

FISCO & AUTONOMI: MENO POTERI, PIÙ CONTROLLI*

di Giuseppe Pasquale
27 gennaio 2012

Il regime su base opzionale a favore del contribuente virtuoso, varato con l'articolo 10 del decreto Salva Italia, potrebbe finalmente segnare una svolta. A condizione, però, che esso venga inserito dentro una riforma radicale più profonda, basata su un nuovo patto fra Fisco e contribuente. Un patto finalizzato ad aumentare i controlli veri (oggi assai carenti), riducendo nel contempo le dosi illimitate di quei poteri presuntivi che di certo non favoriscono un atteggiamento di compliance. E che sono, al tempo stesso, esercitabili con grande difficoltà dagli uffici, solo a distanza di anni e in chiave retrospettiva.

L'intuizione è intelligente, ed è per questo che sprecarla sarebbe un peccato. L'idea di un regime su base opzionale che dà vantaggi al contribuente virtuoso può davvero segnare la svolta verso la soluzione definitiva del problema evasione di massa.

Il regime del virtuoso nel decreto Salva Italia e i suoi limiti

L'articolo 10 del decreto Salva Italia contiene però limiti e contraddizioni. Primo, è debole l'appeal. Le vere ansie dell'autonomo, infatti, riguardano l'esistenza in sé degli accertamenti presuntivi, mentre l'accorciamento di un anno dei termini di decadenza risulta a tal fine debole e poco significativo. In secondo luogo, paradossalmente, la norma favorisce un rischio evasione, laddove prevede, fra l'altro, la soppressione degli obblighi di emissione dello scontrino fiscale, soppressione non rimpiazzata da alcun meccanismo equivalente di controllo (nei riguardi di imprese piccole e grandi, comprese quelle più strutturate, aventi dimensione oltre la soglia dei 5,16 milioni di volume d'affari).

Inoltre, il divieto in arrivo per il Fisco di emettere accertamenti presuntivi nei riguardi di chi, all'interno di Gerico, avrà raggiunto il doppio traguardo di congruità e coerenza, non è presidiato da efficaci misure anti-abuso. La norma, infatti, svilupperà fra i contribuenti una tentazione forte, in massa, ad addomesticare il proprio responso di Gerico, onde infilarsi indistinguibilmente dentro una posizione di totale tranquillità fiscale (cioè, fra la massa dei congrui e coerenti "veri"). Su questo, purtroppo, la risposta del decreto Salva Italia è la stessa di sempre, ovvero limitarsi a prevedere una risposta sanzionatoria che è sì rafforzata (accertamento induttivo verso chi bara). Ma solo sul piano delle buone intenzioni, e quindi solo sulla carta. Senza fare tesoro degli innumerevoli fallimenti sistematicamente registrati nel passato su questa medesima strada. E senza porsi il problema, quindi, di quanto poco è concreta, per via della estrema limitatezza delle risorse oggettivamente impiegabili negli accertamenti ex post, l'ipotesi di una maxi sanzione del genere che possa concretamente risultare applicata in forma diffusa.

E infine - ed è questa la cosa di maggior rilievo - l'articolo 10 trascura del tutto una risorsa peculiare innata che è propria solo del popolo delle partite Iva (a differenza di altre figure di trasgressore): la spinta fortissima a "sentirsi a posto" - ad ogni costo - verso l'autorità costituita. Il patrimonio di valori sottostante a questo bisogno di regolarità, tipico dell'autonomo, andrebbe invece valorizzato e orientato sapientemente verso un sistema che trasformi questo tipo di contribuente da problema a risorsa.

Accertare non è controllare

Nel corso degli ultimi lustri si è assistito in Italia a un'escalation senza precedenti nelle dosi di potere di "accertamento" affidato in misura via via crescente a favore della Amministrazione finanziaria. Ci si è invece dimenticati di modernizzare e potenziare i meri "controlli". I quali nelle strategie di contrasto ancora oggi mantengono un ruolo marginale e pressoché simbolico, affidati prevalentemente al lavoro oscuro della Guardia di Finanza. Attenzione a non confondere: sul piano operativo i concetti di controllo e accertamento sono tutt'altro che sinonimi.

"Controllare" significa intervenire in qualunque momento e in qualunque luogo siano in atto fatti aventi rilievo fiscale, onde verificare coi propri occhi, da parte dell'autorità fiscale, se nel momento presente vi è o meno la violazione di un obbligo (di solito, si tratterà di un obbligo strumentale, come quello di emissione di fattura, ricevuta, scontrino o bolla d'accompagnamento). "Accertare" vuol dire invece raccogliere prove ed indizi finalizzati a effettuare una operazione di calcolo che quantifica la cifra da <<ritenere>> complessivamente sottratta a tassazione durante una o più annualità. Dopodiché, la cifra calcolata viene addebitata al contribuente all'interno di un atto chiamato "accertamento" appositamente notificatogli.

Il punto è che se nel "giorno dopo giorno" rimangono assenti i controlli, pure le prove dei ricavi evaporano per sempre. Questo accade perché nel nostro sistema è lo stesso autonomo che per legge viene chiamato a fare da guardiano di se stesso, ovvero a costruirsi le prove da sé. Sulla carta, tuttavia, il sistema prevede che ciò avvenga sotto il pungolo di controlli giornalieri potenzialmente capaci di smascherarne la eventuale fallacia. È per questo, dunque, che solo un presidio reale e costante nel tempo, finalizzato a controllare la effettiva memorizzazione obbligatoria delle fonti di prova (emissione di scontrino, ricevuta, fattura, annotazioni contabili tempestive, eccetera), può garantire la ordinata e veritiera registrazione fai-da-te dei futuri imponibili da tassare. Pertanto, solo se riusciamo a far sì che questo tipo di contribuente lavori giornalmente con la prospettiva di poter ricevere concretamente tale tipo di verifica (al massimo, entro pochi giorni dai fatti di gestione), è possibile poi ottenere da lui una compiuta rappresentazione contabile delle vere somme introitate, da assoggettare a regolare tassazione.

La deterrenza viene dai controlli, mai dagli accertamenti postumi

Contrariamente a ciò, purtroppo, stando al sistema estremamente distorto ereditato dal passato, il nostro ordinamento tributario, più che investire sui controlli, punta massicciamente sugli accertamenti.

E' da quarant'anni che, in siffatto paradossale contesto, Fisco e contribuente recitano a soggetto una sorta di gioco di guardie e ladri. Durante l'anno in corso il sistema è come se facesse di tutto per volgere lo sguardo altrove, evitando di frapporre ostacoli ai comportamenti evasivi attuali dei singoli. Salvo poi, a decorrere dall'anno dopo, ribaltare i rapporti di forza a favore del Fisco, attribuendo a quest'ultimo, quasi per spirito di rivalsa, dosi illimitate di poteri presuntivi amplissimi, aventi una portata di tipo indagatorio. Poteri funzionali alla ricostruzione "ora per allora" di fatti passati, dal sistema lasciati evaporare senza trattenere la minima traccia (durante la fatica del giorno dopo giorno). E quindi a questo punto giocoforza centrati sull'utilizzo sistematico di "prove indirette", prove fondate, anche ai fini delle quantificazioni di evasione, su indizi o persino su "ragionamenti".

Solo che per l'autonomo, in particolare, lavorare nella prospettiva di sottostare a un tal genere di accertamento è proprio ciò che ne azzera alla radice qualunque potenziale propensione alla cosiddetta compliance (cioè, all'adempimento spontaneo). La questione, beninteso, non ha niente di oggettivo, ma costituisce piuttosto l'effetto di una (erronea) percezione psicologica. E, infatti, pur non potendosi negare negli ultimi anni la accresciuta qualità degli accertamenti, questo tipo di contribuente vive con massima diffidenza la prospettiva di soggiacere alla discrezionalità di fatto del futuro accertatore. Per questo egli, nell'attesa che arrivi il suo turno (la frequenza degli accertamenti è di uno ogni dieci-quindici anni), sarà tentato di premunirsi, facendo in modo di accantonare quel che può (in termini di occultamento di imposte) in vista di un tipo di verifica che egli percepisce - benché, ripetesi, ciò in realtà sia del tutto erroneo - come generatrice di conteggi esagerati destinati a trasformarsi in futuri accertamenti a suo carico.

Traghettono il contribuente verso il regime speciale del virtuoso

Ancora oggi, infatti, e nonostante le mille riforme degli ultimi anni, il problema-Fisco continua a essere percepito dai diretti interessati (gli autonomi) come tormento quotidiano insopportabile e come causa prima del crescente clima di soffocamento che oramai deprime in forma diffusa tutta l'economia dei "piccoli". D'altro canto, gli esiti dell'azione di contrasto alla evasione fiscale di massa dimostrano che senza il consenso degli interessati è difficile conseguire risultati significativi, anche in termini di gettito da evasione. Pertanto, diventa

auspicabile da un lato che si provveda al taglio degli obblighi inutili cumulatisi nel corso degli anni sulle spalle dell'autonomo, mentre dall'altro che si offra al contribuente la possibilità di scegliere la cosa che è per lui dieci volte più conveniente: ovvero decidere una volta per tutte di rispettare le regole, comprese quelle fiscali (mi riferisco alla parte sana che è preponderante nel popolo delle partite Iva).

Solo di fronte a una prospettiva di convenienza propria, infatti, l'autonomo accetterà di assicurare la stretta collaborazione (che è imprescindibile dal punto di vista del Fisco), onde favorire più frequenti controlli in corso d'anno su fatti di gestione attuali, in modo da costruire insieme un sistema che conviene a tutti: con meno ricostruzioni in chiave retrospettiva e meno poteri presuntivi. Il tutto a fronte del rafforzamento dei controlli basati su prova certa (come a esempio, ripetesi, le verifiche sullo scontrino fiscale).

Va costruito, in altre parole, un sistema nel quale ogni partita Iva si deve sentire come presa fra due fuochi: da un lato la "minaccia" degli studi di settore. Dall'altro - in alternativa - il regime speciale del contribuente virtuoso. Colui al quale, previa apposita istruttoria, verrà consentita questa scelta, si ritroverebbe liberato per sempre dal rischio di accertamenti su base indiziaria. Chi invece sceglierà di stare fuori dal regime del virtuoso sarebbe sottoposto sia agli accertamenti presuntivi mediante le cosiddette check list, sia alle presunzioni in chiave automatizzata notificabili sulla base degli studi di settore. Questi ultimi, assumerebbero una rinnovata performance in funzione para-sanzionatoria e, dunque avrebbero forza probatoria privilegiata, com'era alle origini.

Per converso, il contribuente virtuoso si impegnerebbe a rispettare un patto di lealtà che sia al tempo stesso serio, condiviso e reciproco nei confronti del Fisco. Patto che pertanto sarebbe privo di senso se non venisse poggiato a sua volta su un pilastro fondativo che vincoli Fisco e contribuente a segnare un netto punto di discontinuità rispetto al passato, e dunque a garantire il rispetto rigoroso dei più solidi valori etici. Con sanzioni severe accettate ex ante dal contribuente, anche di natura penale, rese applicabili non di fronte alla prima insignificante irregolarità, ma solo se, dopo una sequenza di violazioni a ciò finalizzate, viene provata in modo inconfutabile la intenzione di trasgredire il "patto";.

Certo, è vero, può essere un'utopia immaginare che possa esistere un sistema di controlli capace di intercettare a fini di contribuzione tributaria il cento per cento delle transazioni commerciali (soprattutto la gran massa costituita da quelle facilmente effettuabili "in nero", all'insaputa di chiunque). Ma proprio per questo, l'unico modo per venirne fuori è di coinvolgere la figura dello stesso controllato includendolo fra i protagonisti attivi nella catena del valore. Tenendo conto di una verità fondamentale, da 40 anni ignorata dai nostri sistemi di contrasto: e, cioè, che questa tipologia di soggetto va trattata diversamente dal delinquente fiscale poiché, a differenza di questo, è prima di tutto un lavoratore (piuttosto che un truffatore abituato a vivere di espedienti). Per questo motivo, quindi, egli è ipersensibile nei riguardi del Fisco, avendo solo lui (piuttosto che il delinquente) un tasso di sensibilità potentissimo, che lo fa essere sempre pronto a reagire e ad attivarsi nella giusta direzione del "mettersi a posto" verso l'autorità fiscale. L'esperienza insegna che, tante volte, è stato sufficiente un modesto input appena accennato da parte del Fisco per scatenare una reazione forte che vede l'autonomo pronto a pagare qualunque prezzo pur di sentirsi in regola verso il Fisco.

Il marketing istituzionale del prodotto "compliance"

In tal senso, dunque, ciò che appare decisivo è riuscire a costruire nella mente dell'autonomo un orizzonte di certezza sul fatto che un controllo-filtro esiste dietro ogni sua transazione e che quindi il sistema delle verifiche funziona verso tutti: verso gli altri propri colleghi, prima ancora che verso se stesso. E' un po' quel che succede quando si circola con la propria vettura nei tratti di strada presidiati da tutor. L'automobilista ottempera sempre (qualunque automobilista lo fa) perché "sa" che qui il controllo verso chiunque è non solo "possibile", ma immancabile ed infallibile. Anche se poi, al tempo stesso, è altresì vero che egli in realtà non sa veramente come stanno le cose nel mentre percorre la strada. E cioè se il tutor viene effettivamente tenuto acceso tutti i giorni dagli organi di controllo.

Nel mondo della fiscalità un meccanismo simile esiste sul versante delle ritenute alla fonte. Non è mica vero che per ogni ritenuta effettuata vi è un Grande Fratello che incrocia i dati e si fa dare la garanzia a uno a uno che le somme sono state realmente versate. La certezza di funzionamento del sistema complessivo non è affidata a fantomatiche apparecchiature di incrocio che setacciano a tappeto le ritenute. Tant'è vero che gli introiti delle ritenute alla fonte, com'è noto, arrivano non certo dalla notifica di atti personalizzati di controllo di

massa, quanto piuttosto dai versamenti fatti d'iniziativa e in via spontanea dai soggetti obbligati. Ma ciò si verifica unicamente per il fatto che nella mente di questa fascia di contribuenti - attraverso l'abile gioco delle parti che il legislatore del 1973 ha saputo costruire fra sostituto e sostituito - si è ormai ingenerata una convinzione diffusa in tal senso.

Ecco perché è altresì fondamentale che un patto fra Fisco e contribuente sia supportato nel tempo da un investimento di cospicue risorse per la realizzazione di un vero e proprio marketing istituzionale del prodotto "compliance". Marketing finalizzato a costruire e mantenere un ambiente ordinamentale costantemente ritenuto "cogente", nella mente dell'autonomo.

Trasparenza e rivoluzione informatica tramite il linguaggio Xbrl

Sempre all'interno del regime speciale del virtuoso, sarebbe opportuno puntare a un salto di qualità definitivo, veramente rivoluzionario, nelle dosi di trasparenza fra Fisco e contribuente. A tal fine si renderebbe opportuno studiare la possibile fattibilità di un sistema capace di adottare, anche per le annotazioni giornaliere di contabilità aziendale, i vantaggi straordinari del linguaggio informatico Xbrl. Si riuscirebbe in tal modo a ridare un valore concreto alle scritture contabili, che da molti lustri e ancora tutt'oggi vengono compilate inutilmente e a vuoto dai contribuenti, in quanto destinate nel 95 per cento dei casi a rimanere sepolte nei propri cassetti, senza che mai il Fisco vi abbia possibilità di accesso (tale accessibilità si verifica, infatti, solo nella ipotesi di un controllo approfondito, ipotesi che stando ai numeri si verifica una volta ogni 10-15 anni).

Ampliare la tassonomia e adottare un tale linguaggio aprirebbe le porte a una vera rivoluzione copernicana. Consentendo al Fisco, a distanza di poche settimane dai fatti di gestione, di sollevare il velo su una realtà che oggi di fatto gli rimane preclusa in toto. Sarebbe infatti possibile non solo di ottenere le informazioni di dettaglio (riguardanti tutti i contribuenti che hanno scelto il regime del virtuoso), ma altresì, elaborarne elettronicamente i dati quasi in tempo reale ed in forma trasversale, confrontandoli e mettendoli in relazione fra loro, in modo da individuare quasi in presa diretta quali sono i casi anomali da verificare mediante sopralluogo effettuabile a stretto giro. Il tutto elaborato da postazione remota, ovvero da parte di un funzionario che sarebbe in grado di fare qualunque disamina rimanendo comodamente seduto dietro un pc nel proprio ufficio.

* Le opinioni qui espresse sono esclusiva responsabilità degli autori e non impegnano in alcun modo il Ministero dell'Economia e delle Finanze, alle cui dipendenze Giuseppe Pasquale presta la propria attività professionale.