

Si può sconfiggere l'evasione fiscale? Quali sono le reali dimensioni del fenomeno in Italia? E come si può favorire il pagamento spontaneo delle imposte? Le cronache degli ultimi mesi, con la crisi economico-finanziaria e le forti tensioni sociali, portano al centro del dibattito pubblico la «questione fiscale». L'elevata sottrazione di gettito priva lo Stato di risorse fondamentali per la crescita ed i servizi pubblici, distorce la concorrenza tra gli operatori economici e genera ingiustizia sociale. Il volume riporta le migliori pratiche a livello internazionale, fornisce la mappa dell'evasione fiscale in Italia, descrive gli interventi attuati sul versante dei controlli e dei servizi ai contribuenti, illustra le strategie e gli strumenti per aumentare la «tax compliance» sulla base di un rinnovato patto fiduciario tra Stato e cittadino, disegna una nuova architettura dei rapporti tra i diversi attori della filiera fiscale. Vincere la sfida dell'evasione significa migliorare la qualità dei controlli, semplificare gli adempimenti, premiare il contribuente virtuoso, aumentare l'efficienza della spesa pubblica, diminuire la pressione fiscale. L'evasione non è un fatto esclusivamente economico, ma ha profonde implicazioni sociali e comportamentali: i saggi raccolti illustrano l'interconnessione tra le diverse dimensioni del fenomeno e tracciano una nuova strada per la «tax compliance» e l'equità fiscale.

ANTONINO GENTILE è direttore regionale dell'Agenzia delle entrate dell'Emilia-Romagna.

SILVIA GIANNINI è ordinario di Scienza delle finanze presso la Facoltà di Economia dell'Università di Bologna e vicesindaco di Bologna.

€ 23,00



ISBN 978-08-15-23856-0



9 788815 238566

GENTILE - GIANNINI

Evasione fiscale e «tax compliance»

Evasione fiscale e «tax compliance»

a cura di
Antonino Gentile
e **Silvia Giannini**



il Mulino

- citizens*, a cura di P. Norris, Oxford, Oxford University Press.
- Locke, R.M. [2002], *Building trust*, in *Mezzogiorno e politiche di sviluppo*, a cura di A. Flora, Napoli, Esi.
- Luhmann, N. [2002], *La fiducia*, Bologna, Il Mulino.
- Nannicini, T., Stella, A., Tabellini, G. e Troiano, U. [2010], *Social capital and political accountability*, Cepr, January.
- Pelligra, V. [2009], *Fiducia e produttività*, in «Sindacalismo», luglio.
- Penati, A. [2011], *Evasione fiscale*, in «la Repubblica», 27 dicembre, pp. 2-3.
- Provasoli, A. e Tabellini, G. [2011], *Non è così che si batte davvero l'evasione*, in «Il Sole 24 Ore», 3 settembre.
- Putnam, R. [1983], *The forms of capital*, in *Handbook of theory and research for the sociology of education*, a cura di J. Richardson, New York, Greenwood Press.
- [2000], *Bowling alone*, New York, Simon & Schuster; trad. it. *Capitale sociale e individualismo*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- Schelling, T. [1960], *The strategy of conflict*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- Tabellini, G. [2008], *The scope of cooperation: Values and incentives*, in «Quarterly Journal of Economics», August.
- Williams, B. [2007], *Vergogna e necessità*, Bologna, Il Mulino.

MARCO LAMANDINI

PRESIDI ORGANIZZATIVI DELL'IMPRESA E
«COMPLIANCE» FISCALE: NUOVE FRONTIERE PER
IL TUTORAGGIO FISCALE E PER IL RAPPORTO
VIRTUOSO TRA GRANDI IMPRESE E FISCO

1. Cosa suggerisce la letteratura economica sulla «tax compliance»?

Due rilievi di analisi economica sembrano poter offrire una utile premessa in materia.

a) I comportamenti dei contribuenti sembrano rispondere non solo a razionali scelte strategiche ma obbedire anche (e piuttosto) ad aspettative etiche e a norme sociali [De Backer, Heim e Tran 2011; Downs e Stetson 2011; Maciejovsky, Schwarzenberger e Kirchler 2011]. In base ad un paradigma valutativo fondato sulle aspettative economiche razionali la domanda dovrebbe essere: «perché i cittadini pagano tanto le tasse?». In base ad un paradigma valutativo che incorpora anche i valori sociali, la domanda che ci poniamo è viceversa l'opposto: «perché i cittadini evadono tanto?». Ma anche la storia economica dimostra che a sorprendere, in prospettiva evolutiva, dovrebbe essere più l'incremento di propensione alla conformità fiscale che non all'evasione o all'elusione [Manestra 2010]. Ciò suggerisce la necessità di affrontare il tema della *tax compliance* non solo sul piano degli incentivi percepiti dall'*homo oeconomicus* ma anche sul piano di quelli propri dell'uomo sociale. Sia la *behavioural economics* sia la responsabilità sociale contano, almeno in questo ambito. Incentivare la propensione alla *compliance* dei decisori societari, dunque, si può non solo con incentivi economici e con sanzioni «esterne» ma anche con adeguati meccanismi di attivazione delle norme sociali e di promozione di processi interni di autocontrollo. La buona *governance* interna può, dunque, essere uno strumento tra i più appropriati per contrastare l'evasione fiscale dei grandi contribuenti. Anche perché naturalmente

nale con riguardo ai temi della *compliance* e costituire il punto di raccolta delle domande del personale che presentino profili di *compliance*; c) verificare le procedure interne, codici interni di condotta e linee guida operative sulla corretta applicazione delle regole rilevanti per l'esercizio dell'attività bancaria; d) identificare, documentare e verificare i rischi di *compliance* associati all'attività bancaria, ivi compresi lo sviluppo di nuovi prodotti e aree di business; e) individuare appropriati metodi di misurazione dei rischi di *compliance*; f) verificare l'appropriatezza delle procedure di *compliance*; g) proporre l'aggiornamento delle procedure di *compliance*; b) effettuare test di *compliance*; i) riferire al *senior management* sulle questioni; l) relazionarsi con le autorità di vigilanza e gli esperti esterni; m) predisporre un programma delle proprie attività.

2.2. Le imprese di investimento

La funzione di conformità, come si è accennato, trova una sua disciplina anche con riguardo alle imprese finanziarie non bancarie, ed in particolare nella direttiva 2004/39/CE del Parlamento e del Consiglio relativa ai mercati degli strumenti finanziari (nel seguito, «MiFID» o «direttiva») e nella direttiva di attuazione di «secondo livello» 2006/73/CE della Commissione europea relativa ai requisiti di organizzazione e alle condizioni di esercizio dell'attività delle imprese di investimento.

In particolare la direttiva MiFID stabilisce l'obbligo in capo alle imprese di investimento di applicare politiche e procedure sufficienti a garantire che l'impresa, i suoi dirigenti, i suoi dipendenti e gli agenti collegati adempiano agli obblighi che incombono loro in virtù delle disposizioni della direttiva.

La direttiva «di secondo livello» della Commissione n. 2006/73/CE prevede che le imprese di investimento debbano:

- a) i) istituire, applicare e mantenere politiche ade-

quate per individuare il rischio di mancata osservanza degli obblighi imposti dalla direttiva MiFID, nonché i rischi che ne derivano e ii) mettere in atto misure e procedure idonee a minimizzare tale rischio e a consentire alle autorità competenti di esercitare efficacemente i poteri conferiti loro dalla direttiva;

- b) istituire e mantenere una funzione di conformità permanente, efficace e indipendente, cui siano attribuite le seguenti responsabilità: i) controllare e valutare regolarmente l'adeguatezza e l'efficacia delle misure e delle procedure messe in atto e delle misure adottate per rimediare a eventuali carenze nell'adempimento degli obblighi da parte dell'impresa; ii) fornire consulenza e assistenza ai soggetti rilevanti incaricati dei servizi di investimento e delle attività di investimento ai fini dell'adempimento degli obblighi che fanno carico all'impresa in virtù della direttiva MiFID.

Al fine di consentire alla funzione di *compliance* di svolgere i suoi compiti con correttezza ed indipendenza, la direttiva 2006/73/CE stabilisce altresì che: a) la funzione di controllo di conformità deve disporre dell'autorità, delle risorse e delle competenze necessarie e avere adeguato accesso alle informazioni pertinenti; b) deve essere nominato un responsabile per la funzione di controllo della conformità, al quale spetta presentare all'alta dirigenza una relazione scritta annuale in materia di adempimento degli obblighi, in cui sia tra l'altro indicato se siano state adottate misure appropriate per rimediare a eventuali carenze; c) i soggetti che partecipano alla funzione di controllo della conformità non devono partecipare alla prestazione dei servizi e all'esercizio delle attività che essi sono chiamati a controllare; d) il metodo per la determinazione della remunerazione dei soggetti che partecipano alla funzione di controllo della conformità non deve comprometterne l'obiettività o essere tale per cui sia probabile che ne comprometta l'obiettività.

La direttiva «di secondo livello» n. 2006/73/CE attribuisce espressamente la responsabilità di garantire che l'impresa si conformi agli obblighi che le fanno carico in

la *tax compliance*, se è fondata su valori sociali, non può che dare prevalenza alla sostanza sulla forma.

b) In una prospettiva internazionale, l'attitudine alla conformità fiscale è anche funzione della provenienza geografica dei soggetti [De Backer, Heim e Tran 2011]: chi evade a casa propria tende a farlo anche a casa altrui, indipendentemente dal diverso regime giuridico in essere e del grado (eventualmente superiore) di rischio di sanzione. Si determinano dunque effetti di *spill over*. Ciò suggerisce l'opportunità di azioni concertate su base *cross border* per i grandi contribuenti che hanno, in genere, tale natura transnazionale.

2. Cosa ci illustrano i modelli di «compliance» già sperimentati?

Nell'interrogarsi sugli assetti organizzativi della grande impresa che possano favorire la *tax compliance*, sembra utile rivolgere preliminarmente uno sguardo al settore – quello bancario o finanziario – che fino ad ora mostra di aver rivolto più di altri meditata attenzione al tema della *compliance*.

2.1. Le banche

La *Task Force on Accounting Issues of the Basel Committee on Banking Supervision* ha pubblicato nell'aprile 2005 un «high level paper on compliance risk and the compliance function in banks». Tale documento – che il Comitato espressamente ricollega alla finalità di promuovere la sana e prudente gestione delle banche e che, funzionalmente, si innesta nel corpo della disciplina inerente al secondo pilastro dell'Accordo di Basilea II – detta in maniera organica una serie di principi ai quali le banche sono invitate ad attenersi al fine di prevenire i rischi di inosservanza (*compliance risk*), e cioè «i rischi di sanzione, di significative perdite finanziarie ovvero di per-

dita di reputazione cui le banche potrebbero incorrere in conseguenza del mancato rispetto di leggi, regolamenti, regole di comportamento, standard di comportamento e codici di condotta applicabili alle attività bancarie».

L'emanazione di disposizioni *ad hoc* sulla *compliance* risponde così all'esigenza di apprestare più efficaci presidi organizzativi dell'impresa tenuti al rispetto delle norme, i quali consentano alle banche di far adeguatamente fronte all'accresciuta complessità normativa.

I principi enunciati dal Comitato di Basilea hanno trovato trasposizione, a livello nazionale, anzitutto ad opera delle «disposizioni di vigilanza» di Banca d'Italia in materia di funzione di conformità (*compliance*) del 10 luglio 2007 e, con riguardo agli intermediari finanziari (tra cui le banche) che prestano servizi di investimento, ad opera del regolamento congiunto Banca d'Italia-Consob del 29 ottobre 2007, in attuazione della direttiva di «secondo livello» n. 2006/71/CE del 10 agosto 2006 (a sua volta di attuazione della direttiva MiFID n. 2004/39/CE).

Alla base dei principi dettati dal Comitato di Basilea vi è il riconoscimento del fatto che la *compliance*: a) deve assicurare la conformità dell'attività bancaria non solo alla lettera ma anche e soprattutto alla sostanza delle norme, anche autoregolamentari, che la disciplinano; b) riguarda tutti i livelli dell'organizzazione; c) deve essere considerata come parte integrante delle *business activities*; d) deve essere vista come espressione della cultura organizzativa, e cioè come un pervasivo modo di essere dell'intera organizzazione e non invece come una mera responsabilità della funzione a ciò dedicata.

Il Comitato di Basilea raccomanda pertanto che la funzione di *compliance*, in posizione di indipendenza funzionale all'interno dell'organizzazione d'impresa, assista il *senior management* nel gestire efficacemente i rischi di inosservanza delle norme che riguardano l'esercizio dell'attività bancaria. A tal fine spetta alla funzione di *compliance*: a) aggiornare il *senior management* sulle leggi, sui regolamenti e sugli standard applicabili; b) assistere il *senior management* nella formazione del perso-

virtù della direttiva MiFID all'alta dirigenza. In particolare l'alta dirigenza è tenuta *i*) a valutare e riesaminare periodicamente l'efficacia delle politiche, dei dispositivi e delle procedure messi in atto per conformarsi agli obblighi imposti dalla MiFID e *ii*) ad adottare le misure appropriate per rimediare a eventuali carenze.

La disciplina nazionale in materia di *compliance* va rinvenuta, quanto alla prestazione di servizi d'investimento, nel regolamento congiunto Banca d'Italia-Consob del 29 ottobre 2007.

Tutte le disposizioni sulla funzione di *compliance* condividono, peraltro, i medesimi principi di fondo, e cioè:

a) proporzionalità: entrambe le discipline richiedono un approccio basato sulle caratteristiche individuali degli intermediari – in termini di dimensioni, complessità operativa ed altre caratteristiche individuali – da un lato dettando regole differenziate e, dall'altro lato, sollecitando una applicazione delle disposizioni comunque coerente e proporzionata rispetto alle specificità di ciascun intermediario;

b) *principle based approach*: sono indicati in genere solo principi di carattere generale, integrati, ove necessario, da linee guida applicative e indicazioni sulle prassi accettabili;

c) gradualità: ciascun intermediario può articolare, nel tempo, l'accesso a metodologie e processi progressivamente più avanzati.

Entrambe le normative prevedono *i*) l'inquadramento della funzione di *compliance* nel sistema dei controlli e *ii*) tre livelli di controllo (controlli di linea, di gestione del rischio di *compliance* e di *audit*). Alcune differenze tuttavia permangono: la derogabilità al requisito di separazione organizzativa tra funzioni di controllo è, ad esempio, applicata in maniera diversa. Nella disciplina bancaria ha centralità la funzione di gestione dei rischi, in cui può essere allocata anche la funzione di *compliance*; la disciplina del Regolamento congiunto Banca d'Italia-Consob prevede, invece, *i*) che la funzione di *compliance* deve essere indipendente e deve sempre essere istituita (salvo

l'ipotesi dell'*outsourcing*); *ii*) che la funzione di revisione interna e quella di gestione del rischio possano, in base ai principi di proporzionalità, non essere istituite; *iii*) che la funzione di revisione interna, se istituita, deve essere separata dalle altre funzioni, in particolare dalla funzione di *compliance*. La normativa bancaria, invece, prevede la funzione di revisione interna come inderogabilmente obbligatoria. Banca d'Italia richiede inoltre alla funzione di *compliance* azioni di presidio organizzativo *ex ante* (demandando all'*internal audit* la funzione di controllo *ex post*), mentre Consob richiede altresì – per i servizi di competenza – lo svolgimento da parte della funzione di attività di controllo anche *ex post*.

Giova infine sottolineare che, ai fini della *compliance*, assumono rilevanza i modelli comportamentali: *a*) imposti dal legislatore con norme imperative di legge; *b*) imposti da regolamenti; *c*) dovuti sulla base dei principi generali di vigilanza, integrati talora mediante rinvio alle migliori pratiche di mercato o a codici di condotta predisposti da organizzazioni rappresentative dell'industria bancaria e finanziaria; *d*) autoimposti dalla singola impresa, per effetto di previsioni statutarie, adozione di codici di condotta o codici di autodisciplina. Come ha precisato il Comitato di Basilea le «regole» di cui occorre assicurare l'osservanza «are likely to go beyond what is legally binding and embrace broader standards of integrity and ethical conduct». Secondo quanto richiesto dalle disposizioni di vigilanza della Banca d'Italia occorre infatti promuovere e assicurare comportamenti della banca improntati «a principi di onestà, correttezza e rispetto non solo della lettera ma anche dello spirito delle norme», al fine del «rafforzamento e della preservazione del buon nome della banca e della fiducia del pubblico nella sua correttezza operativa e gestionale».

3. *Regole in materia di «governance» nei modelli di «compliance» per l'impresa finanziaria*

A. Funzione di «compliance» e assetto organizzativo di vertice della banca e dell'intermediario finanziario. La disciplina sulla funzione di *compliance* incide sull'assetto organizzativo di vertice dell'impresa, integrando le regole di diritto societario comune in materia di organi sociali.

Il Comitato di Basilea raccomanda, a riguardo, che il consiglio di amministrazione sia l'organo responsabile: *a)* della supervisione della gestione dei rischi di *compliance*; *b)* della approvazione della *compliance policy*, mediante l'approvazione di un documento formale che definisca contenuto e poteri della funzione interna a ciò dedicata; *c)* della verifica (almeno una volta all'anno) del grado di effettiva gestione da parte della banca del rischio di *compliance*. Tale attività può essere delegata dal consiglio ad un suo comitato. Più analitiche indicazioni in materia si rinvengono nelle «disposizioni di vigilanza» di Banca d'Italia, le quali dedicano un intero paragrafo al ruolo degli organi di vertice della banca rispetto alla *compliance*. Principio fondante è che la responsabilità di vertice della supervisione complessiva del sistema di gestione del rischio di non conformità alle norme spetta (e ricade in capo) al consiglio di amministrazione e al collegio sindacale. Coerentemente, nei modelli organizzativi non tradizionali, tale responsabilità spetta, nel modello dualistico, al consiglio di sorveglianza e al consiglio di gestione e nel modello monistico al solo consiglio di amministrazione (con specifiche competenze, tuttavia, anche del comitato di controllo interno istituito entro il consiglio).

In particolare, il consiglio di amministrazione, sentito il collegio sindacale: *a)* approva (con apposita delibera non delegabile) le politiche di gestione del rischio di *compliance*, ivi inclusa la costituzione di una funzione di conformità alle norme permanente ed indipendente. Per le banche che adottino il modello dualistico le disposizioni di vigilanza segnalano l'opportunità che lo statuto

preveda per detta materia una delibera del consiglio di sorveglianza, su proposta del consiglio di gestione. Per le banche che adottino il modello monistico, la delibera deve essere approvata, oltre che dal consiglio di amministrazione nel suo complesso, anche dal comitato per il controllo sulla gestione; *b)* valuta (almeno una volta all'anno) l'adeguatezza della funzione di conformità alle norme. Il consiglio di amministrazione può a tal fine avvalersi di un comitato costituito al suo interno: comitato che, ove risulti essere l'organo di riporto funzionale del servizio di *compliance*, dovrebbe valere, almeno in astratto, ad assicurare alla funzione un più elevato livello di indipendenza. Nel modello dualistico detta valutazione è svolta dal consiglio di gestione e gli esiti della stessa sono comunicati al consiglio di sorveglianza ovvero a un comitato costituito al suo interno.

Il regolamento congiunto Banca d'Italia-Consob, a sua volta, si limita a stabilire che l'organo con funzione di supervisione strategica: *a)* individua gli obiettivi, le strategie, il profilo e i livelli di rischio dell'intermediario definendo le politiche aziendali e quelle del sistema di gestione del rischio dell'impresa, verificandone periodicamente la corretta attuazione e coerenza con l'evoluzione dell'attività aziendale; *b)* verifica che l'assetto delle funzioni aziendali di controllo sia definito in coerenza con il principio di proporzionalità e con gli indirizzi strategici; *c)* verifica che le funzioni aziendali di controllo siano fornite di risorse qualitativamente e quantitativamente adeguate.

Naturalmente, a seconda del modello di amministrazione adottato dall'intermediario occorrerà individuare quale sia l'organo con funzione di supervisione strategica.

B. Funzione di «compliance» e assetto organizzativo aziendale. I profili di autonomia organizzativa e funzionale del responsabile della «compliance». La disciplina sulla funzione di *compliance* incide anche sull'assetto organizzativo aziendale, integrando le regole di diritto comune in materia d'impresa. Il Comitato di Basilea ha infatti dedicato un intero paragrafo alle responsabilità del *senior ma-*

nagement in materia, stabilendo che esso è responsabile: a) della gestione effettiva dei rischi di *compliance*; b) della definizione e comunicazione della *compliance policy*; c) del rispetto della *compliance policy*; d) dell'informazione al consiglio di amministrazione sulla gestione dei rischi di *compliance*; e) della istituzione di una permanente ed effettiva funzione di *compliance*. Inoltre, il Comitato di Basilea enuncia una serie di importanti raccomandazioni al fine di garantire l'indipendenza della funzione di *compliance*.

In ossequio alle indicazioni del Comitato di Basilea, le disposizioni di vigilanza di Banca d'Italia stabiliscono, a loro volta, che gli organi delegati (nel modello dualistico il consiglio di gestione) e il direttore generale – secondo le specifiche competenze definite in via generale con riferimento al sistema dei controlli interni – devono assicurare una efficace gestione del rischio di conformità. A tal fine essi: a) definiscono adeguate politiche e procedure di conformità; b) stabiliscono canali di comunicazione efficaci per assicurare che il personale a tutti i livelli dell'organizzazione sia a conoscenza dei presidi di conformità relativi ai propri compiti e responsabilità; c) assicurano che le politiche e le procedure vengano osservate; d) nel caso emergano violazioni, accertano che siano apportati i rimedi necessari; e) delincono flussi informativi volti ad assicurare agli organi di vertice della società piena consapevolezza sulle modalità di gestione del rischio di non conformità.

Il responsabile della funzione di conformità, la cui nomina è di competenza, esclusiva e non delegabile, del consiglio di amministrazione (consiglio di gestione), sentito il collegio sindacale (consiglio di sorveglianza), deve: a) possedere requisiti adeguati di indipendenza, autorevolezza e professionalità; b) rivestire un ruolo all'interno della banca tale da conferire autorevolezza alla funzione medesima; c) collaborare con le altre funzioni aziendali allo scopo di sviluppare le proprie metodologie di gestione del rischio in modo coerente con le strategie e l'operatività della banca.

Sempre con riguardo al responsabile della funzione di *compliance* è previsto altresì che: i) possa essere nominato anche un componente dell'organo amministrativo, purché non sia destinatario di deleghe; ii) se il responsabile della funzione è un esponente della dirigenza della banca non deve avere responsabilità dirette di aree operative né deve essere gerarchicamente dipendente da soggetti responsabili di dette aree.

Sotto il profilo organizzativo le attività di conformità possono essere svolte da personale inserito in una struttura organizzativa dedicata e gerarchicamente dipendente dal responsabile della funzione ovvero da dipendenti integrati in aree operative diverse.

4. Come declinare, dunque, «tax compliance» e organizzazione della grande impresa?

Traendo spunto dalle osservazioni che precedono, a me pare che possano – pur nella novità del tema – enunciarsi alcuni principi di organizzazione interna dell'impresa che sembrerebbero promettenti per migliorare la *tax compliance* dei grandi contribuenti societari nel contesto dell'istituto del c.d. tutoraggio fiscale dei grandi contribuenti.

a) Una *governance* dell'impresa che formalizzi e effettivamente implementi una robusta funzione di *tax compliance* appare idonea a ridurre il rischio di evasione ed elusione. Se questo è vero, appare necessario che l'amministrazione valuti questo aspetto nella profilatura del rischio del grande contribuente ai fini del tutoraggio, facendone un aspetto rilevante dell'attribuzione del *rating* di rischio di *tax compliance*.

b) Qual è, tuttavia, una *governance* adeguata per la *tax compliance*? Mi pare che possano ipotizzarsi almeno alcuni possibili assetti organizzativi.

i) A livello di *governance* di vertice, a me pare che ai sindaci (e comunque all'organo di controllo) vada esplicitamente attribuita una specifica funzione di vigilanza

sulla *tax compliance*, assistita se del caso da un obbligo di denuncia delle gravi irregolarità all'Autorità secondo il modello proprio dell'organo di controllo delle banche e delle imprese di investimento nei confronti delle autorità di vigilanza. Del pari, potrebbe rivelarsi utile l'utilizzo di un apposito comitato consiliare dedicato alla *tax compliance*, se del caso – ove esistente – coincidente con il comitato *audit*.

ii) A livello di presidi organizzativi aziendali interni, il *tax compliance officer* mi pare che andrebbe individuato con caratteristiche che ripetano, in questo settore, sia i tratti salienti propri del *compliance officer* dell'impresa finanziaria sia quelli del «dirigente preposto», beninteso preposto qui non alla correttezza dei dati contabili, bensì alla conformità alle norme di comportamento dell'impresa in relazione al dovere fiscale. Esso dunque dovrebbe poter avere un ruolo analogo di attestazione di quello proprio del dirigente preposto di cui all'art. 154 *bis* Tuf e al tempo stesso una funzione – dotata di adeguata autonomia e autorevolezza nell'assetto organizzativo dell'impresa – corrispondente a quella del *compliance officer* secondo le migliori pratiche nel settore bancario e finanziario. All'esistenza di queste funzioni dovrebbero naturalmente corrispondere specifiche procedure aziendali di *tax compliance* [v. sulla loro efficacia Bayer e Cowell 2010], che il *tax compliance officer* dovrebbe valutare e monitorare nella loro adeguatezza, efficacia e «robustezza».

iii) A livello di presidi di rischio esterni, la buona *governance* mi pare potrebbe avvantaggiarsi, da un lato, di una specifica attribuzione di responsabilità di verifica e monitoraggio della conformità fiscale al revisore e, dall'altro lato, del conferimento di una altrettanto specifica attribuzione di responsabilità ai consulenti fiscali dell'impresa. La letteratura economica internazionale – specie americana – evidenzia da tempo il ruolo centrale, per incentivare la *tax compliance*, dei c.d. *preparers* [Leviner e Richison 2011]. Essi nella sostanza potrebbero essere configurati come utile *gatekeepers* rispetto al rischio fiscale.

La *governance* dell'impresa, tenuto conto di quanto precede, può dunque offrire in relazione al *tax compliance risk* il primo, a mio avviso, tra gli indici di rischio (*red-flags*) adottati dall'amministrazione nel definire i suoi piani di azione e accertamento rispetto ai grandi contribuenti [sull'opportunità dell'uso di *red-flags* a questo scopo, v. Yin 2011].

c) La struttura organizzativa dell'impresa, per poter essere efficace nella gestione della conformità fiscale, deve tuttavia poter contare su di un approccio «cooperativo» e non solo «competitivo» e «*adversarial*» dell'amministrazione finanziaria. L'attuale utilizzo dell'interpello come sintomo di «criticità» (tale da incentivare i controlli a valle dello stesso, al fine di verificare la conformità dei comportamenti concreti rispetto al quesito posto) sul piano della *compliance* rischia dunque di muoversi nella direzione opposta a quella voluta. È certo importante verificare che l'impresa agisca come ha anticipato all'amministrazione di voler fare nell'interpello, ma l'esistenza di un dialogo attivo con l'amministrazione finanziaria non mi pare debba mai assurgere ad indice di rischio che induca ad accrescere le verifiche *ex post*, ma proprio al contrario a strumento di controllo preventivo che riduce il rischio e il conseguente bisogno di verifica successiva. In principio, chi dialoga con l'amministrazione lo fa per assolvere ai propri doveri, non per evaderli. Vi è qui, probabilmente, anche un ruolo assai rilevante in prospettiva per le associazioni di categoria, che possono candidarsi a svolgere questo ruolo di «interfaccia» nel dialogo continuo con l'amministrazione, agendo nei fatti da «certificatori» delle scelte fiscali dell'impresa, ogni qual volta le stesse possano precedentemente discuterle e «validarle», anche senza spendere il nome del grande contribuente, con l'amministrazione. Credo si debba temere non l'esposizione alla luce del sole dei dubbi applicativi – anche qui, come nel mercato finanziario, il sole è il miglior disinfettante! – ma l'opaco agire nell'ombra.

d) La struttura di *compliance* nei gruppi è infine, e necessariamente, funzione di gruppo. Ciò apre una serie

di temi applicativi, anche in relazione alla *tax compliance* internazionale e alla cooperazione tra società del gruppo insediati in paesi diversi.

Riferimenti bibliografici

- Bayer, F. e Cowell, F. [2010], *Tax Compliance by Firms and Audit Policy*, SSRN.
- De Backer, J., Heim, B.T. e Tran, A. [2011], *Importing corruption culture from overseas: Evidence from corporate tax evasion in the United States*, Nber.
- Downs, A. e Stetson, T.B. [2011], *Interpreting «reasonable» compensation*, in «Practical Tax Strategies», 86, 1.
- Leviner, S. e Richinson, K. [2011], *Tax preparers and the role they play in taxpayer compliance: An empirical investigation with policy implications*, in «Buffalo Legal Studies Research», paper n. 2011-021.
- Maciejovsky, B., Schwarzenberger, H. e Kirchler, E. [2011], *Rationality vs. emotions: The case of tax ethics and compliance*, in «Social Science Research Network».
- Manestra, S. [2010], *Per una storia della tax compliance in Italia*, in «Questioni di economia e finanza», n. 81.
- Yin, G.K. [2011], *Principles and Practices to Enhance Compliance and Enforcement of the Personal Income Tax*, «Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper», n. 24.

GIANCARLO PEZZUTO

CORRETTO IMPIEGO DELLE RISORSE E «COMPLIANCE». IL RUOLO DELLA GUARDIA DI FINANZA NEL CONTROLLO DELLA SPESA PUBBLICA

1. Premessa

Come un recente studio della Banca d'Italia¹ ha molto efficacemente evidenziato, la propensione individuale al corretto e spontaneo adempimento degli obblighi fiscali – in quel contesto identificata come *lealtà fiscale* (o *tax morale*) – è significativamente influenzata dal grado di efficienza² della spesa pubblica: in altri termini, potremmo dire, dal corretto impiego delle risorse pubbliche.

Non si può, quindi, prescindere dal considerare anche questo fattore se si vogliono comprendere le principali determinanti del fenomeno dell'evasione fiscale, così pervasivo ed esteso nel nostro sistema.

Secondo una visione che possiamo considerare tradizionale, il contribuente decide di evadere o meno con un approccio e secondo schemi mentali affini a quelli adottati in presenza di qualsiasi altra decisione rischiosa o, se si preferisce, di un gioco d'azzardo. Quanto più sarà alta la possibilità di «vincere» (in questo caso di non essere controllato o comunque di sfuggire ai rigori del fisco) tanto più elevata sarà la propensione del singolo a sottrarsi in tutto o in parte ai propri obblighi fiscali.

Questo aspetto non può certamente considerarsi superato, e tuttavia la riflessione alla base di questo contributo parte da una diversa considerazione di fondo, che

¹ Ci si riferisce a Barone e Mocetti [2009]. La tematica è stata posta in evidenza, tra gli altri, anche nel 22° rapporto annuale Eurispes, *Rapporto Italia 2010*, Eurlink, Roma, p. 767.

² O forse si potrebbe dire dal grado di efficienza della spesa pubblica quale «percepito» dai cittadini.