

IL CONCORDATO PREVENTIVO: UN'ANALISI ECONOMICA

DI EMILIO GERELLI,

Accademia dei Lincei e Università di Pavia

JEL CLASSIFICATION: H2 – H24

KEYWORDS: concordato fiscale - tassazione

IL CONCORDATO PREVENTIVO: UN'ANALISI ECONOMICA

di Emilio Gerelli,

Accademia dei Lincei e Università di Pavia¹

Sommario: 1. Sintesi e conclusioni – 2. Un'esperienza concreta: Taiwan – 3. L'evasione fiscale – 4. Il patteggiamento – 5. Effetti economici del concordato preventivo – 6. Gli studi di settore: uno strumento per realizzare il concordato – 7. Il riferimento al reddito normale – 8. Conclusioni.

*Who'er expects a faultless tax to see
Expects what neither is, nor was, no e'er shall be.*

Mac Culloch

1. Sintesi e conclusioni

Il concordato preventivo è uno strumento di efficienza. Con esso si offre ai contribuenti la scelta fra le due opzioni seguenti: pagare un ammontare fisso di imposta stabilito dal fisco, evitando con ciò accertamenti per tre anni, oppure pagare l'ammontare da essi prescelto, assoggettandosi però ai possibili accertamenti. Scopo principale di tale concordato è contrastare l'evasione. Nel

¹ Contributo a: *Nuovi strumenti di accertamento per le piccole e le medie imprese*, contratto di ricerca Sogei al Dipartimento di Economia pubblica e territoriale dell'Università di Pavia

contempo esso riduce i costi degli accertamenti fiscali (ma necessita risorse per la stima della distribuzione dei redditi), e può fornire un incentivo alla produzione di reddito al di sopra della soglia ritenuta “normale”. Come vedremo, inoltre, se il fisco ha una adeguata conoscenza della distribuzione dei redditi ed i contribuenti sono avversi al rischio, il concordato preventivo esercita effetti positivi di benessere, poiché aumenta il gettito senza peggiorare la situazione dei contribuenti. Il suo maggior difetto è (secondo taluni) la rinuncia all'accertamento analitico dei redditi.

Data la preminenza dell'obiettivo di ridurre l'evasione, la misura è adatta a gruppi di imprese e lavoratori autonomi con alta evasione e costi elevati di verifica fiscale; in generale, piccoli e medi operatori. Poiché in Italia questi operatori sono la stragrande maggioranza, il limite di 5 milioni di euro di ricavi o compensi stabilito dalla Finanziaria 2003 (c.d. primo modulo) per l'applicazione del concordato preventivo, gli conferisce uno straordinario peso. Infatti soltanto l'1% circa dei contribuenti IVA (poco più di 40.000) presenta dichiarazioni superiori a 5 milioni euro (circa 10 miliardi di lire).

Un giudizio significativo fondato sul raffronto fra pregi e difetti di questo strumento può essere comunque formulato soltanto in relazione a situazioni concrete. Tuttavia, da un punto di vista generale, sembra utile premettere le parole di equilibrata saggezza pronunciate da un noto economista americano (Stiglitz, assecondato da un pure noto italiano, Pedone) il quale in tema di tassazione del reddito ammonisce che un principio da tenere sempre presente è che: “quali che siano le regole prescelte, esse daranno luogo ad alcune ingiustizie e inefficienze, e che, nel formulare le norme tributarie, si deve pesare un'iniquità contro un'altra, una distorsione contro un'altra”².

Allo scopo di analizzare il concordato preventivo (che per brevità d'ora innanzi denomineremo talora soltanto concordato) esamineremo anzitutto una concreta esperienza straniera, a Taiwan, di applicazione dello strumento (conosciuto nella letteratura internazionale con la sigla FATOTA, derivante dalle lettere iniziali di Fixed Amount of Taxes Or Tax Audit) (§ 2). Poiché con il

² Cfr. J. E. Stiglitz, *Economia del settore pubblico*, Milano, Hoepli, 1989, p. 584; Antonio Pedone, *Presentazione* al volume: M. Leccisotti (a cura di) *Per un'imposta sul reddito normale*, Bologna, il Mulino, 1990, p. V

concordato si vuole contrastare soprattutto l'evasione fiscale, esamineremo brevemente le spiegazioni economiche di tale fenomeno (§ 3). Il concordato preventivo è una forma di patteggiamento; esporremo perciò i caratteri di quest'ultimo (§ 4), per considerare poi, su questa base, gli effetti di benessere del concordato (§ 5). Valuteremo quindi l'opportunità di utilizzare gli studi di settore (§ 6) ed il correlato riferimento al concetto di reddito normale (§ 7) quale base per la stipulazione del concordato. Concluderemo che esistono le premesse teoriche perché il concordato preventivo abbia successo, se esso sarà utilizzato correttamente da contribuenti e fisco; per quest'ultimo, in particolare, condizione necessaria della buona riuscita sarà la capacità di stimare con buona approssimazione la distribuzione dei redditi dei contribuenti. Infatti se le valutazioni del fisco saranno eccessive, i contribuenti rifiuteranno il concordato, mentre in caso contrario si avrà una contrazione del gettito (§ 8).

2. Un'esperienza concreta: Taiwan

E' utile osservare – anche perché ciò è generalmente ignorato – che esiste già un'esperienza concreta e positiva di applicazione del concordato preventivo. Esso è infatti in vigore da 38 anni a Taiwan. Precisamente, nel 1965, tenuto conto che più del 95 per cento delle imprese taiwanesi erano di piccole dimensioni, e che la maggior parte di esse erano coinvolte in pratiche di evasione delle imposte, le autorità fiscali decisero che le imprese con un ricavo annuo inferiore a circa 1,54 milioni di dollari USA, sarebbero state esentate da accertamenti se avessero pagato un ammontare fisso di imposta, variabile a seconda del ramo di industria. Secondo il ministro delle finanze taiwanese, l'idea ispiratrice del concordato preventivo consisteva nel consentire di concentrare le capacità di accertamento sulle imprese più grandi, massimizzando la somma recuperato in ogni accertamento.

Questa misura poteva attuarsi in modo efficace anche perché l'introito annuale della maggior parte delle imprese era facilmente conoscibile da parte

del fisco. Infatti circa il 60% del prodotto interno lordo di Taiwan è creato da industrie esportatrici o da altre imprese connesse all'attività di esportazione, e tali operatori devono compilare per legge documenti di spedizione per le dogane. In tal modo l'amministrazione fiscale, essendo in possesso di un'informazione generale sull'attività di ogni impresa connessa all'export, è in grado di stimare la distribuzione del reddito imponibile di tutte queste imprese.

Tuttavia, per il rimanente 40% delle imprese, quelle non esportatrici, le cui informazioni sugli introiti sono meglio protette nei riguardi del fisco, esisteva un forte incentivo a manipolare gli introiti in modo da soddisfare il criterio dei \$ 1,54 milioni, poiché l'ammontare fisso di imposta da pagare risultava particolarmente basso in relazione all'introito effettivo. A questo proposito sembra che il fisco di Taiwan abbia sviluppato criteri atti a identificare gruppi molto correlati al reddito d'impresa, e che non possono essere facilmente manipolati dalle imprese stesse. I maggiori cambiamenti della regolamentazione operati nel tempo, riguardano l'ammontare della somma fissa del pagamento fiscale, in relazione ai tassi di profitto nei differenti rami di impresa.

Secondo uno studioso: "Per altri Paesi in via di sviluppo afflitti da simili problemi di evasione fiscale su larga scala delle imprese, cui si aggiungono costi di accertamento insostenibili, lo strumento del concordato preventivo è un'alternativa che merita di essere considerata."³

3. L'evasione fiscale

Come s'è accennato, il concordato preventivo ha quale principale scopo la riduzione dell'evasione. Per valutare l'efficacia della cura, occorre quindi conoscere la natura della malattia.

L'evasione fiscale è il crimine economico per eccellenza. Essa è stata analizzata – ovviamente sulla base di ipotesi semplificate – con gli strumenti

³ Le informazioni sintetizzate sono state tratte da C. Y. Cyrus Chu, *Plea bargaining with IRS*, "Journal of Public Economics", 1990, pp. 319-333, citaz. p. 330, e inoltre da una comunicazione personale del Prof. Cheng-Cheng Yang dell'Università di Taiwan.

della teoria delle decisioni sotto incertezza⁴. Nell'ambito di questo schema, il contribuente è incerto sulla possibilità di subire o meno accertamenti fiscali, e considera la sua decisione di dichiarare l'imponibile come un gioco d'azzardo. Nel decidere quale reddito dichiarare il contribuente deve scegliere: quanto più bassa è la dichiarazione del suo reddito, tanto maggiore è il suo risparmio d'imposta se sfugge all'accertamento fiscale, però tanto maggiore sarà la sanzione in cui incorre se subisce tale accertamento. La scelta dell'ammontare del reddito da dichiarare dipende dai tre elementi: l'atteggiamento nei riguardi del rischio, la probabilità di subire l'accertamento, e l'ammontare della sanzione. La dichiarazione del contribuente sarà tanto maggiore, quanto più egli è avverso al rischio, quanto maggiore è la probabilità di essere accertato, e quanto più severa è la sanzione. Secondo valutazioni empiriche, in molti Paesi la frequenza di accertamento e le penalità previste sono relativamente basse. In tal caso il modello considerato prevede che, per ogni parametro di avversione al rischio che appaia empiricamente accettabile, i contribuenti dovrebbero dichiarare una piccola proporzione del loro reddito, o addirittura o addirittura un imponibile nullo.

Queste drastiche conclusioni del modello vengono attenuate dalla constatazione che le possibilità di frodare il fisco risultano in realtà limitate dal fatto che il fisco stesso può disporre di informazioni che accrescono le capacità di accertamento e limitano le possibilità di frode; tali informazioni possono riguardare poste significative di reddito e deduzioni, quali salari e stipendi, pensioni ed interessi. Inoltre, le trattenute fiscali alla fonte per quanto riguarda stipendi e salari, costituiscono altri importanti strumenti di riduzione dell'evasione. A questi elementi si aggiungono fattori morali e sociali che possono contribuire a far sì che vengano prodotte dichiarazioni oneste: sensi di colpa in caso di evasione, solidarietà morale e sociale, valutazioni positive sul Governo in carica.

⁴ Il riferimento più generale è a A. Allingham e A. Sandmo, *Income tax evasion: a theoretical analysis*, "Journal of Public Economics", 1972, pp. 323-38. Per un'ampia analisi vedi in questo fascicolo: Luigi Bernardi e Luigi Franzoni, *Evasione fiscale e nuove tipologie di accertamento: un'introduzione all'analisi economica*

E' tuttavia convincimento generale che i contribuenti che ottengono fonti di reddito non soggette a trattenute alla fonte o per i quali il fisco non disponga di particolari documenti informativi - specialmente piccole imprese e lavoratori autonomi - si avvicinino in qualche misura alle conclusioni del modello, e tendano ad evadere sostanzialmente di più degli altri contribuenti. Con particolare riferimento al nostro Paese, si ritiene che l'evasione abbia ormai raggiunto in Italia dimensioni eccessive ed abnormi rispetto alla maggior parte degli altri Paesi occidentali, e ciò con particolare riferimento ai "piccoli" contribuenti menzionati. Per ridurre questa evasione, la via maestra è il potenziamento delle capacità di accertamento dell'amministrazione finanziaria. Si tratta di un percorso lungo e costoso, che può essere facilitato dall'introduzione di strumenti innovativi che consentano di concentrare le attività di accertamento sui maggiori contribuenti, utilizzando per gli altri strumenti meno costosi e più efficaci, quali il concordato preventivo.

4. Il patteggiamento

Il concordato preventivo è in sostanza una forma di patteggiamento, del quale, perciò, esponiamo qui i caratteri principali. Il patteggiamento (*plea bargaining*), o "pena su richiesta" è molto diffuso negli Stati Uniti, ed è stato introdotto anche in Italia nel 1988, con assai minore successo; per questo è stata recentemente approvata una legge che amplia le possibilità di utilizzare questo strumento.⁵

Il patteggiamento ha una spiegazione economica semplice: la risoluzione di controversie mediante una negoziazione antecedente al processo è meno costosa e può offrire vantaggi tanto al giudice quanto all'imputato. Il giudice

⁵ W. M. Landes, *An economic analysis of the courts*, "Journal of Law and Economics", 1971, pp. 61-107; J. J. Miller, *Plea bargaining and its analogues under the new Italian criminal procedure and in the United States: towards a new understanding of comparative criminal procedure*, "New York University Journal of International Law and Politics", 1990, pp. 215-51. Un'ampia bibliografia sul patteggiamento è disponibile alla voce *plea bargaining* di: *The new Palgrave dictionary of economics and the law*. Per un'analisi della legislazione italiana si veda ad esempio P. De Filippi, *Il patteggiamento*, Padova, Cedam, 2000. La recente legge è la n. 134 del 12 giugno 2003, "Modifiche al codice di procedura penale in materia di applicazione della pena su richiesta delle parti", Gazzetta Ufficiale n. 136 del 14 giugno 2003

deve affrontare un problema di scarsità: come impiegare le sue limitate risorse per risolvere il massimo numero di controversie, pesate in relazione all'importanza delle sentenze. Un giudice razionale che possa decidere su come predisporre il suo carico di processi, si organizzerà in modo da minimizzare i costi, e il patteggiamento è uno strumento per raggiungere questo obiettivo. Il "giudice del patteggiamento" negozia una sentenza più lieve in cambio della certezza della condanna, risparmiando così sui costi del processo. L'imputato è incoraggiato a dichiararsi colpevole scambiando l'incertezza di un processo che potrebbe imporgli una sentenza più severa se insiste nel proclamare la sua innocenza, con la certezza di una pena minore se si dichiara colpevole. Si concorderà il patteggiamento se la riduzione massima della pena concessa dal giudice, supera od uguaglia la diminuzione minima di pena richiesta dall'accusato. Sono dunque i fattori di costo che guidano ambedue le parti a cercare un compromesso mediante un accordo antecedente al processo.

Tuttavia i risparmi nei costi non sono il solo fattore che spiega l'utilizzo del patteggiamento. Se tanto l'imputato come il giudice sono avversi al rischio, possono accordarsi nello scambiare una condanna più lieve con un riconoscimento di colpevolezza, per evitare l'incertezza del processo. Inoltre, il patteggiamento può venire usato dal giudice per separare il colpevole dall'innocente in modo "efficiente". Infatti è assai più probabile che una persona colpevole accetti di dichiararsi tale in cambio di una sentenza più favorevole, piuttosto che un innocente, a parità di circostanze. Tuttavia ciò sarà vero soltanto se tutti gli accusati hanno il medesimo grado di avversione al rischio. Se invece coloro che sono accusati di crimini, ma sono innocenti, sono più avversi al rischio dei veri colpevoli, si dichiareranno colpevoli soltanto per evitare la previsione incerta di una pena maggiore.

Inoltre, i giudici possono scegliere di aumentare le richieste di pena quale mezzo per incentivare gli imputati a riconoscersi colpevoli ed a sottoscrivere il patteggiamento; ciò può far sì che coloro i quali preferiscono il processo ricevano una sentenza più severa, il che disincentiva i processi piuttosto che i crimini.

5. Effetti economici del concordato preventivo

Il patteggiamento tra contribuente e fisco si denomina concordato preventivo. Si tratta, come si è accennato all'inizio, di uno strumento fiscale il quale prevede che al contribuente sia data la scelta fra due possibilità:

1. il pagamento di un ammontare di imposta prefissato dal fisco, essendo in contropartita esentato da accertamenti fiscali, oppure
2. il pagamento soltanto di ciò che il contribuente ritiene sia dovuto, restando però soggetto alla possibilità di accertamento.

Supponendo che i contribuenti siano avversi al rischio, e che il fisco possieda informazioni sufficienti sulla distribuzione dei redditi (ipotesi fondamentale), l'analisi teorica dimostra che l'introduzione del concordato preventivo determina un "ottimo paretiano", nel senso che nessun contribuente viene danneggiato dal concordato, mentre aumenta il gettito dell'imposta. Infatti i contribuenti che scelgono il concordato migliorano la loro posizione (preferendo sottrarsi agli accertamenti), mentre coloro che decidono di sottoporsi alla probabilità di accertamento non la peggiorano, poiché rimangono nel normale assetto tributario. Il fisco otterrà il medesimo gettito atteso dal secondo gruppo. Ma otterrà di più dal primo gruppo. Il contribuente paga infatti un premio per eliminare la sua esposizione al rischio di accertamento, poiché l'idea fondamentale che ispira il concordato preventivo, è che la sua introduzione consente di limitare il rischio di accertamento e/o di distorsione fiscale cui i contribuenti sono sottoposti nell'ambito del normale sistema tributario⁶.

Come nel caso del patteggiamento, i difetti del concordato possono consistere nel fatto che il contribuente onesto, ma particolarmente avverso al rischio possa essere incentivato a corrispondere al fisco, tramite il concordato, una somma eccessivamente superiore a quella che sarebbe effettivamente dovuta. Inoltre, poiché il concordato riguarda un periodo triennale, il

⁶ Cfr. C. Y. Cyrus Chu, op. cit. in loc.cit e K. L. Glen Ueng e C. C. Yang, *Plea bargaining with IRS: extensions and further results*, "Journal of Public Economics", 2001, pp. 83-98

contribuente potrebbe incontrare difficoltà nello stimare correttamente i suoi redditi futuri. D'altra parte, l'amministrazione finanziaria potrebbe rendere particolarmente gravosi gli accertamenti per incentivare l'accettazione del concordato, anche qui con danno dei contribuenti onesti.

Il concordato preventivo può essere raffrontato od assimilato ad altri strumenti fiscali. In particolare, esso è assimilabile alla "regola dell'esclusione" (o *cutoff rule*)⁷. Al contrario del criterio casuale, che non differenzia i contribuenti sulla base del reddito dichiarato, la regola dell'esclusione utilizza le informazioni contenute in tale reddito in modo semplice: fissa una soglia di reddito e stabilisce una probabilità di accertamento per le dichiarazioni sotto la soglia, mentre non effettua alcun accertamento sulle dichiarazioni sopra la soglia prefissata.

Se i contribuenti devono tenere conto di una regola di esclusione che le autorità fiscali si impegnano a mantenere, è lecito ritenere che quelli fra essi i cui redditi superano la soglia, dichiarino un reddito pari soltanto a quest'ultima. In tal caso, un sistema tributario che incorpori la regola dell'esclusione non differisce dal concordato preventivo. Infatti anche con la regola menzionata i contribuenti hanno la scelta fra il pagamento di una somma fissa di imposta rimanendo così esenti da accertamenti, oppure il pagamento soltanto di quello che essi ritengono dovuto, restando però soggetti ad accertamenti su possibili evasioni.

Per quanto riguarda, invece, il raffronto fra concordato preventivo e condono, si rileva che quest'ultimo per avere successo deve essere inatteso (al contrario del concordato), poiché in caso contrario si manifesterebbe un incentivo all'evasione con conseguente riduzione del gettito fiscale.⁸

6. Gli studi di settore: uno strumento per realizzare il concordato

Come si è accennato sopra, condizione necessaria per il successo del concordato preventivo è che il fisco abbia una conoscenza sufficientemente

⁷ Cfr. Ueng e Yang, cit, p. 95

⁸ Cfr. C. Marchese e F. Privileggi, *Tax amnesties and self-selection of risk-averse taxpayers*, "Public Finance", 2000, pp. 394-410

approssimata della distribuzione del reddito fra i contribuenti. In Italia, strumento elettivo per far fronte a questa esigenza sono gli “studi di settore” elaborati dal ministero dell’Economia e delle Finanze, ed applicati alle attività economiche con ricavi inferiori a 10 miliardi di lire. Secondo la Guida dell’Agenzia della Entrate⁹, lo studio di settore è “un metodo informatizzato a base statistica per il calcolo dei ricavi o dei compensi presunti dell’attività di ogni singola impresa o professionista”. Uno strumento, dunque, che con eventuali opportune modifiche rispetto alla sua attuale configurazione, appare, almeno in via di principio, particolarmente adatto quale base per il concordato preventivo. Cinque anni or sono, nel 1998, venne licenziato il primo blocco di tali studi. Oggi, 2003, si arriverà al traguardo con l’elaborazione di tutti i 236 studi programmati, che riguardano circa quattro milioni di contribuenti e che forniscono un censimento descrittivo della piccola e media impresa e del lavoro professionale.

Sia pure diversamente concepiti, gli studi di settore non sono una novità. Infatti prima della riforma tributaria del 1970-73, l’attività di verifica dell’amministrazione finanziaria era assistita da studi di settore, predisposti in collaborazione con le associazioni di categoria, ed approvati dal collegio degli ispettori compartimentali. Tuttavia, poiché tali studi costituivano la base del concordato fra l’Amministrazione ed i contribuenti, questi ultimi non cercavano di adeguarsi ai risultati degli studi, in attesa del concordato che permetteva di stabilire un ricavo più basso.

Con la riforma tributaria degli anni 1970-1973 questi studi vengono eclissati, poiché viene generalizzata la modalità analitica di determinazione del reddito, che deve emergere per differenza tra la sommatoria di tutti i singoli costi e quella di tutti i ricavi. Tentativo nobile, ma sfortunato, di generalizzare il metodo di accertamento del reddito effettivo. “Infatti la storia si incaricherà ben presto di vendicare il reddito normale. Già alla fine degli anni ’70 ci si rende ben conto che l’evasione fiscale nel campo dei redditi di impresa non solo non è stata contenuta dalla riforma tributaria, ma dilaga pressoché indisturbata.”¹⁰ In proposito - poiché chi scrive ha fatto parte del Comitato di studio sulla riforma

⁹ Cfr. www.agenziaentrate.it

¹⁰ G. Vitaletti, *Studi di settore e contesto fiscale*, in *I nuovi studi di settore*, allegato alla Rivista “il fisco”, n.25 del 19 giugno 2000, n. 25, pp. 23-

tributaria operante presso il ministero delle Finanze nella seconda metà degli anni 60 -, ci sia soltanto permesso di ricordare che questo risultato deludente delle riforma non si sarebbe manifestato, se non si fosse disattesa una basilare raccomandazione chiaramente espressa da tale Comitato, e soprattutto dal suo presidente, professore Cesare Cosciani: la riforma tributaria avrebbe dovuto essere preceduta da una radicale trasformazione e rafforzamento dell'amministrazione finanziaria, che l'avrebbe messa in grado di attuare efficacemente la riforma. Ciò che purtroppo non avvenne, con le negative conseguenze richiamate.

Per far fronte alla crescente evasione si ricorse in un primo tempo, in particolare, alla moltiplicazione degli "obblighi strumentali" (quali bolle di accompagnamento, scontrini e ricevute fiscali), difficili da gestire in presenza di numerosissime attività economiche. Sulla base di queste ed altre esperienze ci si rese conto che è improduttivo introdurre adempimenti contabili che hanno un fine soltanto fiscale. Di qui il ricorso agli studi di settore.

Ovviamente, anche questo strumento non è esente da critiche. Limitandoci a quelle di carattere generale, due ci risultano essere le principali osservazioni negative. Anzitutto, il fatto che "se i contribuenti mentono anche gli studi di settore mentono"¹¹: ciò in quanto tali studi sono fondati su dati forniti dai contribuenti stessi. Questa osservazione è certamente rilevante, ma, più che un argomento per abbandonare lo strumento, esso è uno stimolo a migliorarne le valutazioni, eventualmente utilizzando dati non forniti direttamente dai contribuenti. La seconda critica è quella formulata da alcuni giuristi, secondo i quali l'utilizzo degli studi di settore porterebbe ad una "catastizzazione", nel senso che verrebbe accertato il reddito normale in luogo del reddito effettivo. Dato e non concesso che ciò avvenga nell'attuale assetto fiscale¹², il riferimento al reddito normale potrebbe però divenire del tutto accettabile con riferimento al

¹¹ F. Gallo, *Ancora sulla questione reddito normale-reddito effettivo: la funzione degli studi di settore*, in loc. cit. nella nota precedente, p. 39

¹² Scrive infatti Augusto Fantozzi: "non è vero che gli studi di settore "catastizzano" o che modificano il presupposto del tributo: i contribuenti pagheranno un tributo non sul reddito normale, ma sul reddito effettivo, che verrà rettificato sulla base di un nuovo strumento di accertamento rappresentato dagli studi di settore". Cfr. di questo A. *Valutazione giuridica degli studi di settore*, nel luogo citato sopra, 18.

concordato preventivo. In tal caso il reddito normale potrebbe essere stimato mediante gli studi di settore, il cui potenziamento ed ampliamento è già previsto dal d.d.l. delega per la riforma tributaria.

7. Il riferimento al reddito normale

La realizzazione efficace del concordato preventivo esige, come s'è accennato sopra, che il fisco disponga di sufficienti conoscenze sulla distribuzione dei redditi dei contribuenti. Ciò evoca il ricorso agli studi di settore, quale strumento, e, di conseguenza al concetto di reddito normale. Utilizzando le definizioni fornite da Sergio Steve, riteniamo che nel nostro caso possa definirsi "normale" "un reddito medio tra una serie effettiva di cespiti e di contribuenti diversi. Tra i possibili redditi *medi* ha particolare importanza in finanza il reddito *tipico*, ossia il reddito che rappresenta quanto si può ricavare da un cespite, fuori di circostanze eccezionali di carattere oggettivo (eventi particolarmente favorevoli o sfavorevoli) e soggettivo (particolare diligenza o particolare incuria)". Data la struttura del concordato, che si estende a un periodo triennale, questa definizione può essere completata aggiungendo che "il reddito normale rimane fisso per una serie più o meno lunga di periodi fiscali".¹³

Non è qui possibile, né utile, dare conto delle ampie discussioni su tale reddito, a cominciare dalla tesi seminale di Luigi Einaudi, secondo cui la tassazione sul reddito "tipico" premia i contribuenti che ottengono risultati superiori al normale e penalizza quelli che ottengono risultati inferiori. Secondo i fautori di tale forma impositiva i contribuenti penalizzati sarebbero indotti ad accrescere l'attività economica per ridurre o annullare l'inferiorità derivante dal loro attuale reddito effettivo. Ricordiamo soltanto che, da un punto di vista pratico, nell'ipotesi di una tassazione sulla base del reddito normale, il lavoro

¹³ Ambedue le citazioni sono tratte da S. Steve, *Lezioni di scienza delle finanze*, settima edizione, Padova, Cedam, 1976, pp. 307-308

dell'Amministrazione finanziaria sarebbe notevolmente semplificato. Limitandosi il numero dei contribuenti e/o delle forme di reddito da controllare, verrebbe facilitata l'attività di accertamento del fisco, che potrebbe concentrarsi sui casi di maggiore importanza, invece di disperdersi nel controllo formale di milioni di dichiarazioni, come avviene attualmente in Italia.

Nell'ambito della controversia sulla preferibilità dell'utilizzo del concetto di reddito effettivo – rigidamente determinato sulla base dei risultati contabili - o di reddito normale, tendono a prevalere le accennate considerazioni pratiche. Infatti, con la possibile eccezione dei redditi da lavoro dipendente o da capitale, non è possibile in genere definire o individuare il reddito effettivo di un soggetto, senza fare ricorso a convenzioni o presunzioni. Riguardo alla tassazione del reddito che più ci interessa, quello di impresa o da lavoro autonomo (che può essere assimilato a quello delle piccole imprese), occorre ricorrere a semplificazioni ed a presunzioni più o meno arbitrarie per superare le seguenti difficoltà nella determinazione della base imponibile, infatti:

- 1) i guadagni di un'impresa sono valutabili con precisione solo alla fine del suo ciclo produttivo, in modo che i profitti di un esercizio possano essere compensati con le perdite subite in un altro. Il bilancio fiscale è invece annuale, anche se il fisco cerca di limitare gli effetti perversi di questa limitazione concedendo una qualche detraibilità delle perdite dall'imponibile degli anni seguenti e precedenti;
- 2) numerosissime sono le voci di bilancio che comportano il ricorso a stime da parte del contabile: beni e materiali in lavorazione alla fine dell'anno, crediti inesigibili, ecc.;
- 3) la tassazione rigidamente vincolata a ricavi e costi apre possibilità di evasione mediante l'occultamento dei ricavi, specie nel caso delle piccole e medie imprese.¹⁴

Concludiamo su questo punto citando il giudizio finale di un'analisi condotta sulla base di un atteggiamento assai cauto per quanto concerne l'utilizzo del reddito normale: "Il reddito normale andrebbe perciò limitato alle

¹⁴ M. Leccisotti, in loc. cit. pp. 8-10

fasce di contribuenti minori, per i quali è troppo costoso l'accertamento da parte del fisco in relazione al maggior gettito, e che trovano eccessivamente costosa la contabilità ordinaria".¹⁵

8. Conclusioni

All'interno della riforma del sistema tributario, un'attenzione particolare è rivolta al mondo degli autonomi, un vasto insieme di contribuenti che esercitano attività di impresa e di lavoro autonomo. Il confine di questo insieme viene identificato nel fatturato di cinque milioni di euro, che definisce l'ambito degli studi di settore, i quali verranno potenziati, e al tempo stesso quello della nuova forma di concordato, che riguarderà sia le imprese sia i professionisti, dovrà avere carattere preventivo, e riguarderà un periodo triennale. Si tratta di una fascia di contribuenti ingente, poiché ben il 99% dei contribuenti che dichiarano il loro fatturato IVA è al di sotto della soglia indicata.

Attualmente i rapporti fra studi di settore e concordato preventivo sono stati considerati solo molto genericamente dal legislatore, ma il comune riferimento ad un medesimo limite di fatturato preannuncia che – come riteniamo del tutto auspicabile per i motivi illustrati sopra – questi rapporti verranno precisati, utilizzando gli studi quali strumenti di attuazione del concordato, il cui successo dipende in particolare dalla conoscenza che il fisco ha della distribuzione dei redditi.

L'idea di un concordato che definisca l'obbligazione tributaria in anticipo rispetto al periodo d'imposta risponde certamente ad un'esigenza di fondo molto sentita dalla stragrande maggioranza dei contribuenti potenzialmente interessati. I potenziali vantaggi di questo istituto sono infatti rilevanti. L'aliquota marginale del tributo è pari a zero, poiché esso assume la natura di imposta a somma fissa, che libera dal prelievo ogni incremento di imponibile che superi quello preso a base per la determinazione del tributo; come ricordato sopra, ciò può esercitare effetti positivi sugli incentivi al lavoro e alla produzione di nuova

¹⁵ G. Dallera, *Reddito normale, equità e capacità contributiva*, in M. Leccisotti, op. cit. p. 76

ricchezza. Inoltre diminuiscono altri tipi di oneri che gravano sull'operatore senza che ad essi corrisponda alcun gettito: anzitutto i costi di adempimento, poiché il concordato sarà legato alla semplificazione degli obblighi formali; diminuiranno anche i costi legati all'incertezza, dato il pagamento di una somma fissa¹⁶.

The proof of the pudding is in the eating: il successo del concordato dipenderà dalle regole pratiche con cui sarà attuato da fisco e contribuenti. Esistono però le premesse generali perché esso possa risultare un successo, o, quantomeno, un miglioramento rispetto alla situazione attuale.

¹⁶ E. Longobardi e G. Pasquale, *Piccole imprese e professionisti: dagli obblighi formali alla predeterminazione concordata dell'imposta*, in E. Longobardi (a cura di), *I centogiorni e oltre: verso una rifondazione del rapporto fisco-economia*, De Agostini Professionale, allegato alla rivista "il fisco" del 6 maggio 2002, pp. 157-72