

## Le cause dell'evasione: dal senso civico al «third party reporting»

di Raffaello Lupi, Alessandro Santoro

La maggior parte delle questioni di diritto, e dei formalismi, in cui si dibatte la tassazione italiana, dipende dalla drammatizzazione sociale creata dalla ricchezza che il Fisco non riesce a valutare. Le colpe di quello che è nascosto, o comunque non è determinabile, ricadono su ciò che è visibile e determinabile. Alla base di tutto ci sono clamorose mancanze di visione di insieme nell'opinione pubblica, e delle stesse classi dirigenti. Che in mancanza di meglio si avvitano nelle consuete divagazioni moralistiche, sugli onesti e i disonesti, confusionarie e socialmente laceranti, di cui spesso parliamo su *Dialoghi*. Con l'intervento di Alessandro Santoro, presentato da Raffaello Lupi, si scopre che anche gli economisti avevano sistematizzato quella che noi conosciamo come «tassazione attraverso le aziende», denominandola, forse più correttamente, «third party reporting». Ma c'è sempre qualcosa da migliorare, perché tutti riescono a riflettere sull'organizzazione sociale e «le idee non hanno copyright».

### ■ Le tasse si pagano quando ... qualcuno ci segnala a chi può chiedercele Raffaello Lupi

Uno dei motivi conduttori di *Dialoghi*, e delle iniziative della Fondazione Studi Tributarî, è riassunto nella formula secondo cui «le tasse si pagano quando qualcuno ce le chiede». Come tutte le formule, è un buon punto di partenza (1), ma inevitabilmente semplicistico rispetto alla complessità dei moderni fenomeni sociali (2). Non è infatti necessaria una richiesta a tappeto, verso tutti i contribuenti coinvolti, ma serve una richiesta sufficientemente estesa da indurre anche gli altri contribuenti ad adempiere, sapendo che altrimenti la richiesta sarebbe accompagnata da una qualche maggiorazione, a titolo di sanzione. Un uso eccessivo delle sanzioni, tipo «colpirne uno per educarne cento», non solo è insufficiente, ma è controproducente rispetto a una equilibrata richiesta delle imposte. Prima di tutto perché i maldestri tentativi sanzionatori confermano l'incapacità del pubblico potere di determinare in modo sistematico la ricchezza, alla quale corrispondono servizi e posti di lavoro, non attività criminali. È facile capire il pregiudizio, per la coesione e la prosperità del

Paese, di passare alla criminalizzazione saltando la fase della richiesta delle imposte; che può avvenire con la *Gazzetta Ufficiale* solo verso situazioni ad alta visibilità, dove si tratta di organizzazioni ovvero di individui consapevoli che alcuni loro redditi sono analiticamente segnalati al Fisco.

Di questa «segnalazione al Fisco», nei precedenti modelli economici indicati da Santoro, non c'era la minima traccia. Le correlazioni formali, sociomatematiche, individuate dagli economisti, per spiegare l'evasione fiscale, e basate su «aliquote, controlli e sanzioni» (3), trascuravano questo aspetto. E facevano pensare a una partita a due, tra Fisco e contribuente, trascurando gli altri *players*

#### Note:

(1) Soprattutto per comprendere la matrice di diritto amministrativo della tassazione.

(2) Naturalmente, capire che le tasse si pagano quando qualcuno le richiede è già un passo avanti rispetto alle divagazioni su onestà, disonestà e simili.

(3) Facendo pensare proprio a questo grande potere delle sanzioni, che si è rivelato fallace, per limiti giuridici e politici.

che trasmettono informazioni al Fisco, e da cui scaturisce quell'ampio sistema di «contrastati di interesse» che porta la maggior parte del gettito nelle casse erariali. Il fatto è che questa spiegazione soffriva dei formalismi di quella che io chiamo la «socio-matematica», cioè la tendenza a esprimere le spiegazioni dei fenomeni sociali con equazioni e grafici, forse per darsi un certo rigore esteriore, e una facciata di scientificità imitativa della fisica e del suo prestigio (4). In altri interventi, già pubblicati su *Dialoghi*, avevamo riflettuto sull'importanza secondaria della variabile rappresentata dalle aliquote (5). Più rilevante, e invece trascurata dal modello, appare l'utilità marginale decrescente del denaro, cui si collega il concetto di «evasione di sopravvivenza», di cui spesso parliamo su *Dialoghi* e sui siti internet (6), sempre alla ricerca dei «grandi evasori». Invece è verosimile che la maggioranza dell'evasione italiana, come rileverà Santoro, derivi da «tanti che evadono tanto di poco». Cioè una quota relativamente alta di una ricchezza bassa. Con la conseguenza che, se non evadessero,

subirebbero forti restrizioni del tenore di vita. Se però le loro entrate fossero segnalate al Fisco dai clienti, la percentuale di adempimento sarebbe destinata a salire, sia pure senza diventare integrale. Dobbiamo quindi inserire nelle mappe cognitive destinate alla spiegazione dei comportamenti fiscali anche la consapevolezza di essere segnalati al Fisco con precise informazioni contabili, provenienti in genere dai clienti, secondo un sistema vagamente simile alla sostituzione di imposta a titolo di acconto, delle cui fuorvianti spiegazioni civiliistiche riparleremo in un prossimo scritto su *Dialoghi*. Ma lasciamo ora la parola a Santoro.

#### Note:

(4) Su questa pericolosa deriva delle scienze sociali R. Lupi, *Le scienze dell'organizzazione sociale*, Roma, 2012, capitolo quinto.

(5) Fondazione Studi Tributarî, «Si può ridurre l'evasione abbassando le aliquote?», in *Dialoghi Tributarî* n. 4/2010, pag. 357; Id., «La riduzione delle aliquote fiscali incentiva davvero lo sviluppo?», *ivi* n. 1/2011, pag. 11.

(6) [www.giustiziafiscale.com](http://www.giustiziafiscale.com) e [www.FondazioneStudiTributarî.com](http://www.FondazioneStudiTributarî.com).

## ■ Quando l'economista sperimenta (bene): il «third party reporting» come fattore di «compliance» fiscale Alessandro Santoro

### Le formalizzazioni basate su «aliquote, sanzioni e controlli»

Gli economisti, si sa, sono un po' presuntuosi e cercano di capire e di prevedere il comportamento individuale pressoché in ogni campo dell'agire umano: dal consumo alla scelta matrimoniale, dalla ricerca di lavoro al partito da votare. In tutti questi casi, l'economista era abituato a procedere costruendo un modello matematico di comportamento. Al di là della definizione altisonante, nella maggior parte dei casi questi modelli si fondano su una visione piuttosto rozza delle scelte individuali. In pratica, noi tutti saremmo degli esseri perfettamente razionali e egoisti. Le scelte che compiamo, quindi, sarebbero guidate esclusivamente dalla volontà di perseguire il nostro interesse - utilità, nel gergo degli economisti - nella massima quantità possibile.

Il modello tradizionale di rappresentazione dell'evasione, sviluppato tra la fine degli anni Sessanta

e l'inizio degli anni Settanta dal futuro premio Nobel Gary Becker e dai due economisti Michael Allingham e Agnar Sandmo, è un esempio quasi perfetto di questo approccio. L'idea di fondo è che ogni contribuente cerchi di massimizzare l'utilità attesa in condizioni di rischio o, per usare l'espressione corretta, di incertezza. La decisione circa se, ed eventualmente quanto, evadere, infatti, è presa dall'individuo sotto il rischio di subire un controllo fiscale ed, eventualmente, di dover pagare una sanzione o addirittura di finire in galera. Si tratterebbe, in altri termini, di una sorta di scommessa, la cui posta in palio è la ricchezza non versata al Fisco, ma il cui rischio è quello di un controllo fiscale e di una sanzione. Così posta la questione diviene evidente che la decisione di evadere dipende principalmente da quattro fattori: la pro-

Alessandro Santoro - Professore associato di Scienza delle finanze presso l'Università di Milano-Bicocca

babilità del controllo, l'entità dell'eventuale sanzione, l'atteggiamento dell'individuo nei confronti del rischio di essere sanzionato e l'aliquota fiscale. All'aumentare della probabilità di subire un controllo fiscale o dell'entità della sanzione (quando la probabilità di subire un controllo non è nulla), ovviamente, diminuisce il guadagno che l'individuo spera di poter ottenere dall'evasione. In altri termini, incrementando la probabilità del controllo e/o aumentando la sanzione dovrebbe diminuire l'evasione. Questo effetto, tuttavia, dipende anche dall'atteggiamento individuale nei confronti del rischio. Non tutti gli individui si pongono nello stesso modo di fronte ad eventi futuri incerti. Vi sono individui che amano scommettere e correre rischi, ed altri che, invece, sono terrorizzati da simili prospettive e che vengono definiti avversi al rischio. Nel gergo degli economisti, si dice quindi che l'efficacia di un annuncio di una nuova campagna di controlli e di una certa sanzione sono tanto più forti quanto minore è la propensione al rischio di un determinato individuo o di una determinata popolazione.

### **L'analisi attraverso questionari**

Per quanto eleganti e rassicuranti siano queste conclusioni, gli studi condotti negli ultimi decenni hanno dimostrato che si tratta, in realtà, di ricette ben meno solide di quanto appaiano. I contribuenti sembrano evadere molto meno di quanto previsto dal modello tradizionale e le ragioni non sono affatto chiare. È molto difficile verificare come influiscano la probabilità di essere controllati o il livello delle sanzioni sulla quantità di evasione scelta dal contribuente. Si tratta di uno di quei casi in cui gli economisti, anziché affidarsi all'analisi statistica, ricorrono agli esperimenti, ricostruendo, attraverso domande poste a gruppi di persone selezionate (quasi sempre studenti), quale sarebbe la scelta del contribuente al variare di una serie di fattori tra cui la probabilità del controllo e il livello delle sanzioni.

Questi esperimenti tendono a confermare le previsioni della teoria: gli individui tendono ad evadere di meno se la probabilità del controllo o il livello delle sanzioni vengono aumentati. Tuttavia, non è chiaro se, e in quale misura, gli esiti di questi esperimenti siano generalizzabili in modo da formulare suggerimenti utili alla politica fiscale. Do-

potutto, i partecipanti agli esperimenti sono consapevoli che non si tratta di decidere veramente quante imposte dovranno pagare, ma semplicemente di partecipare ad un gioco, per quanto ben congegnato. In ogni caso, gli stessi esperimenti indicano che la risposta degli individui non è lineare, ma dipende dal livello delle probabilità o delle sanzioni. Ai livelli (bassi) che si osservano nella realtà, le variazioni che possono realisticamente essere realizzate non sembrano in grado di modificare sensibilmente il comportamento dei contribuenti.

Ma il problema principale di questi esperimenti è che sono poco affidabili. Per quanto ci si sforzi di rendere il contesto più realistico possibile, uno studente di fronte ad un computer non si comporta come un individuo (per quanto informato) nella realtà.

### **La teoria empirico-comportamentistica dell'evasione**

Le carenze indicate ai punti che precedono hanno condotto a una nuova frontiera negli studi empirici sull'evasione: si tratta degli esperimenti di campo o naturali (*field experiments*) che sono mutuati dall'epidemiologia (e non dalla fisica, come sarebbe la pretesa della teoria economica prevalente). Anziché svolgersi in laboratorio, questi esperimenti si svolgono nella realtà ed utilizzano i comportamenti osservati dagli individui reali che agiscono in un contesto reale per dedurre alcune indicazioni. Ovviamente, per poter avere una validità scientifica, gli individui che vengono osservati devono essere scelti con cura. In particolare, in questi esperimenti normalmente vengono confrontati i comportamenti di un gruppo di contribuenti selezionato a caso e «trattato» con i comportamenti di un gruppo di controllo sempre selezionato a caso e «non trattato». Il termine trattato è appunto di origine epidemiologica: come per testare le medicine si confrontano le condizioni di salute di chi le prende con quelle di chi non le prende (a parità di malattia o di rischio di prenderla), qui il gruppo trattato viene sottoposto ad un trattamento tributario, ad esempio una campagna di controlli fiscali o l'invio di una lettera che preannuncia un controllo, e confrontato con chi non subisce questo trattamento, ad esempio non viene controllato. In questo modo è possibile verificare se il trattamento ha

avuto effetto, e quindi valutare l'impatto della singola variabile a parità di altre condizioni. È proprio per garantire questa parità che i due campioni devono essere casualmente selezionati, posto che non siamo in grado di sapere quali variabili determinano l'evasione. L'ulteriore aspetto interessante di questi esperimenti naturali è che essi avvengono necessariamente in collaborazione con le Autorità fiscali, che devono acconsentire all'idea di testare le proprie politiche attraverso questa metodologia.

## L'esempio danese

Dei numerosi esperimenti naturali che si stanno conducendo in questi ultimi anni, vogliamo qui soffermarci su quello danese (7), che ha dato risultati di straordinario interesse ed è stato pubblicato sulla più prestigiosa rivista scientifica, *Econometrica*, pur essendo (sia consentita l'ironia) straordinariamente semplice nelle modellizzazioni e lineari nei risultati.

L'esperimento consta di due parti. Nella prima, un certo numero di contribuenti viene diviso in due gruppi: un gruppo che subisce un accertamento (non preavvisato) per i redditi dichiarati nel periodo  $t$  (2006) e un gruppo che non viene accertato. Nella seconda, i lavoratori dipendenti appartenenti ad entrambi questi gruppi sono ulteriormente suddivisi in 3 gruppi: ad un gruppo viene inviata una lettera che annuncia che verranno sicuramente accertati i redditi dichiarati per il periodo  $t+1$  ('lettera-100%'), al secondo gruppo ne viene inviata una che annuncia che la metà di loro verrà accertata ('lettera-50%') infine al terzo gruppo non viene inviata alcuna comunicazione. La scelta dei lavoratori dipendenti è dovuta a non meglio precisati vincoli amministrativi.

L'obiettivo dell'esperimento è triplice:

- i) stimare l'evasione scoperta (*detected evasion*) differenziandola tra quella dei redditi soggetti e non soggetti al *third-party reporting*; l'evasione scoperta è pari alla differenza positiva tra redditi accertati e dichiarati (questa differenza può essere negativa in caso di accertamento di errori);
- ii) testare l'impatto delle variabili relative al contesto informativo, sociale ed economico sull'evasione scoperta;
- iii) verificare l'effetto di politiche di accertamento sull'ammontare dei redditi dichiarati e delle relative imposte.

I dati utilizzati sono:

- 1 campione stratificato di circa 42mila contribuenti che hanno presentato la dichiarazione per il periodo  $t$  (campione-base), stratificato in base alla zona di residenza, alla condizione di lavoratore dipendente o autonomo e, per i lavoratori dipendenti, in base al grado di complessità della dichiarazione, estratto da una popolazione con determinate caratteristiche;
- due campioni di circa 21 mila contribuenti ciascuno estratti casualmente dal campione-base: ogni membro del primo campione viene sottoposto ad accertamento per il reddito riportato nel periodo  $t$  (acc-100%) e funge quindi da gruppo trattato per l'esperimento sugli accertamenti, mentre nessun membro del secondo campione viene sottoposto ad accertamento (acc-0%) e funge quindi da gruppo di controllo per l'esperimento sugli accertamenti;
- ulteriori 3 campioni di circa 14mila contribuenti ciascuno estratti casualmente dal campione-base: ogni membro del primo campione riceve la lettera-100%, ogni membro del secondo campione riceve la lettera-50%, mentre i membri del terzo campione non ricevono alcuna lettera;
- le dichiarazioni dei redditi per l'intero campione base per il periodo  $t+1$ .

La metodologia di analisi consiste essenzialmente:

- nel calcolo del valore medio dell'evasione scoperta per il solo gruppo acc-100% differenziato per componente di reddito (personale, di capitale, da lavoro autonomo) e ulteriormente differenziato per reddito soggetto o meno a *third-party reporting*;
- nella regressione del valore medio dell'evasione scoperta su variabili di tipo sociale (genere, stato civile, appartenenza ad una chiesa, età) economico (possesso di abitazione; dimensioni e settore dell'attività) e informativo (presenza e quantità di reddito autodichiarato);
- nel confronto tra la variazione nei due anni delle medie e delle mediane di redditi, imposte, detrazioni (a valori reali) riportati dal gruppo acc-100%

---

### Nota:

(7) Cfr. «Unwilling or unable to cheat? evidence from a tax audit experiment in denmark by henrik jacobson kleven, martin b. knudsen, claus thustrup kreiner, søren pedersen, and emmanuel saez», in *Econometrica*, Vol. 79, No. 3 (May, 2011), pagg. 651-692.

per il periodo t+1 rispetto a quelli riportati dal gruppo acc-0% per il periodo t+1 differenziato per componente e per presenza di *third-party reporting*;

– nel confronto tra la variazione nei due anni delle medie e delle mediane di redditi, imposte, detrazioni (a valori reali) riportati dai gruppi lettera-100% e lettera-50% rispetto a quelli riportati dal gruppo di controllo differenziato per componente e per presenza di *third-party reporting*.

I principali risultati ottenuti sono:

i) la presenza di evasione scoperta statisticamente significativa e fortemente differenziata tra reddito autodichiarato e soggetto a *third-party reporting*;

ii) il rilievo nettamente maggiore delle variabili di contesto informativo rispetto a quelle socio-economiche (che pur risultano in qualche caso statisticamente significative) nella spiegazione della varianza dell'evasione scoperta;

iii) l'impatto statisticamente significativo degli accertamenti solo sul reddito autodichiarato riportato nell'anno successivo;

iv) l'impatto positivo e statisticamente significativo delle lettere preannuncianti l'accertamento, ma maggiore per coloro che non hanno subito il precedente accertamento (acc-0%).

Di questi risultati vale la pena qui sottolineare soprattutto l'importanza del *third-party reporting*, ovvero, come definito dagli autori, la presenza di «istituzioni come datori di lavoro, banche, fondi di investimento e fondi pensione che riportano i redditi guadagnati dagli individui (propri lavoratori o clienti) direttamente al governo». Si tratta, né più né meno, del concetto di «tassazione attraverso le aziende» spesso sviluppato su *Dialoghi*. È interessante notare che il *third party reporting* serve anche a spiegare e risolvere agevolmente le difficoltà del modello tradizionale: il fatto che gli individui evadano meno di quanto questo modello prevede non dipende da una sovra-percezione nella probabilità di essere controllati, quanto invece dal fatto che, in tutti i casi in cui esiste *third-party reporting*, la probabilità che l'evasione venga rilevata è molto elevata.

### **Dove sta la morale?**

Ma gli elementi di interesse non finiscono qui, soprattutto per noi. È noto che nel dibattito italiano sull'evasione domina la questione morale. Si scrivono libri sui fondamenti morali dell'evasione, si

dice che in Italia (e negli altri Paesi mediterranei) l'evasione è alta perché c'è una bassa moralità fiscale (*tax morale*) e uno scarso o nullo senso dello Stato. Tutte cose plausibili, e anche in parte vere, laddove la verità è un fenomeno complesso, ricco di sfumature tra spiegazioni diverse. Ma anche tutte cose parzialmente false o comunque controversibili. Perché ci si dimentica di dire che nei Paesi mediterranei non c'è solo scarso senso dello Stato, ma anche una struttura economica polverizzata dove, appunto, la tassazione passa poco attraverso le aziende (o comunque meno che in altri casi). E perché ci si dimentica anche di osservare che in alcuni casi (e l'Italia è proprio uno di questi!) la moralità fiscale come risulta dalle diverse indagini (ad esempio, dalla *World Value Survey*) risulta essere molto più elevata di quanto ci si aspetterebbe sulla base dell'economia sommersa.

Anche da questo punto di vista i risultati dell'esperimento danese sono particolarmente interessanti. Stiamo parlando di un Paese con alto senso civico, di cultura protestante, lontano mille miglia dal lassismo familista mediterraneo. Ebbene, secondo l'esperimento, l'evasione stimata dei lavoratori autonomi danesi, non soggetti al *third-party reporting*, arriva al 37%. Una percentuale elevata spiegabile appunto sulla base della mancanza della tassazione attraverso le aziende, che non si traduce in evasione di massa proprio perché i lavoratori autonomi danesi sono relativamente pochi. Recentemente mi è capitato di utilizzare questo dato nel corso di una trasmissione radiofonica, per spiegare l'affermazione secondo cui è l'opportunità che fa l'evasione. Apriti cielo. Il mio interlocutore (un giornalista che spopola nelle trasmissioni sull'evasione) mi ha subito accusato di offrire giustificazioni agli evasori e di essere sostanzialmente complice. La strada per ragionare di evasione in modo obiettivo e libero da pregiudiziali ideologiche e moralistiche è evidentemente ancora lunga.

# Si fa presto a dire azienda: per una geografia economico tributaria degli operatori economici in Italia

di Tommaso Di Tanno, Giuseppe Marino, RL

Su molti concetti strutturali della tassazione in Italia occorre ripartire da zero, e come lo abbiamo fatto per l'evasione, nel numero precedente ed in questo, dobbiamo farlo per le aziende. I due concetti sono abbastanza collegati, in quanto sono le rigidità organizzative ad ostacolare l'evasione; solo raramente le dimensioni aziendali creano per essa nuove opportunità, specie nei rapporti internazionali. L'effetto della crescita dimensionale è dunque una riduzione dei margini per evadere, e tutto sommato anche del bisogno di farlo. Eppure economisti, esponenti dei media e pubblica opinione continuano a parlare genericamente di «aziende», rischiando di proporre chiavi di lettura inadeguate alla sostanza economico-tributaria dei fenomeni.

## ■ Operatori economici e diritto tributario: cerchiamo di capirci

Tommaso Di Tanno

### **Il rapporto fra attività economiche e Fisco cambia di molto in relazione alle dimensioni dell'attività stessa**

Quando si vuole analizzare il concetto di azienda nei suoi rapporti col Fisco, è bene preliminarmente fare alcune notazioni terminologiche per evitare malintesi sui significati delle espressioni che si vanno, poi, concretamente ad utilizzare. Ad esempio, i termini «lavoratori autonomi» e «piccole e medie imprese» sono utilizzati nel diritto tributario con significati assai diversi rispetto a quelli propri dell'ambito economico.

Ai fini delle imposte sui redditi sono infatti «lavoratori autonomi» solo i professionisti (cioè coloro che producono un lavoro di carattere intellettuale in senso lato), gli artisti e gli sportivi. Per i lavoratori autonomi (ai fini tributari) non si fanno differenze in relazione alla dimensione degli stessi (lo studio legale con 300 avvocati e 100 milioni di volume d'affari è trattato allo stesso modo dello studio individuale del neoiscritto all'albo che non arriva a 30.000 euro alla fine dell'anno). Non sono, quindi, «lavoratori autonomi» - nell'ottica tributaria - gli artigiani ed i piccoli commercianti, per stare agli esempi più elementari. Essi sono, infatti,

«imprese», ancorché «piccole». Questa distinzione svanisce in campo IVA, ove le attività economiche sono tendenzialmente considerate tutte dello stesso genere. Benzinai, falegnami, giostrai, promotori di prodotti finanziari e banche, agenti di assicurazione e compagnie di assicurazione, giornalisti e dentisti, garagisti e produttori d'auto, gestori di telecomunicazioni e di *call center*: sono tutti messi esattamente sullo stesso piano. E così pure circoli del tennis e associazioni di volontariato se al loro interno c'è qualcuno che serve il caffè a pagamento.

Ai fini delle imposte sul reddito, come detto, dentisti, ragionieri, geometri, medici e avvocati sono tecnicamente considerati produttori di «reddito di lavoro autonomo»; hanno un certo criterio di determinazione del reddito e sono tassati in ragione di quanto effettivamente incassato (principio di cassa). Benzinai, parrucchieri, farmacisti, tassisti, artigiani, commercianti, meccanici, baristi, rappresentanti, industrie, banche e grandi magazzini sono considerati, invece, produttori di «reddito d'im-

Tommaso Di Tanno - Docente a contratto di Diritto tributario presso l'Università di Siena - Dottore commercialista in Roma

presa»; sono tassati in base a regole assai diverse ed in ragione di costi e ricavi legittimamente attesi, ancorché non sostenuti né percepiti (principio di competenza) e sono tenuti a valutare - a fine anno - quello che è rimasto invenduto nei loro locali (calce, mattoni, pomodori, prosciutti, shampoo, aspirine, pistoni, valvole, ecc.). Come non vedere che questi criteri assumono significati diversissimi in funzione delle dimensioni dell'attività in questione?

A loro volta le cosiddette «piccole e medie imprese», spesso destinatarie di provvidenze comunitarie, hanno dimensioni che partono da 7 milioni di euro di volume d'affari annuo; mentre, ai fini tributari, sono tali solo quelle con volumi d'affari fino a 300.000 euro. Tutte queste categorie di attività, cui si aggiungono sia le imprese minime (al di sotto dei 30.000 euro di fatturato) che quelle medio-grandi (intese per tali quelle con fatturati superiori a 25 milioni di euro) sono «imprese» ai fini tributari.

Questo insieme di «lavoratori autonomi» e di «imprese» viene, infine, spesso richiamato - in modo volutamente semplificatorio - con il nomignolo di «partite IVA». Sui media spesso si sente parlare dell'«esercito delle partite IVA», definizione più che giustificata dal loro numero in valori assoluti (circa 5,2 milioni), sebbene oltre il 90% di esse produca un volume d'affari inferiore a 500.000 euro l'anno (1).

Ora, mentre sulla struttura dell'IVA si può far poco (ma non nulla) rispondendo la stessa a criteri definiti in sede Comunitaria, nell'ambito delle imposte sul reddito i margini di manovra sono amplissimi, soprattutto per le attività di minori dimensioni (*de minimis*). Ora, il reddito d'impresa si determina sulla base delle risultanze del bilancio cui vengono apportate svariate correzioni (positive e negative) che consentono di passare dal risultato di bilancio al reddito imponibile. Conseguo che il reddito d'impresa è grandemente influenzato dalla documentazione contabile, dalla capacità di acquisizione e gestione di detta documentazione; naturalmente, gioca un ruolo non secondario l'esistenza di analisi terze sulla formazione dei risultati finali, inclusa quella del singolo funzionario del Fisco che deve essere in grado di orientarsi in mezzo a queste «carte». A questo punto, dovrebbe essere infatti evidente che le dimensioni ed il grado di or-

ganizzazione interna di ciascuna impresa incidono in maniera decisiva - nel bene e nel male - sulla qualità del rapporto col Fisco.

Si potrebbe in proposito classificare le imprese in quattro classi omogenee, in base al loro fatturato:

- (i) tra 30.000 e 500.000 euro;
- (ii) tra 500.000 e 5.000.000 di euro;
- (iii) tra 5.000.000 e 50.000.000 di euro;
- (iv) oltre 50.000.000 di euro.

A ciascuna classe di attività dovrebbe corrispondere un regime via via più rigoroso di contabilità. Cioè: scritture minime (solo quelle IVA) per la prima classe con tassazione, anche per le imprese, in base al principio di cassa: la tassazione per cassa permette infatti di migliorare i risultati degli accertamenti bancari consentendo un più efficace riscontro nell'incrocio dei dati. Per converso i regimi speciali (ad es.: neutralità delle operazioni intersocietarie ed oggi ACE) dovrebbero essere riservati alle classi con scritture contabili più rigorose.

Questa classificazione avrebbe effetti anche sul versante delle tecniche di accertamento. Per le classi più modeste è infatti sufficiente l'osservazione diretta ed una stima in base a criteri di logica e buon senso (ad esempio quante signore sono uscite con la testa ben fatta dal parrucchiere). Al contrario, l'accertamento ad una multinazionale o ad un intermediario finanziario richiede una certa padronanza di sofisticate tecniche contabili, giuridiche, tributarie e spesso linguistiche. Le prime possono essere svolte sul territorio in cui opera l'impresa; le seconde dovrebbero essere centralizzate presso Uffici che abbiano sviluppato un'adeguata competenza. Quest'ultima ripartizione vale, oltre che per un'efficace capacità accertativa, anche per non drammatizzare oltremisura il rapporto con i grandi gruppi industriali, per i quali il fattore tributario (anche sotto il profilo della chiarezza delle norme e dei rapporti) è talvolta un ulteriore incentivo alla delocalizzazione.

Non vi è dubbio, del resto, che il sistema Paese ha un elevato interesse a promuovere la crescita dimensionale delle imprese e che il conseguimento di questo obiettivo può richiedere un contributo

---

**Nota:**

(1) Sopra alla soglia dei 5 milioni di volume d'affari si colloca, invece, circa il 2% delle stesse.

anche del Fisco. Va in questa direzione la nuova ACE. Ma si può pensare anche ad interventi che aiutino le combinazioni fra imprese: cioè non solo fusioni ed acquisizioni, ma anche creazioni di consorzi finalizzati a integrare la filiera produttiva o all'espansione su mercati esteri. In questi casi le facilitazioni devono andare di pari passo col rigore contabile, tanto più che maggiori sono le dimensioni, maggiori sono gli interventi di terzi (finanziatori e governi) che pretendono di conoscere più in dettaglio chi sono e cosa fanno i propri interlocutori. Insomma, in questi casi il maggior rigore amministrativo si coniuga con gli interessi di trasparenza di una platea più larga di *stakeholders*.

Quanto detto in merito alle imprese vale anche per le attività che, per le imposte sui redditi, sono «professionali». La distinzione rispetto a quelle «imprenditoriali» mi pare poco significativa, ed anzi dà luogo a rilevanti differenze, non solo in tema di criteri di determinazione del reddito, ma anche per i diversi profili temporali (le imprese sono, come detto, tassate per competenza; mentre i professionisti lo sono per cassa) quando, invece, un'attività professionale con incassi fino a 1 milione di euro tendenzialmente equivale alla corrispondente categoria imprenditoriale (2). Si può discutere, quindi, sul meccanismo perequativo: ma la sostanza del discorso non mi pare cambi. In particolare un'attività professionale che consegue introiti superiori a 5 milioni di euro - e che sarebbe bene obbligare a seguire un adeguatamente rigoroso sistema contabile - trae anche un oggettivo beneficio di ordine gestionale dal dotarsi di un impianto contabile di carattere aziendale.

### **Troppe imprese con modesta capacità operativa**

Le cifre relative alla maggior parte delle partite IVA sono peraltro molto inferiori, ed il numero di titolari di partita IVA (5,2 milioni) appare, sotto qualsiasi punto di vista lo si osservi, eccessivo e comunque squilibrato rispetto alle attività economiche del Paese. Deve essere, tuttavia, ben percepita la rilevanza della stortura, che deforma qualsiasi valutazione si voglia fare del fenomeno societario (vedi il gran numero di società in perdita) e lascia intravedere una vivacità del tessuto imprenditoriale che non trova riscontro nei grandi numeri aggregati. Inoltre, questa distorsione pesa

oltremodo sui comparti della Pubblica amministrazione che se ne devono occupare. Insomma, pur nella consapevolezza dell'impopolarità che potrebbe suscitare, un prelievo annuale significativo (ad es.: 5/10.000 euro) a carico delle società di capitale che si iscrivono nel registro delle imprese mi sembra proprio giustificato.

Questa sproporzione è infatti frutto, da un lato, di circostanze di ordine sociale (lavoratori sostanzialmente dipendenti mascherati da autonomi a partita IVA; micro comunità con microattività commerciali); dall'altro dell'abuso dello strumento societario utilizzato per celare la proprietà di beni di uso personale ovvero per rendere deducibili costi privati qualificati come costi d'impresa. Le questioni di ordine sociale meritano di essere affrontate in altri contesti e, per la parte tributaria, con una strumentazione conseguente a quanto detto sopra. Le questioni legate all'abuso dello strumento societario richiedono, invece, un'attrezzatura diversa, peraltro già in fase di costruzione.

Il vizio inveterato di intestare beni a società e, poi, goderne in privato è difatti radicato nel panorama tributario, a ragione del vero sia italiano che estero. I recenti interventi portati dal D.L. 6 luglio 2011, n. 98 (3) hanno certo ridotto tale convenienza rendendo indeducibili - in testa all'impresa - i costi relativi a beni concessi in uso a soci e familiari degli stessi senza alcun corrispettivo ovvero con corrispettivo inferiore al relativo valore di mercato. Quest'ultima differenza è, in aggiunta, considerata reddito imponibile in testa alla persona fisica beneficiaria.

Questa, tuttavia, è solo una faccia della medaglia. L'altra è, infatti, il nascondimento della proprietà sostanziale dei beni in questione e la compatibilità fra tali ricchezze ed il reddito imponibile dichiarato. Questa compatibilità, invece, deve costituire l'elemento chiave per rendere evidente anche al contribuente l'indifendibilità della sua posizione (in caso di marcato squilibrio) e convincerlo dell'opportunità di una più veritiera dichiarazione dei redditi. L'evasione fiscale va infatti combattuta

---

#### **Note:**

(2) Al limite gli incassi professionali comparabili con quelli imprenditoriali potrebbero essere ridotti alla metà (nell'esempio fatto sopra, quindi, a 500.000 euro).

(3) Convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

rafforzando il contesto in cui il contribuente opera così da indurlo ad un autonomo giudizio di maggior realismo tributario (cd. *compliance*). Come raggiungere questo obiettivo?

Si potrebbe, ad esempio, per le società a ristretta base sociale (meno di 10 soci), incluse fiduciarie e trust, che si intestano un bene iscritto in pubblici registri italiani (immobile, auto, yacht, aereo, ecc.), rendere obbligatoria - già presso il pubblico registro in questione - l'indicazione del *dominus* del bene in questione. Detto *dominus* dovrebbe essere la persona fisica cui il bene è riconducibile, senza esserne anche il legittimo proprietario. La persona fisica in questione dovrebbe essere informata di tale indicazione e dovrebbe confermare la stessa indicandola nella propria dichiarazione dei redditi. Ove manchi tale conferma ovvero ove la sproporzione non potesse essere giustificata (al limite anche consentendo un'integrazione dei redditi dichiarati nei 4 anni precedenti) si farebbe luogo alla confisca del bene in questione. È ricorrente, infatti, la prassi delle intestazioni sostanzialmente fiduciarie a soggetti privi di redditi e privi, spesso, anche della capacità di reazione di fronte a sanzioni di ordine penale (ultrasettantacinquenni). La sanzione della confisca appare, in questo contesto, adeguata a significare il necessario intento deterrente della norma.

La medesima dichiarazione dovrebbe essere richiesta ai contribuenti italiani che si qualificano come *dominus* di beni della stessa tipologia di quelli visti sopra e che si trovino fisicamente all'estero e che non risultino iscritti in pubblici registri italiani (fenomeno ricorrente per immobili, barche ed auto di lusso). Si tratta di beni che, se legittimamente posseduti, devono già essere indicati nel quadro RW della attuale dichiarazione dei redditi. L'indicazione in questione va, dunque, solo meglio coordinata con le finalità di identificazione della consistenza patrimoniale del contribuente italiano. La novità consisterebbe, peraltro, nell'emersione di quelle situazioni (ricorrenti) in cui *dominus* e proprietario non coincidono. In questo caso lo strumento della confisca potrebbe essere azionato con maggiore difficoltà sul bene stesso: ma si potrebbe procedere con la confisca, cosiddetta, «per equivalente».

Con le opportune cautele si potrebbe procedere nello stesso modo con le partecipazioni in società

estere sempre a ristretta base sociale. Il contribuente residente potrebbe, cioè, essere obbligato ad indicare nella propria dichiarazione dei redditi le partecipazioni possedute in tali società. E ciò anche qualora il possesso sia intermediato da intestazioni fiduciarie o trust. Questa disposizione dovrebbe valere tanto per le partecipazioni «scudate» che per quelle che non lo richiedevano (cioè partecipazioni detenute all'estero, ma regolarmente dichiarate). Per quelle «scudate» resterebbe ferma, peraltro, la non utilizzabilità delle relative informazioni per accertamenti relativi ai periodi d'imposta pregressi. Ma, ovviamente, non per quelli successivi, perché lo scudo non può significare intangibilità permanente quantomeno delle relative posizioni patrimoniali. Se dette società possiedono, a loro volta, beni della stessa tipologia di quelli individuati sopra, il contribuente deve indicare il *dominus* degli stessi. E, qualora sia proprio esso medesimo tale *dominus*, indicare il bene in questione nella propria dichiarazione dei redditi per le finalità cui accennavo sopra. È evidente che la recente comminatoria di sanzioni penali per le dichiarazioni false rese in sede tributaria (vedi D.L. n. 98/2011) può aumentare l'auspicato grado di fedeltà delle dichiarazioni che vengono richieste al contribuente.

Potrebbe, peraltro, valutarsi, in questo contesto, la formazione di un'anagrafe tributaria speciale (chiamiamola «anagrafe riservata») dei beni posseduti attraverso intestazioni fiduciarie che il sistema potrebbe avere interesse a salvaguardare sempreché le stesse non portino alle attuali distorsioni sul piano dell'individuazione della capacità contributiva dei residenti.

## ■ E se l'evasione non fosse un problema fiscale?

Giuseppe Marino

L'idraulico, simbolo di tutti i padroncini nazionali, è da tempo al centro dell'attenzione mediatica come archetipo dell'evasore. La stampa quotidiana si è più volte interrogata sul perché il professor Monti non pensasse ad introdurre un po' di contrasto di interessi, tipo: se chiamo l'idraulico posso scaricarmi la fattura? Anche i professori Giavazzi ed Alesina hanno avanzato la stessa proposta. Alberto Brambilla ha offerto una rimodulazione delle aliquote IVA, accompagnata da una parziale deduzione delle spese dal proprio reddito imponibile. Lorenzo Salvia ha analizzato tutti i numeri dell'evasione, lasciando intendere che essa si annida tra i lavoratori autonomi e gli imprenditori. Infine, Attilio Befera ha promesso di battere i furbi potendo ora leggere (in realtà poteva già da qualche anno) i loro conti e patrimoni.

Quando, nel 2013, si tireranno le somme su questa rinforzata lotta all'evasione, per scoprire (credo che sia una facile previsione) che è rimasta ancora lì dov'è ora, se non addirittura cresciuta, che succederà? L'Agenzia delle entrate rinoverà le accuse agli italiani sulla loro scarsa onestà fiscale mentre gli italiani se la prenderanno con un'Amministrazione inefficiente ed incapace di fare il proprio dovere nonostante una batteria di strumenti di contrasto che non ha pari al mondo.

Ma se l'evasione non fosse un problema fiscale? Se cioè invece di discutere sempre intorno alle stesse categorie (onestà/disonestà, deducibilità per contrasto di interessi, redditometro, spesometro, anagrafe bancaria, condoni, ecc.) si provasse a cercare altrove la causa di questo cancro tutto italiano? Difficile dimostrarlo senza rischiare di passare per uno scaricabarile e politicamente scomodo tanto a destra che a sinistra.

Vorrei partire affermando che non mi sento di crocifiggere il cliente che, dopo avere pagato tutte le sue imposte personali, di fronte all'opzione che gli offre l'idraulico di pagare 750 euro in contanti oppure 907,50 euro in fattura, decide di risparmiare 157,50 euro. Dovrei essere in buona compagnia al riguardo, se è vero che già Cesare Beccaria nel suo «Dei delitti e delle pene», a proposito del delitto di contrabbando (di natura analoga all'evasione fiscale), interrogandosi sul perché mai esso non ca-

giona infamia al di lui autore, essendo un furto fatto al principe e per conseguenza alla nazione medesima, risponde affermando «che ogni essere sensibile non s'interessa che per i mali che conosce». Tornando al caso dell'idraulico, intanto c'è un risparmio istantaneo almeno di 157,50 euro (che potrebbe essere anche maggiore se l'idraulico accettasse di condividere con il suo cliente il risparmio sulla sua imposta sul reddito non pagata), mentre restano sullo sfondo i vari messaggi «pagare tutti per pagare meno», «chi vive alle spese degli altri danneggia tutti», l'«evasore offre pane avvelenato ai propri figli» e «chi evade è un peccatore». Non che non siano importanti, per la carità: ma essendo il loro valore assorbito nell'avere il cliente già pagato le proprie imposte personali, rischiano di essere percepiti piuttosto come una beffa. Insomma, l'idraulico sarà anche un peccatore, ma il suo cliente ne ha tratto un beneficio immediato.

E non ci si illuda che la cosa si possa risolvere con missioni impossibili, quali le quattro che seguono.

- 1) Creare un conflitto di interessi consentendo al cliente di scaricarsi la fattura dell'idraulico: al di là della inevitabile perdita di gettito erariale, l'idraulico offrirà sempre un euro in meno e subito rispetto al risparmio di imposta di cui il cliente beneficerà l'anno successivo;
- 2) abbassare l'aliquota IVA (perdita di gettito) e contemporaneamente abbassare ulteriormente la soglia per l'utilizzo del denaro contante come strumento di pagamento per scoraggiare il cliente dal beneficiare del risparmio IVA. Si arriverà, in questa crociata contro il contante, a togliere i bancomat dalle strade?;
- 3) introdurre imposte sul patrimonio, nell'inconfessato presupposto che esso sia costruito con redditi non dichiarati. Risultato: un'inevitabile doppia imposizione in capo a coloro che hanno invece un patrimonio costruito con redditi tassati;
- 4) *last but not least*, eliminare tutti gli idraulici e affini.

**Giuseppe Marino** - Professore associato di Diritto tributario presso l'Università degli Studi di Milano e Avvocato - Studio Marino e Associati

In conclusione, non conviene agire sul lato del cliente e si è già fatto l'impossibile nei confronti dell'idraulico, in termini di strumenti di contrasto, senza sortire effetto alcuno in termini di grandi numeri. È antieconomico per l'Agenzia delle entrate disporre dei controlli su tutti gli idraulici: si porterebbero a casa pochi euro rispetto a quelli che costano i verificatori. Come trasformare allora l'abnorme, epidemica micro evasione in casi isolati di grande evasione?

La risposta non può che arrivare da un approfondimento della attuale struttura del tessuto economico italiano, patologicamente frammentato in tante realtà di piccole e medie dimensioni; le stime elaborate da Cambridge Econometrics per il 2010, basate sui dati relativi al periodo 2002/2007 della banca dati sulle statistiche strutturali d'impresa, indicano che su un totale di 3.765.825 di imprese, ben 3.557.818 sono micro, e non è un caso che esse tendano a concentrarsi maggiormente nei servizi, in particolare nel commercio (anche al dettaglio) e sempre più nel settore immobiliare. Una soluzione quindi che non ha nulla a che fare con il diritto tributario.

Quel fiore all'occhiello della tradizione italiana di fare impresa potrebbe essersi trasformato nel peg-

giore difetto. Perché è chiaro che, se invece di trovarsi di fronte all'idraulico padroncino, il cliente si trovasse di fronte al dipendente di una impresa di idraulica che opera su tutto il territorio nazionale e auspicabilmente anche all'estero, non potrebbe mai sentirsi dire «750 in contanti o 907,50 in fattura», poiché l'idraulico dovrebbe rendere conto al suo capo area, il capo area al direttore regionale e via dicendo, esattamente negli stessi termini in cui i verificatori devono rendere conto del loro operato all'interno dell'Agenzia.

Negli stessi termini, il ragionamento è esteso a tutte le altre categorie di padroncini. Insomma, è dalla capitalizzazione e conseguente crescita dimensionale delle imprese in ogni settore della vita quotidiana che arriva la soluzione al problema dell'evasione fiscale. Solo una tassazione attraverso tutti i possibili intermediari/informatori fiscali (aziende, banche, intermediari finanziari e assicurazioni) può rappresentare lo strategia di lungo periodo per aggredire un fenomeno in cui, fuori dal coro, tutti hanno ragione e torto allo stesso tempo. E le programmate liberalizzazioni del Governo si tradurranno in ulteriori polverizzazioni settoriali invece che in competitive concentrazioni, con buona pace della cara evasione fiscale.

## ■ Se l'azienda non cresce, non dipende dal Fisco

RL

Gli interventi che precedono danno pienamente atto dell'importanza, per comprendere l'attuale fiscalità italiana, di capire quella che chiamiamo «tassazione attraverso le aziende». Ma se le rigidità organizzative aziendali costituiscono il punto di forza della tassazione, non si possono far crescere per decreto-legge. Se gli «autonomi», senza organizzazione, esistono, e in un periodo di crisi economica addirittura crescono (4), non li si può far scomparire attraverso l'onnipotenza del legislatore. Anzi, finora l'attenzione legislativa, con tutto il suo apparato assurdamente burocratico, sembra fatta apposta per ostacolare la crescita delle aziende, assecondando il desiderio del titolare di non perdere il controllo. Non voglio ripetere concetti già esposti al paragrafo 6.7 del mio volume *Le scienze dell'organizzazione sociale* però

sembra di vivere davvero in un contesto dove è sempre attuale l'aforisma di Zanardelli sull'Italia come «paese dalle mille leggi temperate da una pressoché generale inosservanza». In questo contesto, alcuni provvedimenti fiscali, che agevolano la capitalizzazione delle aziende, sono destinati a restare provvedimenti di pura facciata, utili solo a risolvere una conferenza stampa «dicendo di avere fatto qualcosa»; ma avendo una idea genericissima di cosa fa nascere e crescere una azienda. Non è responsabilità di singole persone, ma di un deficit formativo, nell'opinione pubblica, sul contenuto

### Nota:

(4) Vedi su [Fondazionestudistributari.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=444:il-ritorno-dei-mercantini-e-le-frodi-iva-&catid=28:a02-occultamento-ricavi&Itemid072](http://Fondazionestudistributari.com/index.php?option=com_content&view=article&id=444:il-ritorno-dei-mercantini-e-le-frodi-iva-&catid=28:a02-occultamento-ricavi&Itemid072).

stesso delle aziende. Che per questo in Italia restano piccole, anche quando sono grandi, vincolate alla dimensione del «capitalismo familiare». Perché la figura di un padrone che si assuma tutte le responsabilità è indispensabile in un contesto sociale ostile e litigioso, incapace di gestire la dialettica interna alle aziende tra i vari individui che ne fanno parte a diverso titolo. In un Paese dove l'unica forma di flessibilità amministrativa è «fingere di non vedere», dove le autorità rispondono «lei lo faccia, ma se me lo chiede formalmente le devo rispondere di no», l'unica possibilità delle aziende è restare piccole.

Nella prefazione a *Evasione fiscale, paradiso e inferno*, del 2008, paventavo un futuro plumbeo, in cui l'unica soluzione è nascondere, l'unica certezza è corrompere, indicando che il vero problema non sono tanto le leggi, quanto l'atteggiamento verso le leggi, elevate a feticcio rispetto alla riflessione. Creando un ambiente dove nessuno si sente più al sicuro, perché chiunque può trovare «una legge» in base alla quale piantare una grana o formulare una accusa. È uno dei fili conduttori del mio volume già citato su *Le scienze dell'organizzazione sociale*. Nell'incertezza del diritto di ritorno, dovuta alla subcultura dei materiali e del cavillo avvocatesco, nessuno è più sicuro di nulla, e gli incartamenti possono vivere di vita propria, in una degenerazione del concetto di «governo della legge». Il vero cancro, dissentendo da Marino, non è l'evasione fiscale, ma l'incapacità di chiedere le imposte, in modo valutativo, dove le aziende non arrivano o dove i loro titolari mentono. E non potranno essere nuove leggi a rimediare quello che non è un problema di legislazione, ma un problema di mentalità. Cioè un problema giuridico, non legislativo. Ed è sintomatico dell'appiattimento del diritto sulla legislazione che un volume dedicato alle aziende da un esponente di rango dell'accademia del diritto tributario non colga minimamente l'importanza dell'organizzazione aziendale ai fini della richiesta dei tributi, disperdendosi invece in comparazioni sterili col diritto civile (5).

La trascuratezza verso gli aspetti aziendali ed amministrativistici, come pure l'appiattimento del diritto sui materiali, sono aspetti di un deficit cognitivo della nostra opinione pubblica, e delle classi dirigenti, che comporta una paralisi generale della più grande organizzazione del nostro Paese, cioè

dei pubblici poteri, che troviamo, non solo nella tassazione, ma anche nella gestione dei rifiuti, nell'immigrazione, nelle opere pubbliche, nel Catasto, nella giustizia, perfino in settori in cui la pressione sociale è più forte, come la sanità e la giustizia. L'apparato pubblico, essendo fatto di stipendi e di interessi passivi, non si può ridurre, ma va solo fatto funzionare con una iniezione di flessibilità e buonsenso. Almeno se si vuole evitare la salsa greca di un apparato pubblico bloccato, deresponsabilizzato, demotivato, impossibile da governare, e le legioni di padroncini che si agitano solo per se stessi, come rileva Marino, e cui è impossibile far pagare le tasse. Un contesto in cui i padroncini-evasori vengono criticati, biasimati, a parole criminalizzati (6), ma hanno una grande forza perché sono gli unici che lavorano, mentre gli altri non sanno come fare, prelevando uno stipendio alimentato ormai dalla carità internazionale sotto forma di debito. È una destrutturazione complessiva della società, che dobbiamo fare il possibile per evitare, ma da cui non si esce coi decreti-legge, bensì con una consapevolezza che le aziende devono incentivare.

---

**Note:**

(5) Si tratta di A. Fantozzi, *Imprenditore e impresa nelle imposte sui redditi e nell'IVA*, Milano, 1982.

(6) Come fanno le più alte cariche dello Stato, senza chiedersi se sia possibile tassare un pasticcere a colpi di *Gazzetta Ufficiale*.

## I «grandi evasori»: dov'è nascosta la ricchezza nelle organizzazioni aziendali?

di Leda Rita Corrado, Raffaello Lupi

L'evasione fiscale è un argomento molto sentito dall'opinione pubblica, che però subisce anche gli effetti della confusione imperante sul tema. Questo disorientamento consente di presentare ogni «maggiore imposta accertata» come un recupero di ricchezza non registrata, secondo gli equivoci indicati nel precedente numero di *Dialoghi*. Una volta esclusa quella che chiamiamo «evasione interpretativa», connessa alla reinterpreteazione di circostanze registrate, o comunque palesi, chi sono i «grandi evasori»? Perché non sono i pasticceri ad essere sopresi a Cortina.

### ■ Alla ricerca della grande ricchezza non registrata

Leda Rita Corrado

#### Questioni di diritto «versus» questioni di fatto

L'opinione pubblica, lacerata dalle polemiche tra dipendenti e autonomi, si ricompatta contro i «grandi evasori» (1), cadendo nell'equivoco, smascherato nel precedente numero (2), di confondere la ricchezza non registrata con la maggiore imposta accertata: quest'ultima scaturisce, non solo dal rinvenimento di ricchezza occultata (che, per brevità di esposizione, può essere etichettata come «evasione materiale»), ma anche dalla rilettura del regime giuridico applicato dal contribuente alla ricchezza palese (per la quale su *Dialoghi* si usa l'espressione «evasione interpretativa») (3). L'evasione interpretativa si concreta nella fedele rappresentazione degli eventi, in modo coerente con le norme che il contribuente ritiene applicabili alla fattispecie concreta posta in essere (4); esistono in realtà ampie zone grigie tra le due parti della sfera, ma ne riparleremo (5).

I «grandi evasori» (6) sono prevalentemente contribuenti che, pur generando ricchezza attraverso l'organizzazione del lavoro altrui, riescono ad appropriarsi della materia imponibile occultata per-

(2) Cfr. R. Lupi e S. Capitani, «Maggiore imposta accertata non sempre significa ricchezza non registrata», in *Dialoghi Tributarî* n. 1/2012, pag. 7.

(3) R. Lupi, «Chi diavolo sono questi grandi evasori?», post del 19 febbraio 2012 pubblicato sul sito [Giustiziafiscale.com](http://Giustiziafiscale.com).

(4) Per meglio comprendere la distinzione tra «evasione interpretativa» ed «evasione materiale», si può fare riferimento al principio di inerenza. Se un costruttore deduce il costo sostenuto per l'acquisto di argenteria, l'evasione, pur plateale, è meramente interpretativa; al contrario, se egli annota una fattura relativa a toncini di ferro, mentre l'operazione economica sottostante è costituita dall'acquisto di argenteria, commette un'evasione in senso materiale.

L'evasione materiale si configura anche nelle «frodi carosello», poste in essere da soggetti fittizi creati *ad hoc* per realizzare scambi commerciali esclusivamente cartolari (i cosiddetti *missing traders*), diversi quindi rispetto a quelli cui queste pratiche vengono contestate da parte dell'Amministrazione finanziaria.

(5) L'evasione interpretativa può anche attuarsi attraverso l'omissione di fatturazione e dichiarazioni: ciò avviene, ad esempio, quando il contribuente ritenga gli adempimenti formali non dovuti a seguito dell'applicazione di un certo inquadramento giuridico dei fatti economici sottostanti.

(6) Il comportamento di questi soggetti non cambia al mutare della nazionalità: non si tratta, come i più sono portati a ritenere, di una conseguenza della pretesa disonestà di alcuni popoli.

Ad esempio, anche negli U.S.A. il fenomeno esiste, ma è meno avvertito perché le caratteristiche strutturali dell'economia fanno sì che il numero dei «grandi evasori» sia più contenuto. L'occasione fa l'uomo ladro anche in questo Paese. L'evasione non è impedita neppure dall'utilizzo della moneta elettronica: il denaro, pur tracciato, viene deviato su conti esteri o riconducibili a terzi.

Leda Rita Corrado - Dottoranda di ricerca in Scienze Giuridiche presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca, Giornalista pubblicista

#### Note:

(1) Cfr. R. Lupi, *Le scienze dell'organizzazione sociale*, Roma, 2012, par. 8.7.

ché hanno l'occasione di entrare direttamente in contatto con essa, impossessandosi degli incassi o registrando fatture fittizie senza subire i condizionamenti che caratterizzano l'azienda-comunità: ad esempio, una attività economica può essere esercitata attraverso la gestione di un certo numero di dipendenti, ma in modo sufficientemente flessibile da paralizzare i controlli che sono propri delle organizzazioni aziendali rigide.

Il denominatore comune è dato dalla possibilità che il *dominus* - direttamente o tramite un soggetto fiduciario - riesca ad amministrare il denaro o a manovrare in modo opportuno i rapporti (riservati) con i clienti.

L'elenco è lungo e comprende attività - anche molto strutturate - nelle quali il padrone riesce a maneggiare direttamente la cassa (gioiellerie, centri benessere, vivai, ristoranti, alberghi, piccoli supermercati, officine meccaniche specializzate *et cetera*) oppure soggetti (7) che si interfacciano con un numero esiguo di clienti, a loro volta interessati a sostenere costi in nero (grossisti di materiale da costruzione o ferramenta *et cetera*).

Tipicamente questi elementi ricorrono quando l'attività è volta alla produzione di un numero esiguo

di beni di rilevante valore unitario (beni di lusso come barche o aerei) oppure quando un servizio è fornito a committenti privati o stranieri che non segnalano la controparte contrattuale al Fisco: ad esempio, in caso di ristrutturazione edilizia a favore di grandi industriali o sceicchi, l'evasione si declina secondo modalità analoghe - *mutatis mutandis* - a quelle che si realizzano quando viene ammodernato un modesto appartamento.

Lo strumento principe della lotta a questo tipo di evasione è l'accertamento mediante il metodo sintetico, da integrare opportunamente con la valutazione dell'attività economica esercitata.

#### Nota:

(7) Nei confronti dei quali diventano allora essenziali altri strumenti, come l'analisi delle differenze inventariali (cfr. E. Covino, R. Lupi, «Ancora su differenze inventariali, presunzioni di cessione "ibride" e grande distribuzione», in *Dialoghi Tributarî* n. 5/2008, pag. 149; E. Covino, «Passi avanti sulle differenze inventariali: l'illogicità economica di vendite in nero nella distribuzione organizzata», *ivi* n. 1/2010, pag. 83; A. Tomassini, R. Lupi, «"Differenze inventariali" e acquisti come indizio di occultamento di ricavi», *ivi* n. 2/2010, pag. 174; Fondazione Studi Tributarî, «Ancora sulle differenze inventariali come problema aziendale», *ivi* n. 4/2010, pag. 408.

## ■ La tranquillità del grande evasore

Raffaello Lupi

Verosimilmente, la maggior parte della ricchezza non registrata proviene da un gran numero di contribuenti che evadono «tanto di poco». Supponendo, con una media grossolana, che ciascuno dei 3 milioni circa di piccoli commercianti e artigiani (per brevità «autonomi») riesca a sottrarre alle casse dell'Erario circa 20.000 euro, si individua un primo importo pari a circa 60 miliardi di euro. Come si vede è una stima prudente, che a contrario può essere incrociata con una diversa stima su quanti grandi contribuenti siano impossibilitati, per le proprie dimensioni strutturali o le caratteristiche proprietarie, a nascondere ricchezza al Fisco. Recenti fatti di cronaca, ed anche episodi in precedenza narrati su *Dialoghi*, confermano la possibilità di abbinare l'uso del lavoro altrui con le frodi fiscali. Se è vero che da soli si evade bene, in genere neppure si fanno molti quattrini.

Le occasioni che consentono di occultare la ricchezza prodotta sono sostanzialmente riconducibili a tre filoni, accomunati dalla costante in cui il titolare dell'attività, a un certo punto dei flussi finanziari aziendali, «resta solo coi soldi», dopo che questi sono passati attraverso i controlli interni, diretti al controllo dei dipendenti. Si ricordi infatti, che per l'operatore medio italiano è meglio pagare un po' di imposte che farsi imbrogliare dai propri collaboratori. Quindi, prima bisogna controllare i dipendenti, e poi vedersela col Fisco.

La prima situazione-tipo è quella del padrone della piccola azienda; dove prima si controllano i dipendenti, che acquisiscono il contante, ma poi si rimane soli con esso. Sono situazioni che possono ricorrere nell'attività alberghiera, nei servizi alla persona (ambulatori o centri sportivi), oppure quando un soggetto è titolare, magari in *franchi-*

*sing*, di due o tre supermercati: dopo che le cassiere o i portieri hanno fedelmente portato in cassaforte gli incassi raccolti, il titolare ha la possibilità di dirottare parte di quel denaro contante nelle proprie tasche.

C'è una seconda tipologia per «togliere ricchezza da sopra», cioè prima della registrazione sui conti. Mi riferisco all'imprenditore che ha la possibilità di accordarsi con i clienti della propria azienda, intercettandoli prima che essi entrino in contatto con la sua organizzazione. Le attività interessate sono solitamente molto puntuali e caratterizzate da un elevato valore unitario della prestazione: come ricordato anche nell'articolo che precede, questo è quanto avviene nella nautica, nella gioielleria o nelle officine meccaniche. Nel settore delle ristrutturazioni edilizie, il committente privato assume il medesimo comportamento indipendentemente dal valore dell'opera realizzata: il grande industriale che vuole ristrutturare la villa sul lago contratterà con l'impresario secondo le stesse modalità che potrebbe seguire chi vuole far ristrutturare il bagno di una casa economica. Lo sceicco si comporta esattamente come la Signora Marisa, mentre cambiano solo gli importi in gioco. Questo meccanismo non è ostacolato dalla presenza di numerosi dipendenti, proprio grazie al rapporto *one-to-one* tra impresario e committente.

In tutti i casi suddetti, come diciamo in gergo, si «toglie da sopra», in prededuzione rispetto a quanto transita in contabilità.

Ma ciò non sempre è possibile, e allora scatta un terzo meccanismo evasivo, che passa attraverso la manipolazione dei costi mediante l'emissione di fatture false o altri documenti per «togliere da sotto». E qui si apre un mondo, già trattato su *Dialoghi* (8), in cui la fattura fittizia di solito si riferisce a servizi che non interferiscono con l'ordinaria attività dell'azienda, di modo che non se ne possano presumere maggiori ricavi occultati. Salva però la presenza di margini di ricarico, di valore aggiunto, talmente elevato da poter utilizzare corrispettivi parzialmente gonfiati anche sulle vere e proprie materie prime, come nel caso Menarini (9), nel cui ambito la ricchezza occultata era stata stornata sull'estero agendo sui rapporti esterni, in maniera analoga a quanto avviene nelle false sponsorizzazioni (anch'esse talvolta false solo in parte).

In tutte queste fattispecie ricorre un elemento co-

mune: l'imprenditore resta solo con il denaro oppure, nel caso delle fatture false, è in condizione di scavalcare preventivamente i controlli interni all'azienda. Un contabile non avrà alcun imbarazzo a registrare fatture per servizi mai resi, in quanto di essi non ha conoscenza legale né responsabilità: non è compito suo indagare sulla veridicità dell'operazione economica sottostante, fino a che questa non interferisce con la sua operatività lavorativa. Ad esempio è ragionevole ritenere che egli si rifiuterà di contabilizzare fatture fittizie per materie prime o per merci, perché ciò determina una movimentazione del magazzino, la cui rendicontazione è posta sotto il suo controllo, oppure quando gli sia chiesto di annotare una fattura per un importo superiore a quello consentito per il pagamento in contanti, per non incorrere nella violazione delle norme antiriciclaggio e quindi in sanzioni personali. È proprio facendo leva su questo contrasto di interessi con il padrone che il Fisco riesce in parte ad utilizzare i dipendenti come propri ausiliari, come fosse una «quinta colonna» infiltrata nell'organizzazione aziendale. I controlli interni all'organizzazione aziendale funzionano *pro Fisco* solo quando i dipendenti sono responsabilizzati per le condotte poste in essere, altrimenti questi soggetti non hanno alcun interesse a contrastare le condotte evasive del padrone.

La presenza di un'organizzazione, anche quando sia strutturata su grandi dimensioni, non è di per sé sufficiente a garantire che l'imprenditore perda tutti i margini per nascondere ricchezza al Fisco. Molto spesso non si realizza una ferrea correlazione tra le quantità acquistate di materie prime e le quantità vendute di prodotti: quando questa discrasia è di dimensioni relativamente contenute (ad esempio, nell'ordine del 5-10%) può essere giustificata da sprechi nelle lavorazioni e quindi utilizzata per creare una massa di beni da vendere in nero. Questi meccanismi possono essere smascherati attraverso una valutazione economica personalizzata - ed anche molto responsabilizzante - che per

**Note:**

(8) Cfr. Fondazione Studi Tributarî, R. Lupi, G. Gargiulo, «Tracce finanziarie delle fatture fittizie e teoria della tassazione», in *Dialoghi Tributarî* n. 4/2010, pag. 438.

(9) Fondazione Studi Tributarî, «Capitalismo familiare e ricchezza nascosta: leggendo i giornali sul caso Menarini», in *Dialoghi Tributarî* n. 6/2010, pag. 594.

ora non sembra avvenire. In realtà, dall'analisi dei controlli fiscali, sembra che il grosso dei medesimi sia verso gli autonomi e la loro «evasione di sopravvivenza», dove si evade «tanto di poco»; il gettito è invece alimentato dall'evasione interpretativa, mentre in mezzo sembra esserci una zona di bonaccia, nella quale si annidano proprio i suddetti «grandi evasori», soggetti abbastanza organizzati per evadere una quota elevata, in assoluto, di un giro d'affari molto maggiore, e secondo tecniche personalizzate. Sono situazioni, a differenza di quelle degli autonomi, non palesemente inverosimili se viste dall'esterno, e probabilmente riguardanti un numero relativamente piccolo di attività, dove spesso l'evasione personale si confonde con

l'evasione di impresa, perché i dipendenti vogliono «fuori busta» o i pubblici poteri vogliono «dentro busta». È un curioso e misterioso universo, che - frodi carosello a parte - sembra finora al riparo dai controlli del Fisco, che richiederebbero in questi casi nervi saldi, grande spirito di iniziativa e assunzioni di responsabilità, per capire «chi si è messo in tasca i soldi». Esattamente il contrario degli atteggiamenti indotti dall'appiattimento legalistico del diritto sulla legislazione (10).

**Nota:**

(10) Con i suoi effetti paralizzanti su cui cfr. R. Lupi, *Le scienze dell'organizzazione sociale*, Roma, 2012, par. 5.3.

## RIVISTE

### Corriere Tributario

*Settimanale di attualità, critica e opinione*

Direzione scientifica: Cesare Glendi

Coordinamento scientifico: Gianfranco Ferranti

Da oltre 30 anni Corriere Tributario è il più qualificato punto di riferimento per professionisti e aziende e offre settimanalmente **approfondimenti d'autore** sulle problematiche di **attualità** e **questioni controverse** in tema di **fisco**, **bilancio** e **principi contabili**.

La Rivista assicura un'informazione **tempestiva** ed **esauriente** sulle **novità legislative**, **giurisprudenziali** e di **prassi amministrativa**, approfondendo anche circolari di istituzioni di rilevanza nazionale come l'Istituto di ricerca dottori commercialisti ed esperti contabili, Assonime, Abi, Confindustria e Notariato.

Una guida sicura sull'**evoluzione** della **giurisprudenza nazionale e comunitaria** attraverso la puntuale **Rassegna** che ogni settimana anticipa le più rilevanti sentenze di legittimità e di merito, annotate dalla direzione scientifica.

L'abbonamento alla rivista comprende:

- Il **settimanale Pratica Fiscale**
- **6 tascabili di Corriere Tributario**
- **4 Monografie**
- **Speciale on-line Manovra Finanziaria**
- Consultazione dei **contenuti on-line della rivista** e **pdf in anteprima** da [www.ipsoa.it/ctonline](http://www.ipsoa.it/ctonline)

Abbonamento annuale: € 319,00

Periodicità: settimanale

Ipsosa, pagg. 80

**Per informazioni:**

- **Servizio Informazioni Commerciali:**  
Tel. 02.82476794  
E-mail: [info.commerciali@wki.it](mailto:info.commerciali@wki.it)
- **Agenzia Ipsosa di zona**  
([www.ipsoa.it/agenzie](http://www.ipsoa.it/agenzie))
- [www.shopwki.it/ct](http://www.shopwki.it/ct)



## Dall'accertamento sintetico di massa a quello «mirato» sul «grande evasore»

di Stefania Capitani, RL

La sistematicità necessaria ai controlli fiscali non potrà venire dall'accertamento sintetico, che però, come rilevato su *Dialoghi*, può essere un utile supporto alle presunzioni basate sull'attività produttiva. Il supporto del «sintetico» sarà spesso inutile per gli «autonomi», quando già dichiarano cifre palesemente non credibili; il pasticciare si accerta più rapidamente guardando la pasticceria, senza disperdere energie ad inseguirne i consumi personali o familiari. Quando però si tratta di organizzazioni aziendali di maggiori dimensioni, con ricavi e redditi a prima vista verosimili, spese personali elevate possono essere un indice di ricchezza non registrata. Vediamo come.

### ■ Dal palliativo politico allo strumento «mirato» per la grande evasione Stefania Capitani

Abbiamo già ampiamente parlato, sui precedenti numeri di *Dialoghi* della necessità di determinare la ricchezza prima di tutto dove si produce, e della sussidiarietà del tenore di vita, come strumento di sua determinazione. Nessuna pregiudiziale chiusura a queste determinazioni, ma semplicemente rilevazione della loro frequente dispersività e scarsa proficuità come valutazione costi-benefici delle risorse impiegate e dei risultati di *compliance* ottenuti (1).

#### L'inidoneità del sintetico come strumento generale

In questa sede non abbiamo dunque intenzione di ribadire che il sintetico di massa non è funzionale poiché, da una parte, comporta dispersione di energie e, dall'altra, la determinazione della ricchezza prodotta dagli esercizi commerciali risulta molto più semplice andando ad esaminare gli stessi in maniera diretta anziché passare al setaccio le spese di chi li gestisce. L'utilizzazione mediatica del «metodo sintetico», su cui aveva molto insistito il precedente Governo, e che ancora oggi ha una notevole forza di inerzia (si pensi allo spesometro e a SER.P.I.CO.) deriva da una sua caratteristica «comunicazionale». Si tratta, infatti, di un ottimo palliativo politico per lenire le lacerazioni sociali e le recriminazioni tra dipendenti, autonomi e varie

categorie di autonomi (2). Sul piano della determinazione della ricchezza, però, mettere in primo piano il sintetico dove le aziende non arrivano è, per le ragioni sopra indicate, antieconomico in termini di risorse assorbite e di benefici per l'Erario.

#### L'evasione d'impresa e l'evasione personale (la grande evasione)

In questo numero, riprendendo basi formulate in quello precedente, sul concetto stesso di evasione

#### Note:

(1) S. Covino, R. Lupi, «L'insufficienza dell'accertamento sintetico per un controllo di massa: una conferma tra le tante», in *Dialoghi Tributarî* n. 1/2010, pag. 36; F. Bianchi e R. Lupi, «Accertamento sintetico e una famiglia romana: epilogo e riflessi teorici», *ivi* n. 4/2010, pag. 367; intervista a Luigi Magistro, Direttore centrale accertamento, «Accertamento sintetico e studi di settore: una cooperazione possibile», *ivi* n. 1/2011, pag. 36; O. Saccone, Fondazione Studi Tributarî, «Accertamento sintetico: che fine fanno IVA, IRAP e contributi sociali?», *ivi* n. 4/2011, pag. 357.

(2) Per esempio, possiamo definire selettivo lo studio di settore in quanto a carico di determinate categorie (di solito le piccole aziende a gestione familiare o personale), mentre il meccanismo del sintetico non può dirsi tale perché non riferito a categorie produttive specifiche (farmacisti, avvocati e notai, solo per citare quelle di recente assurte agli onori delle cronache loro malgrado). Esso fa riferimento agli indici di spesa privata (cioè a quanto si spende per finalità personali) ed è legato alla platea di tutti i contribuenti, quindi come tale non discriminatorio. Ecco allora che il sintetico non crea dissenso sociale specifico perché non colpisce specifiche categorie.

fiscale (3), svolgiamo le prime riflessioni sui «grandi evasori» (4). Dove non ci interessa né l'evasione interpretativa (5), né l'evasione d'impresa, diretta cioè a ridurre i costi di acquisto di materie prime (6); può accadere che queste evasioni si estendano alle persone fisiche titolari dell'azienda, che colgono l'opportunità offerta dalle controparti, e caricano ulteriori costi per il proprio uso personale. Si racconta di quel tale cui era stato detto che, se voleva prendere un appalto, aveva bisogno di un brevetto estero dell'1%, chiaramente una tangente ad esponenti della committenza; a quel punto scatta automatica la riflessione di passare al 2%, e prendere una quota anche per sé. Sai com'è, già che siamo in ballo, allora balliamo bene. Omettere la registrazione della ricchezza serve prima di tutto a procurare risorse alle persone fisiche, perché - come rileva Lupi in questo numero - il pasticciere impegnato da solo a impastare tutto il giorno bigné di S. Giuseppe (7) non va a Cortina con la Porsche Cayenne, anche se ha la fobia per gli scontrini.

Queste mete e questi simboli «di lusso» sono prerogativa di chi, come rilevano Corrado e Lupi in questo numero (8), utilizza anche il lavoro altrui (9), e cerca di acquisirne i frutti senza dividerli col Fisco. Verosimilmente per incrementare il proprio tenore di vita. Ecco quindi il corto circuito tra «grande evasione» e accertamento sintetico.

### **La difficile rilevazione della grande evasione «nell'attività»**

Il tenore di vita è infatti la cartina di tornasole dell'evasione riferita alle persone fisiche, ovvero l'evasione fatta per spendere, per investire. Il tenore di vita è molto importante in situazioni economiche esteriormente molto meno inverosimili di quelle dei commercianti descritti al punto che precede. Il fatturato dichiarato da un pasticciere o un tassista, che lavorano a tempo pieno nell'attività già non sono credibili di per sé, senza scomodare ricerche sul tenore di vita. Invece, altrettanta evidenza non c'è quando si tratta di industrialotti che organizzano comunque lavoro altrui, di decine di dipendenti, o altri addetti, dichiarando anche qualche decina di migliaia di euro di reddito. Qui la diagnosi non è immediata, proprio perché non ci troviamo di fronte a gente che evade tanto di poco. Esteriormente, le situazioni economiche sono mol-

to meno inverosimili. Stimare diventa molto difficile quando non siamo più in presenza del lavoro proprio ma di quello altrui. Per la mera attività di sorveglianza, dunque, probabilmente 200.000,00 euro sono sufficienti e lo sono al punto di porsi anche come cifra che permette di preservare l'integrità dell'azienda e conquistarsi, in un certo senso, persino il diritto al titolo di benefattore.

Tanto manca il lavoro personale diretto del titolare, tanto la cifra da lui dichiarata come reddito non è irrisoria, e l'argomentazione di tenere assieme l'attività, e il gruppo dei dipendenti, nonostante la crisi, è anche sensata. In questi casi risulta assai improbabile che, mettendo sotto la lente di ingrandimento solo «il capannone», sia possibile individuare a colpo sicuro la ricchezza non registrata, vuoi con omessa rilevazione di ricavi, vuoi con documenti fittizi.

### **La spesa personale e la grande evasione**

Dato per assodato quanto appena detto, ci sembra

#### **Note:**

(3) R. Lupi e S. Capitani, «Maggiore imposta accertata non sempre significa ricchezza non registrata» in *Dialoghi Tributarî* n. 1/2012, pag. 7.

(4) L.R. Corrado, R. Lupi, «I "grandi evasori": dov'è nascosta la ricchezza nelle organizzazioni aziendali?», in questo numero della *Rivista*, pag. 134.

(5) Connessa, come noto, al regime giuridico di vicende registrate o, comunque palesi, concetto in cui rientra ovviamente anche l'elusione, e dove non ci sono alterazioni nella rappresentazione della realtà.

(6) È l'evasione per esigenze di terzi, che in cambio contribuiscono, o promettono di contribuire, alle attività aziendali. Basta pensare al pagamento di «fuori busta» ai dipendenti, o di «dentro busta» a pubblici amministratori compiacenti o prepotenti, di fatture a fornitori che non versano l'IVA, come i *missing trader* delle frodi carosello, alle cooperative tra dipendenti per esternalizzare l'evasione di ritenute e contributi, a chi rilascia false dichiarazioni di intenti, o destina falsamente le forniture ai «finti francesi», di cui parlano C. D'Ardia, E. Covino, RL, «IVA intracomunitaria e doveri di diligenza del fornitore, oltre la verifica di esistenza della partita IVA dell'ipotetico cliente», in questo numero della *Rivista*, pag. 178. Su questi concetti R. Lupi, *Le scienze dell'organizzazione sociale*, Roma, 2012, par. 8.3.

(7) Sui motivi per cui Lupi usa spesso la metafora del pasticciere [www.giustiziafiscale.com](http://www.giustiziafiscale.com) «Nulla contro i pasticceri: sono solo l'esempio migliore».

(8) L.R. Corrado, R. Lupi, «I "grandi evasori": dov'è nascosta la ricchezza nelle organizzazioni aziendali?», in questo numero della *Rivista*, pag. 134.

(9) Da soli si evade bene, dice uno degli «aforismi fiscali» sul sito [www.fondazionestudtributarî.com](http://www.fondazionestudtributarî.com), ma i soldi veri si fanno organizzando il lavoro altrui.

arrivato il momento di fare un passo avanti e dire che se, da un lato, il sintetico non è adatto a misurare l'evasione di sopravvivenza perché questa emerge dall'analisi dell'attività e non da quella delle spese, tuttavia, dall'altro lato, potrebbe funzionare nei confronti della suddetta grande evasione. Diversamente dall'evasione ad opera del negoziante che si individua esaminando la sua attività, quella dell'industriale non si individua facilmente solo osservando la fabbrica; infatti se questi dichiara al Fisco un fatturato di due milioni, difficilmente lo si potrà accusare di incongruità del dichiarato. In base a che cosa si potrebbe procedere? Facciamo un esempio: il Sig. Rossi, industriale, produce attrezzature per l'idraulica, la sua fabbrica conta dai quindici ai venticinque dipendenti tutti dotati di regolare contratto e dichiara per la sua attività un fatturato di 2.000.000,00 di euro. In questo caso il sistema del sintetico può servire, non tanto a determinare il guadagno effettivamente realizzato, ma a stabilire in quale misura i 2.000.000,00 di euro di-

chiarati possono risultare cifra credibile. In sintesi, quando le dimensioni dell'azienda non permettono più la stima di un reddito credibile, il tenore di vita del titolare può essere un buon ausilio.

In questo modo ci veniamo a trovare in una specie di terra di mezzo di sapore Tolkieniano: ci riferiamo a quanti sono ancora abbastanza flessibili per nascondere qualcosa. In conclusione, ecco che attraverso il sintetico non si individua l'evasione del pasticciere, che invece si prende «in pasticceria», ma del piccolo industriale dolciario. Non è l'evasione del ristrutturatore, ma quella dell'impresario edile, non è l'evasione del fisioterapista, ma quella del centro estetico. Se escono fuori le barche, le ville, le Ferrari, il tenore di vita del titolare può essere uno strumento per avvalorare che qualcosa non quadra all'interno dei conti della società. Secondo il solito motivo conduttore sulla utilizzazione del tenore di vita, e della spesa personale, come elemento probatorio-presuntivo integrativo rispetto a quelli risultanti dall'attività.

## ■ Le opportune sinergie «sintetico-analitico-induttivo»

RL

Di norma, la ricchezza dovrebbe essere normalmente individuata là dove viene prodotta e non dove viene consumata. Per una ragione di economicità amministrativa, perché osservando l'attività si ottengono una miniera di informazioni molto più precise, rapidamente utilizzabili ed univoche rispetto a quelle desumibili disperdendosi dietro alle spese personali degli individui e delle loro famiglie. Basta ascoltare qualche funzionario dell'Agenzia delle entrate per rendersi conto delle ore/uomo che si consumano a istruire le possibili giustificazioni delle spese, con necessità di ripercorrere, spesso, le storie di numerose famiglie. Come una specie di «centovetrine fiscali», dove si cerca di capire chi aveva pagato il corredo degli sposi. Per questo, il sintetico di massa, con tutti i suoi orpelli di spesometro e SER.P.I.CO., è un'illusione. Che riproduce, in modo sfocato, una serie di altre sensate riflessioni su cui mi soffermo in questo stesso fascicolo di *Dialoghi*, e su cui non mi ripeto.

Confermiamo quindi che il sintetico di massa è

«un corpo estraneo» rispetto al criterio tipico della tassazione moderna; cioè quella che avviene alla produzione, dove le prestazioni vengono scambiate e l'attività economica esercitata. Che, ripetiamo, presenta molti più elementi per una snella determinazione della ricchezza. Il tenore di vita, le spese personali, potevano essere un indizio importante di ricchezza ai tempi del testatico e del focatico (10). Oggi però hanno una portata essenzialmente integrativa, rispetto all'individuazione della ricchezza «alla produzione». Tuttavia, nei casi individuati da Stefania Capitani, argomentazioni che partono «dalla coda», ossia dal consumo, possono essere ottimi ausili per rideterminazioni della ricchezza «alla produzione». Se il sintetico isolato inevitabilmente fallisce, come strumento di massa, può integrare la tassazione alla produzione; in pro-

### Nota:

(10) Sui cui vedi D. Pulvirenti, D. Nobili, RL, «Lustralis collatio, focatico e testatico: punti fermi nella storia dei tributi», in *Dialoghi Tributarî* n. 1/2006, pag. 1.

posito è grossolano, tipico di un diritto appiattito sulla legislazione e sui «materiali», che gli artt. 38 e 39 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 siano stati finora trattati come compartimenti stagni. Dimenticando che il consumo personale del pasticciere, o dell'industriale dolciario, ragionevolmente derivano prima di tutto dall'impresa.

Per questo gli argomenti basati sulla spesa personale e quelli basati sull'azienda possono essere utilizzati congiuntamente e simultaneamente. Sorprende davvero, e dà la misura di quanto il diritto tributario sia rimasto «legislazione fiscale», vedere la tanto conclamata «lotta all'evasione» che si ferma davanti ad una bizzarra questione di geografia normativa, dove gli argomenti basati sulla spesa sono collocati in una disposizione diversa (art. 38) da quelli basati sull'attività.

La determinazione «a ritroso» dell'accertamento sintetico può invece funzionare se concepita come uno strumento per integrare le informazioni insufficienti sull'attività produttiva, apparentemente «non inverosimile», ma in contraddizione con le spese personali del titolare. Il sintetico non è quindi «un sostituto della determinazione della ricchezza alla produzione», quanto «un'integrazione importante» (11).

In questo senso è possibile utilizzare argomentazioni basate sul tenore di vita anche per rafforzare accertamenti dell'IVA e dell'IRAP. E per fare questo non c'è bisogno, non c'è mai stato bisogno, di arrivare a chiedere un intervento normativo.

Perché il legislatore non aiuterà mai chi non sa aiutarsi da solo. E poi come volete che interessi ai politici, con tutti i problemi mediatici che hanno, il coordinamento tra rideterminazioni della ricchezza basate sul tenore di vita e rideterminazioni basate sull'attività? Sarebbe come pensare che gliene importi qualche cosa della neutralità delle fusioni, del doppio o triplo binario IRAP, dei conferimenti bisospensivi o del *dividend washing*.

Resta solo da vedere quanto sia individuato, sottoposto a monitoraggio, il tipo del «grande evasore» descritto nell'articolo che precede. Perché resta forte il sospetto che il numero dei controlli riguardi l'evasione di sopravvivenza dei piccoli, il gettito dei controlli riguardi l'evasione interpretativa dei grandi e, nel ventre molle della «terra di mezzo», ci sia il grande inconsapevole paradiso fiscale nostrano. Dove qualche volta si fa male solo chi

cerca di farla troppo grossa, oppure è semplicemente sfortunato.

---

**Nota:**

(11) Come già affermato dal Direttore centrale accertamento Luigi Magistro nell'intervista pubblicata su *Dialoghi Tributarî* n. 1/2011, pag. 36.

## Una combinazione di interventi per l'emersione della ricchezza non registrata

di Giuseppe Molinaro, Raffaello Lupi

Come oramai avranno capito i lettori di Dialoghi, per «evasione fiscale» si intende la ricchezza non registrata, con comportamenti diffusi in tutta Europa, secondo rapporti internazionali di accreditati economisti. I quali colgono alcuni aspetti comuni alle discussioni svolte anche da noi, come i limiti alla circolazione del contante e le indagini bancarie. Ma la diffusione del fenomeno in Paesi dove la circolazione del contante è limitata richiama la necessità di un sistematico intervento amministrativo. Di un tutoraggio fiscale «alla rovescia». Perché all'estero i controlli fiscali sono pochi, ma, per fortuna di quei Paesi, sono pochi anche gli autonomi. Mentre da noi gli autonomi, o i «padroncini» con pochi collaboratori, sono tanti, ma i controlli fiscali «si sprecano». Mentre la capacità progettuale, l'immaginazione, continua a mancare in un settore «appiattito sui materiali».

### ■ Le variabili della ricchezza non registrata

Giuseppe Molinaro

#### Un fenomeno non solo italiano

Nei primi giorni di marzo è stato reso noto un rapporto che il ricercatore inglese Richard Murphy - uno dei più apprezzati componenti il *think tank* progressista mondiale - ha predisposto su commissione del Gruppo dell'Alleanza Progressista al Parlamento europeo. Da tale rapporto emerge che ogni anno, nei 27 Paesi dell'Unione europea, vanno perduti circa mille miliardi di euro di gettito fiscale a causa di fenomeni di evasione fiscale (Murphy stima che circa 180 miliardi siano evasi nella sola Italia). Se si riuscisse a contrastare il fenomeno in pochi anni, si sanerebbero i bilanci statali e potrebbero aumentare gli investimenti pubblici con positivi effetti sul PIL e sull'occupazione.

Dallo studio emerge la necessità di intraprendere una forte azione a livello europeo e, al contempo, di singoli Stati per cercare di dimezzare i predetti importi entro il 2020, muovendo su diverse direttrici generali ed azioni specifiche e sull'approccio definito dello «smoking gun» (pistola fumante). È una presa d'atto che non c'è una bacchetta magica che da sola riduce il problema, come l'accerta-

mento sintetico, le indagini bancarie, il «bollino blu» di fedeltà fiscale o le manette agli evasori. Bisogna coordinare in modo flessibile e sistematico una pluralità di interventi, concentrandosi sui «punti deboli» in cui, qualitativamente e quantitativamente, la ricchezza sfugge più spesso.

#### Ampliamento dello spettro delle indagini bancarie

Come noto, la Manovra di fine anno ha ampliato l'ambito di operatività delle «indagini bancarie» prevedendo l'obbligo per gli intermediari finanziari di comunicare periodicamente all'Anagrafe tributaria tutte le informazioni relative ai rapporti con la clientela (1). Gli operatori finanziari devo-

**Giuseppe Molinaro** - Dottore commercialista e Revisore legale - Dottore di ricerca in diritto tributario e dell'impresa presso l'Università di Roma «Tor Vergata» - Professore a contratto di diritto tributario comparato presso la Facoltà di Economia della LUSPIO di Roma - Responsabile fiscale Federcasse

#### Nota:

(1) Art. 11, commi 2-4, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

no comunicare periodicamente al Fisco: (i) i dati delle movimentazioni che hanno interessato i rapporti di natura finanziaria effettuati dai contribuenti per conto proprio ovvero per conto o per nome di terzi; (ii) ogni informazione relativa ai predetti rapporti necessari ai fini dei controlli fiscali; (iii) infine, l'importo delle singole operazioni finanziarie realizzate.

Quest'ultima costituisce la novità più attesa. In precedenza gli operatori finanziari erano tenuti soltanto a fornire evidenza dei dati identificativi di ciascun soggetto che intratteneva con loro qualsiasi rapporto di natura finanziaria. Confluiranno quindi nei *database* dell'Anagrafe tributaria - tra cui il più noto SER.P.I.CO. - miliardi di dati che l'Agenzia delle entrate potrà utilizzare solo a seguito delle previste autorizzazioni, al fine dell'individuazione dei contribuenti a maggior rischio di evasione, da sottoporre a controllo fiscale. In altri termini, l'Amministrazione finanziaria non può automaticamente utilizzare i dati contabili per motivare gli eventuali accertamenti fiscali, ma può utilizzare i dati stessi, come input per richiedere agli operatori finanziari - previe le necessarie autorizzazioni - i dati, le notizie ed i documenti relativi a qualsiasi rapporto intrattenuto od operazione effettuata, ivi compresi i servizi prestati, con i loro clienti, nonché le garanzie prestate da terzi. Per i fini che si vogliono raggiungere, è apprezzabile anche questo ulteriore strumento, per quanto l'enorme quantità di dati che affluiscono all'Amministrazione finanziaria rischi di risultare non facilmente gestibile, anche per le suddette finalità «selettive». La struttura che consulta i movimenti è centralizzata e servirà a indicare agli Uffici periferici su quali contribuenti indirizzarsi per effettuare le consuete indagini bancarie più «a colpo sicuro». A tal fine occorrerebbe anche sdrammatizzare le indagini bancarie, che continuano ad essere, secondo quanto risulta dalle statistiche dell'Agenzia delle entrate 2011, ancora poco numerose (2).

### **L'uso fiscale dell'antiriciclaggio e la necessità di un coordinamento**

Come già indicato su *Dialoghi*, la normativa finalizzata al contrasto del riciclaggio viene sempre più spesso utilizzata in chiave di «lotta all'evasione». Lo confermano gli interventi degli ultimi anni sui limiti alla circolazione del contante. L'ultimo

in ordine di tempo è stato il decreto cosiddetto «Salva Italia» che ha ridotto il limite massimo dei pagamenti effettuabili in contante al valore di mille euro, con decorrenza dal 6 dicembre 2011 (3). Le sanzioni amministrative per coloro che non rispettano la normativa sono state rese più pesanti.

I soggetti preposti (tipicamente gli operatori finanziari ancora una volta ausiliari della Pubblica amministrazione) obbligati a dare notizia delle trasgressioni alla disposizione di legge devono preliminarmente valutare con ponderazione le singole fattispecie e, una volta constatata una violazione concreta della normativa, effettuare le prescritte comunicazioni alle competenti autorità. Tra i soggetti a cui indirizzare le predette comunicazioni, dal 1° gennaio 2012, c'è anche l'Agenzia delle entrate che attiva i conseguenti controlli di natura fiscale.

Pertanto, l'Agenzia, dal 2012, in quanto destinataria di immediata comunicazione dell'infrazione, avrà a sua disposizione un prezioso patrimonio informativo utile a individuare i contribuenti a più alto rischio di evasione e, di conseguenza, attivare i relativi controlli fiscali.

Per rafforzare ulteriormente questa importante previsione, ferme restando le sanzioni antiriciclaggio, si potrebbe istituire una sanzione fiscale *ad hoc* - applicabile quindi dall'Amministrazione finanziaria e non da parte di altre Autorità - per coloro che violino la disposizione antiriciclaggio e che non siano in grado di documentare la spesa effettuata in contanti, secondo quanto previsto dalle norme fiscali (es. con una fattura o altro documento simile).

### **La delazione (*rectius* segnalazione) degli evasori**

Sempre nell'ottica di un'utilizzazione simultanea di vari strumenti antievasione, si potrebbe pensare di mutuare un istituto presente negli Stati Uniti da diversi anni: il cd. *Whistleblowing*. In pratica, ciascun cittadino può effettuare una segnalazione alla

Note:

(2) A pagina 17 del documento «recupero dell'evasione», in cui si consuntivano i controlli fiscali 2011, gli «Accertamenti imposte dirette, iva e irap assistiti da indagini finanziarie» sono stati 10.869, numero limitato, anche se in crescita rispetto ai poco più di 5.000 del 2007.

(3) Art. 12, comma 1, del D.L. n. 201/2011.

locale Amministrazione finanziaria (precisamente al *Whistleblower Office* dell'*Internal Revenue Service*) delle situazioni di presunta evasione, supportandola con solide basi informative e documentali (insomma non si deve trattare di un mero pettegolezzo, per chiedersi quanto dichiara il vicino di casa che gira con il SUV e frequenta prezzolate località di villeggiatura).

Eseguite le verifiche e recuperato il gettito derivante dalla capacità contributiva fino ad allora occultata, il *Whistleblower* (letteralmente colui che soffia nel fischiello per segnalare un evento, come accade per l'arbitro che fischia un fallo di gioco) viene ricompensato con una somma che può arrivare al 30% del tributo recuperato e delle sanzioni. Per coloro che fossero interessati le informazioni di dettaglio sono reperibili sul sito dell'IRS (<http://www.irs.gov/compliance/article/0,,id=180171,00.html>) (4).

Nessuna ricompensa invece con il nostro «117» che è un numero telefonico gratuito di pubblica utilità, operante 24 ore su 24, istituito nel 1996 con lo scopo di instaurare un rapporto diretto tra la Guardia di Finanza e i cittadini. Con il «117» si entra in contatto con le «sale operative» della Guardia di finanza, per chiedere l'intervento di una pattuglia per segnalare una violazione amministrativa (es. mancato rilascio di scontrino o di ricevuta fiscale), senza tuttavia godere di alcuna forma di anonimato (anche se i dati anagrafici forniti vengono trattati nel rispetto della normativa sulla *privacy*). Per la cronaca, nel 2010, le segnalazioni sono state circa 29.000. L'idea è positiva, ma dopo 15 anni dall'istituzione, si potrebbe ripensarne le modalità operative per renderle più incisive, magari avvicinandole a quelle del *Whistleblower Office* americano; senza peccare di esterofilia, potremmo apprendere qualcosa dagli Stati Uniti i cui esperti tributari del Tesoro, già negli anni '30, erano molto abili nel seguire le tracce degli evasori (5).

Si potrebbe ipotizzare quindi di istituire, anche nel nostro Paese, la figura del *Whistleblower* o, se si vogliono eliminare locuzioni anglofone, della «vetta civica» che all'occorrenza segnala quello che ritiene essere un corruttore, documentando le circostanze all'Autorità competente che dovrà poi comunque valutare nel merito la fattispecie segnalata. Tuttavia si sa che l'Italia è un Paese di recriminazioni reciproche, bisticci e cattolici praticanti, do-

ve una filastrocca infantile recita «chi fa la spia non è figlio di Maria (...»); nel contesto italiano di disgregazione e sprechi dell'organizzazione pubblica della convivenza sociale (6) è difficile dare la croce addosso e considerare moralmente responsabile di «furto verso la collettività» chi si guadagna il proprio reddito, senza chiedere nulla a nessuno, ma evadendo il Fisco. È difficile far passare questo discorso fino a che è avvertito che una quota elevatissima degli stipendi pubblici sono «rubati», e una parte delle relative funzioni viene «utilizzata per rubare». Tuttavia anche la richiesta delle imposte è un aspetto importante di un'efficienza dell'apparato pubblico, e lo testimoniano le segnalazioni (anche se sia il segnalante sia il segnalato restano anonimi) effettuate sul sito <http://tassa.li/> o sul sito [www.evasori.info](http://www.evasori.info) (in entrambi i casi è disponibile un'apposita «app» gratuita per *smartphone* che, grazie alla geolocalizzazione, consente di ottenere una vera e propria mappatura degli eventi evasivi). Le segnalazioni arrivano copiose e continue.

Un contributo alla complessiva azione di contrasto al fenomeno evasivo può venire anche da queste mere fattispecie promozionali o di *moral suasion*, come i recenti controlli realizzati in modo un po' «chiassoso» in alcune blasonate località montane o marine. Non bisogna andare a Cortina a Capodanno, a Porto Rotondo a Ferragosto o nelle zone più esclusive di Roma per reperire coloro che girano con automobili dal prezzo esorbitante pur dichiarando redditi di modesto ammontare, ma ben vengano queste iniziative se possono essere utili a scovare anche pochi evasori (a Cortina su 133 controlli sono stati trovati 42 contribuenti con un reddito inferiore a 30 mila euro ma proprietari di auto di lusso ed i commercianti locali hanno aumentato la

#### Note:

(4) Analogo sistema premiale è stato ipotizzato negli scorsi giorni dal Ministro della Funzione Pubblica, come strumento di contrasto alla corruzione nel settore della Pubblica amministrazione.

(5) Il pensiero va ad Oscar Wallace, esperto fiscale della squadra di Elliott Ness, che riuscì a porre fine alle attività criminali di Al Capone, secondo quanto narrato nel film *The Untouchables* (anche se in quel caso l'uso strumentale dell'evasione fiscale per punire un fenomeno criminale di altro tipo era abbastanza evidente, e difficilmente un produttore di automobili, o esercente di altre attività lecite, sarebbe finito in carcere per un'evasione fiscale simile).

(6) R. Lupi, *Le scienze dell'organizzazione sociale*, Roma, 2012, par. 6.5.

documentazione dei corrispettivi incassati anche del 400% rispetto agli standard consueti) ed a fare sentire la presenza del Fisco ai molti altri che magari frequentano località meno blasonate.

L'opinione pubblica è disorientata, e i mezzi di informazione lo confermano: ad esempio sulle pagine de *la Repubblica* Curzio Maltese ha definito l'Italia come un Paese che è «per metà il più grande paradiso fiscale del mondo e per l'altra metà l'inferno del contribuente onesto» che sostanzialmente ricalca quanto evidenziato in più occasioni dal Prof. Lupi secondo il quale il nostro Paese costituisce «il paradiso del sommerso e l'inferno dell'emerso».

Non si può che essere d'accordo con entrambi.

Le misure di intervento, sopra ricordate, potrebbero servire a mutare il *trend* ed a circoscrivere il fenomeno dell'evasione, rinnovando il rapporto di fiducia e rispetto reciproci tra le istituzioni (l'Amministrazione finanziaria, *in primis*) e la Società civile, i cittadini-contribuenti che subiscono la richiesta delle imposte. Evitando tuttavia di fare

dell'evasione fiscale il capro espiatorio dell'inefficienza della spesa pubblica del nostro Paese, a causa di fenomeni che la dilatano, come gli sprechi e la corruzione.

## La necessità di rendere efficiente la spesa pubblica

L'efficientamento della spesa pubblica può condurre ad una diminuzione del carico impositivo, oppure renderlo più tollerabile per la percezione dei servizi ricevuti. Un interessante studio di Confcommercio degli inizi del 2011 (7) pone a raffronto l'indice di pressione fiscale e l'indice di *performance* della spesa pubblica, per determinare empiricamente l'indice di «pressione fiscale comparabile». Quello dell'Italia risulta il più alto in assoluto (cfr. Tabella n. 1), mentre in altri Paesi -

### Nota:

(7) Cfr. <http://www.confcommercio.it/home/Centro-stu/2011/Osservatorio-mercato-lavoro---web.pdf>, pag. 12.

Tabella n. 1 - Pressione fiscale (anno 2008) ponderata con l'indice di performance del settore pubblico: graduatoria decrescente su 17 Paesi

	Pressione fiscale ufficiale	Pressione fiscale comparabile (perché a parità di performance del settore pubblico)
Italia	42,8	51,0
Belgio	44,3	46,1
Francia	42,8	45,5
Portogallo	36,7	45,4
Danimarca	48,2	45,0
Svezia	47,1	44,8
Finlandia	43,1	42,2
Grecia	32,6	41,3
Regno Unito	37,3	40,5
Germania	39,3	40,5
<b>Media</b>	<b>38,2</b>	<b>38,2</b>
Austria	42,8	37,8
Spagna	33,1	36,8
Paesi Bassi	39,1	34,8
Lussemburgo	35,6	29,1
Irlanda	29,3	27,6
Stati Uniti	26,9	26,1
Giappone	28,3	24,5

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio Afonso A., Schuknect L., Tanzi V., 2005, Public sector efficiency: An international comparison, Public Choice, per gli indici di performance del settore pubblico ed European Commission, 2010, Monitoring tax revenues and tax reforms in EU Member States per la pressione fiscale.

quali la Svezia e la Danimarca - la pressione fiscale ufficiale è più alta di quella esistente in Italia, ma l'ottima *performance* della spesa pubblica rende più sopportabile il peso dei tributi: a titolo esemplificativo se un cittadino paga le imposte e si reca in ospedale, si aspetta un servizio efficiente (come pare accada in Svezia o Danimarca); se così non è (come talvolta pare accadere in Italia), il cittadino si rivolgerà alla sanità privata dovendo sostenere ulteriori costi che si sommano a quelli dei tributi versati.

Inoltre, se i servizi pubblici migliorano ci dovrebbe essere una maggiore propensione al pagamento delle imposte. Questo emerge da una verifica empirica sul tema della «lealtà fiscale ed inefficienza della spesa pubblica», condotta nel 2009 da Barone e Mocetti, due studiosi della Banca d'Italia (8),

secondo cui la «lealtà fiscale» - definita come propensione individuale a ottemperare spontaneamente ai propri obblighi fiscali - dipende, oltre che da alcune variabili socio-demografiche, anche dal grado di efficienza con il quale lo Stato offre ai cittadini beni e servizi pubblici. I risultati dell'indagine in questione indicano, infatti, che l'inefficienza della spesa pubblica ha un effetto negativo e significativo sulla lealtà fiscale dei cittadini.

L'efficienza della spesa riveste quindi, tra le variabili rilevanti per il contenimento dell'evasione fiscale, un particolare valore simbolico.

---

**Nota:**

(8) [http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/temidi/td09/td732\\_09](http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/temidi/td09/td732_09).

## ■ Idea: invertiamo il tutoraggio fiscale!

Raffaello Lupi

La richiesta delle imposte, come tutti i fenomeni dell'organizzazione sociale, dipende dall'intreccio di una pluralità di variabili. Dove la legge è onnipotente solo se trova qualcuno che le dia retta, come le organizzazioni aziendali, da cui arriva la stragrande maggioranza del gettito su redditi, consumi e risparmio. Il problema è dove le aziende non arrivano o i loro titolari mentono, cioè dove le rigidità organizzative non sono abbastanza forti da evitare l'omessa registrazione della ricchezza, anche dietro costi fittizi.

Proprio qui, dove le aziende non arrivano, dovrebbero insistere maggiormente i controlli, o meglio le richieste delle imposte. Che sono «imposte», come dice la parola stessa, perché serve qualcuno che le imponga con sufficiente sistematicità. Altrimenti, dove la richiesta non arriva, è normale che la gente non le paghi, con buona pace degli appelli al patriottismo. Ed è del tutto normale, lo dovrebbero sapere anche i lampioni, che non esistono gli «evasori», ma l'evasione dipende dalle occasioni: magari il bancario paga tutto, ma affitta in nero la casa ereditata dalla nonna, oppure l'avvocato dichiara quello su cui gli fanno la ritenuta d'acconto e glissa sul resto. E comunque tutti, quando fanno la spesa, si riforniscono di carburante, hanno un conto in banca o ricevono le bollette di gas, luce e telefono, qual-

cosa comunque pagano. Quindi, è inverosimile che qualcuno possa sottrarsi a tutte le imposte, e vivere «a sbafo totale». Insomma, non esiste l'evasore, ma esiste l'evasione (9), che si combatte in un modo molto semplice: chiedendo le imposte dove le aziende non arrivano o dove, all'interno delle aziende, ci sono punti deboli, in cui il padrone riesce facilmente a sottrarre ricchezza al Fisco.

Invece si continuano a fornire spiegazioni ridicole, tipo «onestà e disonestà» (10), come facendo appello «al buon cuore» dei contribuenti, mentre il problema non è la «disonestà», quanto l'illusione di tassare anche gli autonomi con la *Gazzetta Ufficiale*. Anche se queste tipologie di contribuenti si comportano, del resto, negli altri Paesi europei esattamente come da noi, come insegnano ricerche economiche empiriche (11).

---

**Note:**

(9) Mi sembra sempre gradevole, sul populismo superficiale che circonda questo tema, il mio vecchio articolino «Evasori con la coda?», in *Dialoghi Tributarî* n. 5/2009, pag. 489.

(10) Cioè lo scontro degli opposti populismi, tipo «chi evade è un ladro», «no è lo Stato che è un ladro se chiede troppo», «sommerso per sopravvivere», ed altre amenità del genere.

(11) Mi riferisco ai papers comparativa di Giulio Zanella, cui ci riferiamo anche su questo numero di *Dialoghi* assieme ad Alessandro Santoro (per gli scritti di Zanella <http://noisefromamerika.org/articolo/fatto-semplince-semplince-sullevasione-fiscale>).

Quindi il problema è chiedere le imposte e a tal fine i dipendenti delle nostre Amministrazioni finanziarie non sono meno numerosi di quelle estere, in rapporto alla popolazione. La dimensione relativamente piccola del nostro capitalismo familiare, e delle nostre aziende strutturate, è compensata dal loro numero, relativamente più elevato che all'estero; in quanto per essere «fiscalmente rigidi», almeno sui redditi altrui e sui consumi, non bisogna arrivare ad essere l'Unilever, ma basta avere qualche decina di milioni di fatturato. Bisognerebbe svolgere una analisi economica per capire in quale misura in altri Paesi gli «autonomi» sono più numerosi dei nostri. Non basta infatti confrontare le partite IVA, in quanto da noi consideriamo imprenditori anche i piccolissimi artigiani e commercianti, nonché tutte le società commerciali, che in parte sono «fuori IVA» in altri Paesi comunitari.

Una chiave di lettura, da aggiungere a quelle di Molinaro, è che in Italia i controlli fiscali «si sprecano», cioè si fanno dove non si dovrebbero fare. Perché si fanno, con sistematicità, solo dove non hanno portata deterrente, cioè sui grandi contribuenti, dove non c'è ricchezza nascosta, o se c'è non la si trova certo in questo modo. Al limite c'è solo ricchezza registrata secondo criteri più convenienti, e questo porta i controlli a sbilanciarsi sulle questioni di diritto, sul regime giuridico della ricchezza registrata, cioè sull'evasione interpretativa. Non è colpa dell'Agenzia, anche se l'Agenzia è ben contenta dei suoi comodi rilievi «in punto di diritto»; è piuttosto colpa del disorientamento dell'opinione pubblica, della spiegazione dell'evasione basata sulla disonestà, perché se tutto si spiega con la disonestà, mica mi dirai che le aziende, quelle grandi aziende il cui bilancio, guarda caso, torna sempre pari, sono oneste? Evidentemente imbrogliono, pensa l'opinione pubblica, che non ha mai chiarito il proprio rapporto con le aziende, comunque poche e che «non votano». Questo atteggiamento mediatico sui pretesi «grandi evasori» confonde la «maggiore imposta accertata» con la «ricchezza non registrata», come rilevavamo sul precedente numero 1/2012 (12). Si sguarniscono così ancora di più i controlli che servono davvero, cioè il controllo del territorio per ordine di grandezza, alla ricerca della ricchezza non registrata. Che resta nascosta anche guardan-

do le statistiche degli accertamenti fiscali 2011, che commenteremo su *Dialoghi*, ma abbiamo già esaminato su [www.giustiziafiscale.com](http://www.giustiziafiscale.com).

Abolire il tutoraggio, che obbliga alla verifica biennale delle grandi aziende sembra una proposta choc. Ma non vuol dire smettere di visitare le grandi aziende, anzi vuol dire concentrarsi sulla ricchezza eventualmente non registrata, anche presso di loro, o sui casi macroscopici di elusione, peraltro ormai sempre più rari. La massa della ricchezza nascosta sta negli autonomi, e nel piccolo capitalismo familiare, e non c'è bisogno di statistiche, se ci si rende conto che il fattore decisivo è la rigidità aziendale, e i controlli devono intervenire dove questa manca. Col tutoraggio dei grandi contribuenti, i controlli si impantanano su una serie di questioni di diritto, in cui si fa solo accademia, a proposito di imputazione a periodo, abusi veri o presunti e prezzi di trasferimento. Non a caso il gettito di questo vecchio tutoraggio sta crollando, stando alle già menzionate statistiche dell'Agenzia. I grandi contribuenti hanno versato in adesione da 1.470 milioni a 1.710, cioè 250 milioni in più, e solo poche banche, definendo le posizioni elusive pregresse, ne hanno versati quasi mille (rateazioni a parte). Al netto di questi incassi straordinari, il tutoraggio dei grandi contribuenti vedrebbe scendere gli introiti di parecchie centinaia di milioni, perché ormai gli accertamenti riguardano annualità in cui le aziende diffidavano di qualsiasi sistema per «risparmiare legalmente le imposte». In prospettiva, il tutoraggio sui grandi contribuenti non riesce neppure a rimpinguare le statistiche dell'Agenzia, e fa venire in mente il pastore che sorveglia il cane mentre le pecore scappano. È un lavoro inutile per gli Uffici dell'Agenzia, per le aziende, per i giudici e persino per i consulenti. Che, certo, ne traggono un guadagno, ma non possono sottrarsi, se sono anche studiosi dell'organizzazione sociale, alla frustrazione di sentirsi parte di una sceneggiata. Per questo, almeno dagli studiosi indipendenti dal *business*, deve partire l'ap-

#### Nota:

(12) R. Lupi e S. Capitani, «Maggiore imposta accertata non sempre significa ricchezza non registrata», in *Dialoghi Tributarî* n. 1/2012, pag. 7. Il ruolo delle aziende nella determinazione della ricchezza viene totalmente trascurato, commentando il tutoraggio fiscale, da M. Basilavecchia, «L'attenzione del Fisco per imprese di più rilevante dimensione», in *Corr. Trib.* n. 2/2009, pag. 98.

pello a «rovesciare il tutoraggio», spostandolo dove le aziende non arrivano, e riabituando gli Uffici a stimare per ordine di grandezza la ricchezza non registrata.

Nella sostanziale apatia progettuale dell'accademia tributaristica, va segnalato l'attivismo di altri osservatori della convivenza sociale. Costretti inevitabilmente a girare a vuoto in assenza di una comunità scientifica in grado di rispondere in modo soddisfacente agli interrogativi che la società si pone (13). Ne ripareremo nel prossimo numero a proposito della puntata di Report in cui Milena

Gabanelli, di cui avevamo ospitato un intervento sul tema nel precedente numero di *Dialoghi* (14), torna sul tema dei limiti alla circolazione del contante.

#### Note:

(13) Bortolussi, Roberto Ippolito, Nunzia Penelope, Giuseppe Pignataro, Leonardo Facco, Luca Ricolfi, Bruno Tinti, Alfredo Faieta e altri che cercano quantomeno di riflettere sulla questione.

(14) M. Gabanelli, G. Molinaro, R. Lupi, D. Stevanato, «Pericolosità sociale del contante e sua tassazione in chiave preventiva», in *Dialoghi Tributarî* n. 1/2012, pag. 11.

## RIVISTE

### GT – Rivista di giurisprudenza tributaria

*La più completa raccolta di giurisprudenza tributaria commentata dai maggiori esperti*

Direzione scientifica: Cesare Glendi

**GT – Rivista di giurisprudenza tributaria** offre con periodicità mensile:

**GUIDA AL CONTENZIOSO**, per affrontare le diverse fasi del processo tributario e conoscere gli orientamenti dei giudici sulle **questioni più rilevanti nella consulenza e nella pianificazione fiscale**.

**DOCUMENTAZIONE COMMENTATA**, con i **testi delle sentenze** più attuali della **Corte di giustizia UE**, della **Corte costituzionale**, di **legittimità e di merito in materia fiscale**, tutte massimate e corredate da commenti e note d'Autore.

**ORIENTAMENTO DELLA GIURISPRUDENZA ITALIANA**, sui temi di maggior rilevanza giuridica, grazie alla Rassegna delle Sezioni Unite e all'Osservatorio trimestrale, consolidato anche on-line, curati dal prof. Cesare Glendi.

**RIGORE SCIENTIFICO E OPERATIVITÀ**, un autorevole supporto interpretativo ed una

guida che accompagna il professionista nell'esercizio dell'attività contenziosa.

L'abbonamento alla rivista comprende il servizio **dottrina on-line** che offre direttamente dalla home-page:

- ✓ **Rivista in anteprima**, il PDF della rivista ancora in fase di stampa;
- ✓ **La consultazione on-line dei contenuti della rivista**, grazie alla ricerca a testo libero, per autore o anno di pubblicazione.

[www.ipsoa.it/gtonline](http://www.ipsoa.it/gtonline)

Periodicità: mensile

Abbonamento annuale: € 219,00

Ipsosa, pagg. 88

#### Per informazioni:

- **Servizio Informazioni Commerciali:**  
(tel. 02.82476794 - fax 02.82476403)
- **Agenzia Ipsosa di zona**  
([www.ipsoa.it/agenzie](http://www.ipsoa.it/agenzie))
- **www.ipsoa.it**

