



**C E N S I S**

**CAMERA DEI DEPUTATI**

**Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria**

***Indagine conoscitiva sull'anagrafe tributaria nella prospettiva del  
federalismo fiscale***

## **Gli italiani, il fisco e il federalismo**

***(Nota di sintesi)***

**Audizione parlamentare di**

**Giuseppe Roma**

***Direttore Generale Censis***

**Roma, 3 febbraio 2011**

## **Gli italiani e il fisco**

Il rapporto degli italiani con il fisco sta migliorando e potrebbe migliorare ancora di più se vi fosse più trasparenza e partecipazione.

Un primo passo possibile anche in una difficile fase per le finanze pubbliche come l'attuale è rendere più semplici i meccanismi relazionali, in tutte le fasi, dalla compilazione dei moduli, alla valutazione dei cespiti, alle scadenze, al contenzioso, alle informazioni, alla presenza sul territorio. Certo, siamo un paese economicamente complesso dove i redditi hanno natura combinatoria, e dove è ancora radicata una cultura di oscuramento della base imponibile. Ma indubbiamente più cadenzata e semplice, trasparente e aperta alle esigenze del pubblico è la macchina fiscale, meno scusanti e scappatoie potranno essere surrettiziamente accampate da chi intende sottrarsi.

Il secondo elemento è invece di più difficile realizzazione nel breve termine. Siamo un Paese, quanto a pressione fiscale, in posizione intermedia anche se crescente, soprattutto se facciamo riferimento all'ultimo decennio più che alle statistiche congiunturali. Ora è vero che al sistema fiscale non può essere imputato l'utilizzo che altre componenti dello Stato fanno delle risorse da esso raccolte, pur tuttavia per il cittadino o l'impresa vale il rapporto di scambio che si crea fra quanto viene versato e quanto si riceve.

Oggi, poi, nonostante l'organizzazione per agenzie, esiste un solo vertice ministeriale che ha unificato le responsabilità una volta suddivise fra i ministeri delle finanze, del tesoro e del bilancio. Per conferire ancora più autorevolezza al sistema fiscale è indispensabile innalzare anche la reputazione sociale dell'impiego dei soldi pubblici, specie in una non facile stagione di inevitabili strette sulla spesa. Il dovere di fedeltà fiscale del cittadino, impone un dovere altrettanto cogente di uso rigoroso delle risorse finanziarie raccolte da parte dei soggetti pubblici di spesa.

Queste considerazioni scaturiscono anche dalla recente indagine che il Censis ha realizzato per conto del Consiglio Nazionale dei Dottori commercialisti ed esperti contabili, che ha evidenziato risultati in gran parte inediti e che denotano un notevole cambiamento nell'opinione pubblica.

Ci si sarebbe aspettati le consuete lamentele sugli eccessivi livelli di tassazione o sulle difficoltà burocratiche, spesso utilizzate dall'opinione pubblica per giustificare la diffusa infedeltà fiscale. Invece, sotto accusa è stata posta proprio l'evasione fiscale, ritenuta a ragione la causa principale dell'ingiustizia che attualmente colpisce i contribuenti onesti, costretti a pagare di più e ottenere di meno proprio a causa del galleggiamento della società italiana su un'economia in "nero".



La condanna all'evasione fiscale scalda il cuore del Paese, considerato che, secondo l'indagine condotta nell'ottobre 2010 su un campione di 1000 italiani, ben il 44% la considera il principale problema del nostro sistema fiscale, molto più dell'alto livello di tassazione cui solo il 22% attribuisce le colpe principali. Si tratta di un giudizio unanime e trasversale: la presa di coscienza sempre più condivisa che il tentativo costante di elusione delle regole, e le inevitabili ripercussioni che ciò ha sulla collettività, sia sempre più intollerabile in un Paese economicamente bloccato e soffocato dalla morsa asfissiante di un debito pubblico abnorme (tab. 1).

**Tab. 1 - I principali problemi del fisco secondo gli italiani, per area geografica (val. %)**

	Area geografica				Totale
	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	
L'alto livello di evasione fiscale	42,0	48,5	47,3	42,5	44,4
L'eccessivo livello di tassazione	21,9	21,6	18,5	24,1	22,0
La complessità e farraginosità del sistema	20,1	18,0	17,4	15,9	17,7
L'inefficienza e l'incompetenza degli uffici	9,3	6,7	9,8	9,6	9,0
Il basso livello di tutela dei contribuenti	6,7	5,2	7,1	7,9	6,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2010

Tuttavia, alla denuncia segue un'ambigua consapevolezza sui comportamenti di ciascuno visto che si registra la diffusa sensazione di un'evasione cresciuta negli ultimi tre anni malgrado i più stringenti controlli (il 60% reputa che l'evasione è aumentata negli ultimi tre anni).

L'aver a che fare con un sistema che premia furbizia e astuzia, che permette a chi non paga di ricevere gli stessi vantaggi di chi paga appare tanto più intollerabile, quanto più penalizza i cittadini virtuosi ed onesti che, al contrario, le regole le rispettano, e che tuttavia non ricevono in cambio quei servizi, che un livello di pressione alto come il nostro, dovrebbe garantire. Le opinioni degli italiani convergono infatti nell'affermare che il livello di tassazione è elevato non tanto in assoluto (lo dichiara il 23% degli intervistati) quanto in relazione al livello e alla qualità dei servizi erogati (58,1%).

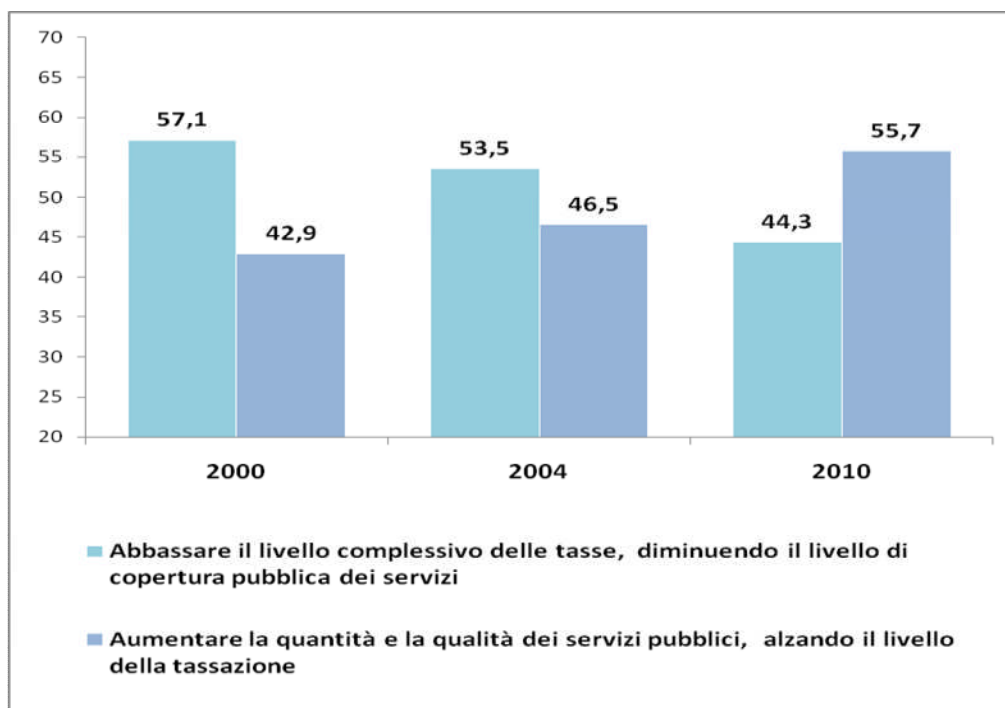
**Tab. 2 - Il giudizio degli italiani sul livello della pressione fiscale, per area geografica (val. %)**

	Area geografica				Totale
	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	
Alto, se comparato al livello di servizi erogati	61,3	53,6	60,9	56,7	58,1
Alto, anche se il livello dei servizi erogati fosse migliore	23,4	27,3	20,7	21,5	23,0
Adeguate rispetto al livello dei servizi erogati	10,8	11,9	10,3	11,6	11,2
Basso, considerato il livello dei servizi erogati	4,5	7,2	8,2	10,2	7,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2010

Servizi ai quali i cittadini ribadiscono tuttavia di non volere e non essere disposti a rinunciare considerato che, posti davanti all'opzione "più servizi, più tasse" o "meno tasse, meno servizi" la maggioranza, il 55,7%, propende nettamente per la prima (fig. 1).

**Fig. 1 – L'evoluzione dell'orientamento degli italiani tra l'opzione "più tasse più servizi" e "meno tasse meno servizi", 2000-2010 (val.%)**



E' questo un dato interessante che sottolinea come, passata l'euforia mercatista, dell'incondizionata fiducia sulle progressive sorti del mercato e sul destino virtuoso del soggettivismo sociale spinto alle sue estreme conseguenze, ritorni a

serpeggiare tra gli italiani una nuova voglia di Stato, come testimoniato dall'evoluzione dell'orientamento in materia nell'ultimo decennio (nel 2000 la quota di italiani favorevoli disposto a ricevere meno servizi pur di abbassare il livello di imposizione fiscale era del 57,1%); una voglia di Stato che è innanzitutto la richiesta di tornare a svolgere quella funzione di protezione e di securizzazione che si è andata progressivamente affievolendo negli ultimi due decenni e che la crisi, mettendo in discussione molte delle certezze acquisite sia a livello economico che sociale, ha reso oggi ancora più urgente.

Tale richiesta appare ancora più stringente se si considera che gli italiani sono ben consapevoli che il venire meno della capacità di tutela e protezione della mano pubblica non ha portato, nel tempo, vantaggi in termini fiscali.

Anzi, sanno bene che gran parte della leva fiscale si è proprio oggi spostata su quei servizi irrinunciabili (sanità, istruzione, sociale) che fino a pochi anni fa non gravavano direttamente sui bilanci famigliari, accentuando il carico di contribuzione in capo a loro. Se il 64,3% degli italiani dichiara che negli ultimi tre anni la spesa "fiscale" è aumentata, la stragrande maggioranza individua il principale responsabile proprio nella crescita della quota di cofinanziamento del contribuente per l'accesso ai servizi pubblici (79,3%) e, solo in seconda battuta, viene chiamato in causa l'aumento delle imposte nel suo complesso, che pure tra comunali, bolli e hanno inciso significativamente sui bilanci delle famiglie (tab. 3).

Malgrado ciò, il richiamo all'abbassamento delle tasse *tout court* sembra fare poco presa: o comunque essere meno *appealing* rispetto alla voglia di una maggiore giustizia fiscale.

Non si può inoltre trascurare, come il rapporto degli italiani con il fisco continui a restare critico e faticoso, considerati i tanti elementi di disagio che lo contraddistinguono, e che gli italiani denunciano a gran voce: la difficoltà di comprendere e stare dietro ad una normativa non solo complessa e ostica ai più ma in continua trasformazione (dichiara che è fonte di disagio il 79,7%), l'impossibilità di far valere le proprie ragioni e difendere i propri diritti, con gli uffici, le agenzie preposte all'amministrazione, etc (72,3%), la mole di carte, documenti, certificati, che ogni più piccola pratica per avere accesso a ciò che è dovuto comporta (72,2%). E ancora, le lungaggini burocratiche e i tempi di attesa per i rimborsi (68,2%), l'intricata sovrapposizione di diverse tipologie di imposte, il doversi ricordare i tanti adempimenti e scadenze (57,8%), la difficile relazione con gli uffici preposti all'amministrazione e riscossione delle imposte (55,1%) (tab. 4).

**Tab. 3 - Il giudizio degli italiani sull'andamento della spesa della famiglia per adempimenti fiscali negli ultimi tre anni, per tipologia familiare (val. %)**

	Tipologia familiare					Totale
	Single	Coppia senza figli	Coppia con figli	Monogenitore	Altra tipologia	
<b>% che considera AUMENTATA la spesa della famiglia destinata al fisco</b>	<b>65,3</b>	<b>57,1</b>	<b>65,7</b>	<b>61,0</b>	<b>65,0</b>	<b>64,3</b>
Motivazioni						
- è aumentata la quota di contribuzione a carico del contribuente per servizi pubblici	75,3	75,0	81,2	68,0	82,1	79,3
- sono aumentate le imposte nel complesso	85,7	81,6	75,8	76,0	76,9	77,8
- aumento tassazione sui redditi	70,1	72,4	73,9	88,0	71,8	73,7
- i comuni per far cassa cominano più sanzioni	59,7	63,2	73,2	64,0	71,8	70,0
- aumento reddito della famiglia	28,6	50,0	49,5	52,0	46,2	47,0
- sono venute meno delle agevolazioni	44,2	38,2	41,3	40,0	48,7	41,7
- sono aumentati controlli e accertamenti	27,3	31,6	32,4	40,0	28,2	31,7

Fonte: indagine Censis, 2010

**Tab. 4 - Aspetti del sistema fiscale indicati dagli italiani come fonte di disagio e fastidio, per area geografica (val. %)**

	Area geografica				Totale
	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	
Complessità e scarsa chiarezza	79,6	80,4	81,0	79,3	79,9
Difficoltà a vedere tutelati i propri diritti di contribuente	66,2	67,5	76,6	77,3	72,3
La mole di documentazione per avere accesso ad agevolazioni	72,5	73,7	70,1	72,2	72,2
Lunghi tempi di attesa per rimborsi	62,5	63,9	66,3	75,9	68,2
Ricordarsi impegni e scadenze adempimenti	58,0	49,0	61,4	60,6	57,8
La relazione con uffici preposti	49,4	45,9	60,9	61,5	55,1
Manca di strumenti che agevolino il pagamento	39,8	42,8	53,3	54,1	47,9
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: indagine Censis, 2010



Di fronte a ciò, il pagamento del dovuto, appare quasi una liberazione: solo il 47,9% degli italiani afferma che sia fonte di disagio. Forse perché è l'unico aspetto su cui il sistema ha dato qualche segnale di innovazione.

Ad aggravare la percezione di inefficienza e di disagio che il rapporto con il fisco comporta, vi è poi l'idea che la macchina nel suo complesso non abbia fatto alcuno sforzo per migliorarsi (il 48,6% degli italiani afferma che negli ultimi tre anni il sistema fiscale non è cambiato minimamente), ed anzi, se qualche cambiamento c'è stato, è semmai in segno contrario (il 36,8% lo giudica infatti peggiorato).

## **Le riforme desiderate: più controlli e semplificazione, molti dubbi sul federalismo**

Aumentare i controlli, abbassare le tasse, semplificare il sistema fiscale e migliorare la tutela dei contribuenti: sono questi i principali interventi riformatori in materia fiscale richiesti dagli italiani. E non senza sorpresa, si scopre un'Italia poco ammaliata dai progetti di federalismo fiscale né particolarmente interessata al tema del quoziente familiare.

In testa agli interventi considerati più urgenti da attuare, più della metà degli italiani (il 51,7%) segnala proprio l'incremento degli accertamenti per combattere l'evasione: aspetto che supera di gran lunga la pur auspicata diminuzione del carico fiscale (indicata al secondo posto dal 23,4% degli intervistati), la semplificazione del sistema (22,1%) e l'aumento delle forme di tutela dei diritti dei contribuenti (20%), mentre l'attuazione del federalismo fiscale viene considerata prioritaria soltanto dal 16,6% degli italiani (tab. 5).

Sembra dunque che uno dei temi "caldi" come il federalismo fiscale trovi poco riscontro nelle attese quotidiane degli italiani, che al contrario guardano più con timore che con fiducia ai suoi possibili effetti.

Se quattro italiani su dieci (41%) credono nella possibilità che il federalismo fiscale contribuisca a migliorare la gestione della cosa pubblica, infatti più della metà dei cittadini (50,2%) è del parere che una riforma del genere aumenterà il divario tra regioni ricche e povere (fig. 2). Un timore quest'ultimo avvertito particolarmente dagli italiani in possesso di titoli di studio più elevati, e dai lavoratori dipendenti, tra cui la quota di quanti temono come conseguenza un aumento del divario tra nord e sud del Paese risulta decisamente maggioritaria (53,2% tra i diplomati, 54,1% tra i laureati, 51,3% tra i lavoratori dipendenti) (tab. 6). Ma c'è anche un sorprendente 8,8% di italiani che afferma di non sapere cosa sia il federalismo fiscale, un gruppo che pesca soprattutto tra i meno istruiti (17,8%).



**Tab. 5 - Gli interventi in materia fiscale considerati più urgenti dagli italiani, per area geografica e titolo di studio (val. %)<sup>(\*)</sup>**

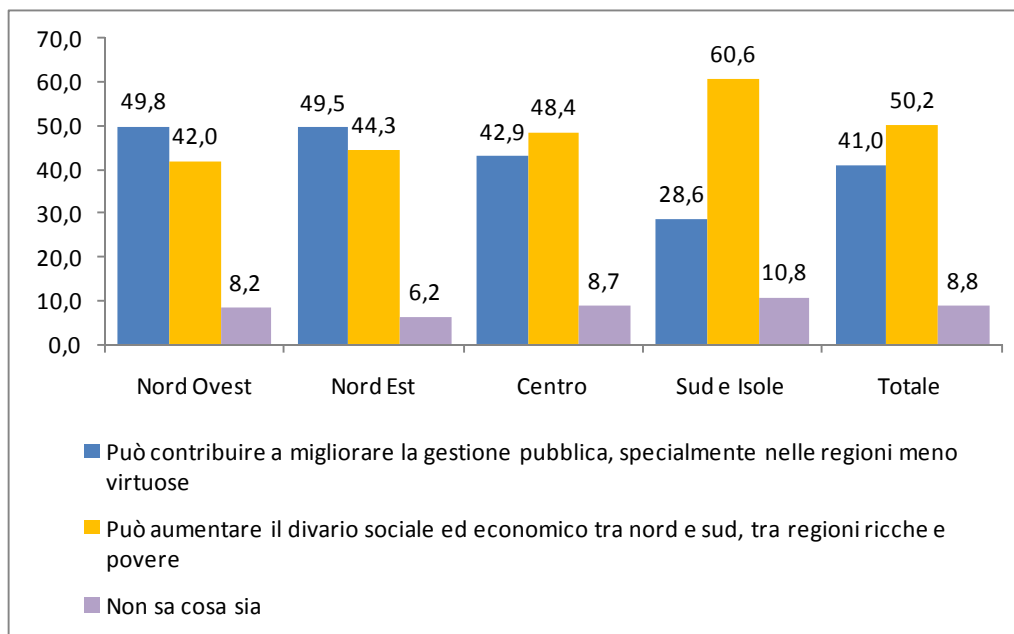
	Area geografica				Totale
	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	
Aumentare controlli e accertamenti per combattere l'evasione fiscale	48,7	48,5	52,2	55,5	51,7
Abbassare il livello generale dell'imposizione fiscale	22,7	21,1	22,8	25,5	23,4
Semplificare il sistema fiscale	24,9	21,1	24,5	19,3	22,1
Migliorare e aumentare le forme di tutela del cittadino contribuente verso il fisco	19,0	13,4	17,9	25,5	20,0
Attuare il federalismo fiscale	22,7	28,4	12,5	7,6	16,6
Introdurre il quoziente familiare	8,9	11,9	12,0	15,9	12,5

(\*) Il totale non è uguale a 100 in quanto erano possibili più risposte  
 Fonte: indagine Censis, 2010

E tuttavia, il dato forse più eclatante è come l'ipotesi federalista spacchi decisamente il Paese tra un Nord dove, pure tra molte perplessità, tale opzione incontra la maggioranza dei consensi, e un Sud dove al contrario la i tre quinti della popolazione (il 60,6%) si esprime in senso decisamente negativo, temendo gli effetti di penalizzazione economica e sociale che potrebbero venire per le regioni Meridionali. Più in bilico è la posizione delle regioni dell'Italia centrale, dove lo scarto tra contrari (48,4%) e favorevoli (42,9%) risulta ridotto.



**Fig. 2 - Il giudizio degli italiani sul federalismo fiscale, per area geografica (val. %)**



Fonte: indagine Censis, 2010

**Tab. 6 - Il giudizio degli italiani sul federalismo fiscale, per titolo di studio e condizione professionale (val. %)**

	Titolo di studio				Condizione professionale			Totale
	Nessuno / Licenza elementare	Licenza Media/ Qualifica professionale	Diploma	Laurea o superiore	Lavoratore autonomo	Lavoratore dipendente	Pensionato	
Può contribuire a migliorare la gestione pubblica, specialmente nelle regioni meno virtuose	41,1	42,4	40,8	39,0	50,3	40,8	38,1	41,0
Può aumentare il divario sociale ed economico tra nord e sud, tra regioni ricche e povere	41,1	46,1	53,2	54,1	46,4	51,3	49,2	50,2
Non sa cosa sia	17,8	11,5	6,0	7,0	3,3	8,0	12,7	8,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Ancora, chiamati ad esprimere un giudizio sull'impatto che una riforma in senso federale del fisco potrebbe avere sul sistema, il 42,5% degli intervistati pensa che il carico fiscale complessivo tenderà ad aumentare, mentre solo il 22,4% confida in una sua diminuzione. Anche in fatto di complessità del sistema fiscale, gli italiani non sembrano credere ai benefici di un'eventuale riforma: per il 35,1% degli intervistati questa tenderà addirittura ad aumentare, contro il 22% di chi pensa che diminuirà (tab. 7).

Tab. 7 - Il giudizio sull'impatto che avrà il federalismo fiscale sul sistema, per area geografica (val.%)

	Area geografica				Totale
	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	
<b>Il livello complessivo di imposizione fiscale</b>					
Aumenterà	31,6	29,7	48,2	55,6	42,5
Resterà invariata	26,7	30,8	24,4	21,0	25,1
Diminuirà	29,1	29,7	15,5	16,5	22,4
Non sa	12,6	9,9	11,9	7,0	10,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>La complessità degli adempimenti fiscali</b>					
Aumenterà	23,9	25,3	44,0	44,8	35,1
Resterà invariata	33,6	36,3	27,4	28,3	31,1
Diminuirà	30,4	24,2	17,3	16,8	22,0
Non sa	12,1	14,3	11,3	10,2	11,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2010

Anche su questi aspetti le valutazioni espresse risultano "geograficamente" opposte. Al Centro e al Sud, i timori rispetto all'appesantimento burocratico e fiscale che il federalismo potrebbe comportare prevalgono di gran lunga sulle aspettative di semplificazione e alleggerimento del carico fiscale. Al Nord, su questi aspetti, il giudizio appare molto più cauto di quanto non sia rispetto alla valutazione sul federalismo nel complesso: è come se i cittadini di questa parte del Paese, pur pensando che lo spostamento della leva fiscale dal centro alla periferia possa sortire positivi effetti in termini di responsabilizzazione delle Amministrazioni Pubbliche, reputino che questa non sarà tuttavia completamente "indolore". Se si esclude infatti circa un 10% di popolazione che non riesce a giudicare in che modo il federalismo potrebbe impattare sui livelli di

imposizione fiscale, il campione, sia la Nord Ovest che al Nord Est, risulta quasi equamente distribuito tra quanti pensano che la tassazione potrebbe aumentare, diminuire o restare invariata.

Anche rispetto alla semplificazione degli adempimenti è solo il 30,4% degli abitanti del Nord Ovest e il 24,2% del Nord Est a pensare che il federalismo potrà portare qualche vantaggio, mentre la maggioranza pensa che la situazione resterà invariata (rispettivamente il 33,6% e il 36,3%) o addirittura peggiorerà (rispettivamente il 23,9% e 25,3%).

In estrema sintesi, se il Nord Italia si aspetta dal federalismo frutti migliori – in misura neanche troppo convinta – e il Sud che vede soltanto esiti negativi, la sensazione è che non via siano grandi aspettative di cambiamento ma prevalga lo scetticismo: il federalismo, secondo gli italiani, andrebbe a confluire in un quadro di sostanziale staticità, senza sconvolgerlo, semmai rischiando di peggiorare ulteriormente le cose. Perfino al nord, e in particolare al nord ovest, l'appoggio a tesi di evoluzioni in positivo non è mai uniforme, né del tutto predominante.

I più scettici sono comunque i lavoratori dipendenti e i pensionati che si presentano generalmente molto più critici rispetto agli effetti che l'opzione federalista potrebbe produrre (tab. 8).

Tab. 8 - Il giudizio sull'impatto che avrà il federalismo fiscale sul sistema, per titolo di studio e condizione professionale (val.%)

Il livello complessivo di imposizione fiscale	Titolo di studio				Condizione professionale			Totale
	Nessuno / Licenza elementare	Licenza Media/ Qualifica professionale	Diploma	Laurea o superiore	Lavoratore autonomo	Lavoratore dipendente	Pensionato	
Aumenterà	41,7	43,3	41,2	45,0	36,5	43,6	41,8	42,5
Resterà invariata	15,0	21,5	27,5	29,4	25,7	28,5	22,9	25,1
Diminuirà	28,3	25,4	20,6	19,4	29,1	20,5	20,4	22,4
Non sa (non leggere)	15,0	9,9	10,8	6,3	8,8	7,4	14,9	10,0
<b>La complessità degli adempimenti fiscali</b>								
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Aumenterà	30,0	35,6	34,6	37,5	30,4	34,9	34,5	35,1
Resterà invariata	25,0	29,6	33,6	30,0	25,7	33,7	30,5	31,1
Diminuirà	25,0	22,5	21,1	22,5	31,8	22,0	18,9	22,0
Non sa (non leggere)	20,0	12,3	10,8	10,0	12,2	9,4	16,0	11,7
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0