



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA
"TOR VERGATA"**

FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO TRIBUTARIO E
DELL'IMPRESA

XXII CICLO DEL CORSO DI DOTTORATO

Frammentazione della capacità economica e controlli fiscali

Simone Covino

A.A. 2009/2010

Docente Guida/Tutor: Dott.ssa Alessia Vignoli

Coordinatore: Prof. Raffaello Lupi

“Il mio nome è legione, perché siamo in molti”

Mc, 5:1-10

Sommario

Sommario	3
Premessa.....	5
Capitolo 1 – La ricerca di “ricchezze aggregate” come collegamento tra tassazione tradizionale e tassazione attraverso le aziende.	10
1.1 Aggregazione degli individui e aggregazione della ricchezza nelle forme elementari di tributo.	10
1.1.1 Le richieste a collettività di contribuenti. Il sistema del contingente e la richiesta individuale solo in presenza di atti solenni.	17
1.1.2 La graduale rilevanza delle aziende nella riforma Vanoni.	22
1.1.3 Le nuove forme di aggregazione nella tassazione aziendale.	28
1.2 Le aziende come “aggregati aggreganti”.	31
1.2.1 “Aziende”, “autonomi” ed entità insufficientemente aggregate.	34
1.2.2 L’eterodeterminazione dei tributi.	38
1.3 L’impossibilità di creare un sistema di aggregazione per legge dove questo manca.....	43
1.3.1 Le norme come espressione dei valori del gruppo. <i>Ubi societas ibi ius</i> . 45	
1.3.2 Il <i>totem</i> della legge.....	50
1.3.3 E il suo valore mediatico.	54
1.4 Il difficile controllo del Fisco su una ricchezza frammentata.	56
1.4.1 Le agenzie fiscali come istituzioni a gestione aziendalistica, tra burocrazie interne e pubblici poteri.....	59
1.4.2 Gettito e dissuasione nella scelta dei soggetti da controllare.....	62
Capitolo 2 – La frammentazione della ricchezza.	64
2.1 La frammentazione delle manifestazioni di ricchezza sui singoli individui.	64
2.2 Il concetto di “capacità contributiva” ex art. 53 Cost. come ulteriore elemento di separazione tra diritto e sostanza economica.....	73
2.2.1 L’orientamento “storico” della Corte Costituzionale.	76
2.2.2 Le ragioni (storicamente documentate) dell’introduzione del concetto di capacità contributiva.	91
2.3 Il valore garantistico dell’articolo 53 Cost.	96
2.3.1 Il minimo vitale come obiettivo da raggiungere attraverso i sussidi e non attraverso gli sgravi di frammentarie manifestazioni di ricchezza.	100
2.4 La frammentazione del capitale immobiliare e finanziario.....	104
2.4.1 La disponibilità di beni rifugio e l’importanza della “buona famiglia”. 110	
Capitolo 3 – L’evasione delle aziende e quella degli autonomi.	116
3.1 Frammentazione economica e lacerazioni sociali.....	116
3.1.1 Il capro espiatorio ideale: le aziende.....	123
3.1.2 Le probabili rivincite “nell’ombra” del capitalismo familiare.	126
3.2 I “grandi evasori relativi”. L’occultamento di ricchezza come fenomeno imputabile al titolare.....	132

3.3	Le rettifiche giuridico interpretative di circostanze palesi. L'accanimento sul dichiarato delle aziende.	141
3.3.1	Elusione ed abuso del diritto.....	145
3.4	L'evasione da riscossione e la dispersione dei patrimoni.	153
3.4.1	Le "frodi carosello".	155
Capitolo 4 – Prospettive metodologiche nel controllo dei settori maggiormente parcellizzati.		163
4.1	L'Autorità amministrativa come prima istituzione di riferimento nel sistema tributario ed il ruolo dei giudici.....	163
4.1.1	Il giudice come seconda istituzione di riferimento. L'impossibile moltiplicazione dei processi.	169
4.2	La tentazione del legalismo e i margini di valutazione nell'accertamento..	176
4.2.1	Il giudizio di fatto nelle verifiche fiscali.....	186
4.2.2	Frammentazione della ricchezza ed argomentazioni basate sulla spesa.	190
4.2.3	Il contrasto di interessi come utile (ma non definitivo) strumento di aggregazione.....	201
4.3	Banche dati e controllo del territorio.....	213
4.3.1	Differenza tra tracciabilità e segnalazione. La frammentazione dei versamenti bancari.....	219
4.3.2	L'uso intelligente delle informazioni e prospettive di tutoraggio per gli autonomi.....	225
4.3.3	I professionisti contro la frammentazione.	229
4.3.4	I controlli nella fiscalità locale: frammentazione e limitate prospettive di controllo/tutoraggio.....	232
4.4	Conclusioni.....	235
Bibliografia.....		245

Premessa.

*“Bisogna spiegare le cose attraverso l'uomo
e non l'uomo attraverso le cose”¹*

A differenza degli studiosi di altre branche del diritto, il tributarista non ha a disposizione i raffinati strumenti concettuali e i collaudati congegni teorici intorno ai quali si organizza il diritto civile od il diritto penale; è altrettanto vero però che la maggior parte dei tributaristi non sente particolare disagio per il senso di incompiutezza che si percepisce nel fenomeno tributario², tra estemporaneità legislative, montagne che partoriscono topolini, moralismi d'accatto³ ed iper-tecnicismi esoterici.

Sembra del resto ingeneroso pretendere che l'edificio delle categorie generali del diritto tributario sia tirato su dal nulla dal legislatore, il quale – in quanto soggetto politico – è per forza di cose influenzato dalla necessità di consenso popolare (non a caso il tema fiscale è sempre il più gettonato in prossimità delle scadenze elettorali), o

¹ Un filosofo anonimo.

² Che acquisisce dignità giuridica autonoma solo con l'esordio dell'autodeterminazione dei tributi.

³ Come vedremo circa il fenomeno dell'evasione.

dai giudici tributari e dai funzionari oberati da pratiche di piccolo cabotaggio.

Restano dunque gli studiosi ed i professionisti, dai quali però la ricerca di categorie generali è ordinariamente negletta, un po' per la mole delle pratiche lavorative, un po' per l'inconfessabile convinzione che nelle molteplici “zone oscure” del linguaggio elicoidale di norme, prassi e sentenze si annidino le maggiori opportunità di risparmio fiscale per il cliente e di guadagno per il consulente.

Questa impostazione “tanto peggio tanto meglio” rischia del resto di ingenerare la possibilità per il contribuente di evadere in relativa tranquillità, e di chiudere qualsiasi verifica fiscale con la proposizione di rilievi basati sulla riqualificazione giuridica di fatti noti e dichiarati (il che è senz'altro meno faticoso ed “imbarazzante” che cercare il non dichiarato).

A ben vedere, la creazione di un retroterra teorico per spiegare le vicende della determinazione della capacità economica gioverebbe in primo luogo ai contribuenti (che potrebbero instaurare un rapporto più disteso e trasparente col Fisco) ed agli stessi consulenti (che disporrebbero di uno schema strutturale del fenomeno tributario, per

meglio inquadrare i singoli episodi professionali). Anche i soggetti pubblici (l'A. F. come il legislatore o i giudici), in presenza di un quadro concettuale compiuto disporrebbero di strumenti efficaci per legiferare, amministrare e decidere in materia tributaria.

Il compito dell'elaborazione di una teoria della tassazione spetta – per diritto di nascita, staremmo per dire – agli studiosi che abbiano voglia e capacità per alzare gli occhi dal singolo episodio professionale e cercare di elaborarne un convincente inquadramento teorico del fenomeno tributario, tenendo conto del ruolo delle autorità amministrative (punto di riferimento della tassazione in una concezione istituzionalistica del diritto) della capacità economica, dell'organizzazione aziendale e dell'analisi tributaria dei rapporti giuridici. Attorno a questi pilastri, variamente combinati, si collocano i molteplici istituti della tassazione, compresi il processo o persino le sanzioni penali.

È in questa prospettiva che si inserisce, quale piccola pietra offerta per la costruzione dell'edificio, il presente lavoro, in cui si tenterà di fornire un inquadramento teorico generale della questione dell'attività del

Fisco nei settori attualmente inaccessibili al meccanismo delle “segnalazioni” e delle cd. “grandi organizzazioni aziendali”⁴.

Laddove infatti i contribuenti possono contare sul fatto di presentarsi agli occhi del Fisco *uti singuli*, le modalità di rilevazione della capacità economica della fiscalità moderna autorizzano a confidare nella quasi totale certezza dell’impunità: è un viaggio nelle forme di produzione della ricchezza e delle possibilità di controllo attraverso il buco della serratura della “frammentazione” e delle dimensioni. Non è un caso se dall’anagrafe tributaria risulta che ci sono appena circa 500mila contribuenti che dichiarano oltre 500mila euro, e di questi 250mila dichiarano da 500mila ad un milione di euro.

La metodologia che utilizzeremo, piuttosto che sulle contingenze normative (un dato quanto mai effimero ed “estemporaneo” nella legislazione tributaria), analizzerà il modo stesso di circolazione della ricchezza nelle società moderne, con l’obiettivo di trarne gli spunti per un inquadramento giuridico. In seconda battuta, si valuteranno i possibili rimedi, senza cercare rifugio nelle velleità legislative ma ispirandosi per

⁴ Analizzate da LUPI, *Diritto tributario*, Milano, 2009, p. 35 e ss.

quanto possibile ad un criterio di pragmatismo e di osservazione della realtà dei flussi economici.

Capitolo 1 – La ricerca di “ricchezze aggregate” come collegamento tra tassazione tradizionale e tassazione attraverso le aziende.

“Sono forse io il custode di mio fratello?”⁵

1.1 *Aggregazione degli individui e aggregazione della ricchezza nelle forme elementari di tributo.*

A differenza delle bestie e degli dei, l'uomo è come noto un animale sociale, che tende cioè per sua natura a costituire o comunque ad aggregarsi a gruppi sociali, i quali in una visione istituzionalistica hanno la tendenza a divenire ordinamenti per sancire e difendere i valori del gruppo (v. *infra*). Questa circostanza ha da sempre rappresentato una grande opportunità per quei gruppi (lo Stato in testa) che avessero avuto l'autorità per riscuotere i tributi necessari alla sussistenza dell'organizzazione stessa.

⁵ Gen 4:9.

Laddove si parla di tributi (e non più di confische, di lasciti o di bottini di guerra) la prima difficoltà per l'ente impositore risiede proprio nella frammentazione della capacità economica, riferita ai singoli consumi, alla proprietà di singoli beni, all'esercizio di arti o mestieri, alla coltivazione di singoli terreni ecc.

Orbene, nella prospettiva di ripercorrere brevemente le fasi storiche che hanno portato alla fiscalità moderna (incardinata sulla cd. "autodeterminazione del tributo"), va preliminarmente notato come oggi sia istintivo esaurire nei tributi le modalità di finanziamento dell'intervento pubblico; il passato ci insegna però che lo strumentario disponibile è molto più ampio, includendo gli introiti derivanti dalla gestione di proprietà collettive (terre, miniere etc.), da guerre fortunate⁶, prestiti forzosi, requisizioni, confische, sanzioni pecuniarie, offerte private in cambio di visibilità sociale⁷ (titoli nobiliari, investiture), proventi di imprese pubbliche⁸.

⁶ Cfr. TILLY, *L'oro e la spada*, Firenze, 1993.

⁷ Per una conferma pseudo storica si legga YOURCENAR, *Memorie di Adriano*, Torino, 2002, p. 113: "La maggior parte dei ricchi offre donazioni ingenti allo Stato, alle istituzioni pubbliche, al sovrano; molti lo fanno per interesse, alcuni per virtù, quasi tutti per profittarne".

⁸ Così Lupi, *Diritto tributario*, op. cit., pp. 6 ss.

Al patrimonio pubblico in questo modo creato, chiamato erario nella Roma repubblicana, fisco in epoca imperiale e poi genericamente tesoro, si riferisce il concetto di fiscalità, come gestione complessiva delle entrate e delle spese pubbliche, che include la tassazione, ma non si esaurisce in essa⁹. I tributi insomma sono stati storicamente l'*extrema ratio* per coprire le spese pubbliche perché politicamente impopolari, anche sotto regimi autoritari, e spesso addossati alle popolazioni sconfitte¹⁰. Il tributo non ha infatti un ritorno specifico per chi lo paga, perché la relazione tra imposte e servizi pubblici non è “bilaterale”¹¹, microeconomica, specifica e privata, bensì macroeconomica, collettiva e permeata di politica¹². Pagare i tributi non dà alcuna utilità immediata e quindi essi sono stati tradizionalmente riscossi attraverso autorità pubbliche, o loro emissari, che ne facevano richiesta, disponendo di

⁹ Per un approfondimento si veda LUPI – NOBILI – PULVIRENTI, *Lustralis collatio, focatico e testatico: punti fermi nella storia dei tributi*, 2006, fasc. 1, p.p. 1-10.

¹⁰ Un precedente curioso, ma di fonte autorevole, è nel Vecchio Testamento e riguarda le popolazioni sottomesse da Davide e di lui tributarie: cfr. 2Sam 8:2 e 8:6; 1Cr 18:2 e 18:6.

¹¹ Diverso il caso delle richieste pubbliche del finanziamento di un servizio a carico dei beneficiari, con criteri affini a quelli di mercato, attraverso le c.d. “tariffe”: dalle antiche gabelle per l'attraversamento dei ponti, si arriva alle moderne tariffe idriche e ai pedaggi autostradali, persino per certi aspetti alla tassa raccolta rifiuti. Mentre queste tariffe non sono considerate “tributi”, lo sono in genere le “tasse in senso stretto”, relative a una funzione pubblica ritenuta essenziale nella specifica epoca; potrebbe trattarsi della giustizia, delle autorizzazioni, delle concessioni, della certificazione anagrafica, del riconoscimento di proprietà o altri diritti, oggi anche sanità e istruzione.

¹² Cfr. LUPI, *Società, diritto e tributi*, Milano, 2005, p. 121.

poteri coercitivi verso chi non avesse pagato. è cosa nota che, mancando una contropartita immediata, pagare le tasse non piace, e per farlo serve qualcuno che le richieda; “le tasse si pagano quando qualcuno ce le chiede”¹³, anche se questa richiesta può cadere su collettività con diverso senso civico.

Ciò è ancor più vero nel quadro attuale ove, essendo ormai ridotti a piccola parte i redditi che gli Stati ritraggono dal loro patrimonio o dall'esplicazione di una loro attività industriale o commerciale in regime di diritto privato, l'ingente massa dei mezzi economici occorrenti per la soddisfazione dei bisogni pubblici – progressivamente crescenti con l'intensificarsi della ingerenza dello Stato in tutti i settori della vita sociale ed economica – è tratta quasi esclusivamente dai tributi¹⁴, mentre l'alternativa di imporre prestazioni obbligatorie di beni e di opere personali ai cittadini (prefigurata anche all'art. 23 Cost.) è quanto mai recessiva¹⁵.

¹³ La paternità di questo aforisma è di Lupi; cfr. ad es., LUPI, *Riforma fiscale, ricchezza e teorie: dalle persone alle cose*, su www.fondazionestudistributari.com.

¹⁴ Come già rilevava A. D. GIANNINI, *I concetti fondamentali del diritto tributario*, Torino, 1956, p. 1.

¹⁵ Questa tendenza, propria della fiscalità moderna, era ravvisata già in ALESSI – STAMMATI, *Istituzioni di diritto tributario*, Torino, 1964, p. 4.

L'attuale criterio analitico di determinazione del reddito è come noto una soluzione recente, dato che in origine la pretesa fiscale si specificava in base ad un criterio eminentemente estimativo, salvo che si trattasse della tassazione di atti solenni o dell'attraversamento di dogane. L'imposizione, conformemente alla matrice amministrativistica del diritto tributario, vedeva come attore principale il fisco, che con il criterio estimativo quantificava l'imposta e richiedeva il tributo ad ogni singolo contribuente.

Questi arcaici sistemi di reperimento delle risorse si basavano invero sulla catena Stato-territorio-ricchezza: era sufficiente per lo Stato controllare il suo territorio per controllare la ricchezza che vi si baricentrava naturalmente, e dunque per esercitare il suo monopolio politico: battere moneta, garantire la giustizia, riscuotere le tasse¹⁶.

Va rimarcato come la tassazione ad iniziativa del fisco abbia sempre fatto riferimento a ricchezze facili da accertare, come la consistenza fisica di merci, la proprietà di beni "visibili", la coltivazione della terra o l'esercizio di arti e mestieri, il tenore di vita, gli atti

¹⁶ Tremonti - Vitaletti, *La fiera delle tasse*, Bologna, 1991, p. 12.

giuridici solenni. Quanto ai redditi agricoli¹⁷, i frutti della terra erano infatti stimati - più o meno come accade ora col sistema catastale - sulla base di elementi materiali (le colture, i fondi, il bestiame) e senza le successive astrazioni che oggi fanno parlare di forfettizzazione e di “reddito medio ordinario” con riferimento al reddito fondiario¹⁸.

Altre forme di imposizione riguardavano il trasporto, la produzione e lo scambio delle merci¹⁹ ovvero il tenore di vita ed il patrimonio: quest'ultimo genere di imposizione poneva non pochi problemi a livello estimativo, specie per i gruppi sociali più numerosi e meno coesi, ed era talvolta alla base di prelievi *una tantum* per specifiche necessità finanziarie. Lo stesso censimento di epoca romana – osserva autorevole dottrina²⁰ - era finalizzato anche ad una classificazione dei *cives* in ragione della condizione patrimoniale, da utilizzare alla stregua

¹⁷ La fiscalità “agricola”, riflesso del potere sul territorio, era facilmente gestibile per via della stabilità dei terreni e della ciclicità delle coltivazioni; da ciò derivava una certa facilità, da parte degli organi fiscali, di individuare e stimare questa forma di ricchezza, secondo criteri talvolta grossolani, talaltra più sofisticati; le stime più sofisticate furono le catastizzazioni agricole, secondo i criteri di agronomia sviluppatasi dal settecento in poi (LUPI, *Società, diritto e tributi*, Milano, 2005, pag. 19).

¹⁸ Sui profili storici e dogmatici del tributo fondiario si veda D'AMATI, voce *Redditi Fondiari*. Sulla nozione di reddito medio ordinario v. FALSITTA, *Il concetto di reddito medio ordinario e la revisione degli estimi degli immobili urbani* (nota a TAR Lazio n. 1184/92), in Riv. Dir. Trib., 1992, II, p. 556 ss.

¹⁹ E' facile rilevare, con LUPI, *Società, diritto e tributi*, op. cit., p. 127, uno stretto legame con le attuali accise o l'imposta di registro.

²⁰ LUPI, *loc. ult. cit.*

di una “tabella millesimale” per la ripartizione delle spese (sul modello dei nostri condomini).

Per le valutazioni estimatorie non era richiesta una teorizzazione giuridico-economica specifica, perché si trattava di operazioni materiali, come contare le merci introdotte in città, di stime, come valutare la redditività di una coltivazione, o di usare conoscenze giuridiche generali, come valutare un contratto per desumerne il contenuto economico da tassare²¹. La tassazione tradizionale “a richiesta degli uffici” poteva essere compresa innestando la legislazione di settore sul bagaglio giuridico-economico generale, senza bisogno di una teoria specifica di riferimento²².

In conclusione, quello che preme sottolineare è che l'appartenenza ad un gruppo sociale coeso (etnico, religioso, geografico, lavorativo etc.) scongiurava in passato l'inevitabile frammentazione della ricchezza; ad esso si applicavano come detto i gabellieri come strumenti di pressione

²¹ Vedi LUPI, *Tassazione aziendale in cerca di identità. Contro l'autodistruzione di un sistema senza alternative*, Milano, 2010, p.3.

²² Alla soglia degli anni Quaranta, ad es., gli studiosi di diritto amministrativo – al contrario degli economisti – negavano qualsiasi autonomia scientifica sia al diritto finanziario che al diritto tributario; cfr. TESORO, *Principii di diritto tributario*, Bari, 1938, p. 7. La questione dell'autonomia lasciava però altri Autori più tiepidi, ammettendo in ogni caso l'esistenza di principi generali in entrambe le materie, senza che ciò comportasse la nascita di “un ordinamento giuridico a sè”; cfr. BERLIRI, *Principi di diritto tributario*, Milano, 1952, p.2.

sociale, esercitata per economizzare le risorse nei confronti di queste “masse critiche” di ricchezza da tassare. In questo senso, il gabelliere che chiedeva un fiorino ai viandanti che attraversavano un ponte o un confine, con un minimo sforzo assicurava al suo signore una imposizione efficace e snella - cfr. par. 2.1.

1.1.1 Le richieste a collettività di contribuenti. Il sistema del contingente e la richiesta individuale solo in presenza di atti solenni.

Il fenomeno tributario, congegnato fino ad allora in modo da privilegiare l'efficienza e la speditezza rispetto ad altri profili che erano di là da venire come quello dell'equità²³, prese gradualmente una piega diversa a partire dagli inizi dell'Ottocento, attraverso la tassazione dei redditi mobiliari, con cui si intercettavano i flussi di ricchezza connessi al fiorire delle attività commerciali ed industriali.

²³ Anche se c'è da dire che nelle epoche passate le tasse si pagavano tendenzialmente solo su una capacità economica effettiva (trattandosi di tassazione sui beni e non su astrazioni come il moderno concetto di reddito), mentre la questione della corretta ripartizione del carico tributario sfuggiva probabilmente alla sensibilità delle amministrazioni fiscali.

Anche in tale contesto le questioni riguardanti la determinazione delle imposte restano peraltro un fatto politico e amministrativo, conformemente alla già ricordata matrice amministrativistica del diritto tributario; attraverso la L. 1830/64, ad esempio, si era andata delineando una situazione fortemente sperequata a favore dell'Amministrazione finanziaria: se da una parte era infatti il contribuente a presentare una dichiarazione contenente l'enunciazione dei propri cespiti imponibili, dall'altra era l'Amministrazione ad avere pieni poteri nell'attività di accertamento, attraverso il controllo delle dichiarazioni presentate; qualora essa avesse rilevato inesattezze od omissioni, aveva la facoltà di rettificare gli imponibili dichiarati e procedere ad un accertamento d'ufficio. L'opera di accertamento reddituale veniva quindi realizzata dall'autorità amministrativa, la quale, avvalendosi dei propri ampi poteri, era in grado di cristallizzare definitivamente l'imponibile presunto²⁴.

Con la legge 23 giugno 1877, n. 3903, si giunse all'accertamento indiziario per tutti i possessori di redditi mobiliari. Era prevista una ripartizione dei contribuenti per ogni comune, divisi “secondo le specie delle varie industrie, commerci e professioni” (art. 8) con annotazione

²⁴ V. FAZZINI, *Attività economiche ed imposizione fiscale, profili storico – sistematici*, Firenze, 2005, p. 146 ss.

del reddito denunciato ed accertato.

Il fine di queste disposizioni era chiaramente quello di far sì che il peso degli oneri fiscali gravasse allo stesso modo nell'ambito delle singole categorie economiche e l'applicazione del sistema era decisamente indiziaria poiché in ogni comune veniva ad essere definita una graduatoria di contribuenti della medesima categoria in ordine di importanza e ciò veniva fatto sulla base di elementi quali il numero dei dipendenti, la clientela, l'ubicazione dei locali, ecc.

Nonostante il notevole sviluppo della ricchezza mobiliare, il sistema fiscale italiano rimaneva tuttavia ancora piuttosto arretrato, incentrato principalmente su imposte a carattere reale che, per la loro natura, apparivano poco aderenti alla capacità economica del soggetto passivo. Inoltre si deve rilevare che le imposte dirette (terreni, fabbricati e ricchezza mobile) garantivano il 35,80 per cento del gettito fiscale complessivo, a fronte di un 46,60 per cento circa derivante da imposte di consumo (fabbricazione, dogane, monopoli).

Solo nel 1923 fu introdotta nel nostro ordinamento, tramite il R. D. n. 3062/23, l'imposta personale complementare, tributo timidamente ed

impercettibilmente a base personale²⁵, assolutamente non espressivo di una precisa volontà innovativa; si credette infatti di modernizzare il sistema fiscale, lasciandovi intatta la struttura reale e differenziando semplicemente le aliquote della ricchezza mobile²⁶. Come si era cercato di operare nel 1864 con l'istituzione dell'imposta di ricchezza mobile, allo stesso modo nel 1923 venne fissato - attraverso l'introduzione di un'imposta personale complementare - l'obbligo della dichiarazione del "reddito effettivo", prevedendo sanzioni penali in caso di inosservanza.

Nonostante la radicale trasformazione della società e i nuovi equilibri economici che si erano instaurati, non si avvertiva a livello politico la precisa volontà di adeguare il sistema impositivo alla realtà in continua evoluzione e la prassi amministrativa continuava ad avallare l'applicazione di tassazioni di tipo forfetario, incurante delle modifiche tributarie post-unitarie. Non si era infatti dato seguito al progetto di "personalizzazione" del prelievo fiscale, attraverso la valutazione delle effettive potenzialità economiche del contribuente e l'abbandono dei

²⁵ Il legislatore al momento in cui scriviamo sembra voler spostare nuovamente la tassazione "dalle persone alle cose" (si veda Bozzo, *Fisco, Tremonti: tre aliquote e il 730 a domicilio*, su "Il Giornale" del 1/4/2010).

²⁶ Cfr. la relazione della Ragioneria generale dello Stato, *Sintesi storica dell'amministrazione finanziaria in rapporto alla pubblica contabilità dai tempi antichi alla prima metà dell'ottocento*, in Storia della finanza pubblica, Roma, 1989, pag. 280.

modelli estimativo-induttivi a favore di una tassazione analitica che, nelle intenzioni di chi la caldeggiava, avrebbe permesso di valutare la concreta portata contributiva dei singoli cittadini e determinare con equità il carico impositivo.

Anche se con il decreto del 1923 il sistema tributario si era formalmente evoluto verso forme più raffinate d'imposizione²⁷, gli Uffici fiscali continuavano a fissare come imponibili i valori stimati e non quelli reali, a tutto loro vantaggio, ed in tal modo venivano sollevati dal gravoso onere del controllo delle dichiarazioni. Allo scopo di risolvere le incongruenze endemiche al sistema, cominciarono a delinearsi con una certa i concetti di “capacità contributiva” e di “tassazione del reddito reale-effettivo sulla base di risultanze contabili”.

Nel periodo successivo al secondo conflitto mondiale, a seguito della forte ripresa economica, si determinò un sensibile aumento del gettito tributario. Il sistema tributario era caratterizzato da un insieme disorganico di tasse ed imposte che si erano venute col tempo a

²⁷ La dichiarazione fiscale, seppur non ancora unica, venne per la prima volta ad essere oggetto di puntuale disciplina nel contesto del R.D. 17 settembre 1931 n. 1708. Venne inoltre introdotta una serie di misure - anticipatrici delle attuali linee di tendenza - quali la possibilità di effettuare ispezioni fiscali anche nei confronti di imprenditori individuali, nonché la previsione di sanzioni penali per il caso di omissione di presentazione della dichiarazione. Nello stessa epoca furono introdotti altri innovativi istituti, come il concordato fra Ufficio e contribuente, e gli accordi di categoria.

sovrapporre, senza rispondere né ad una logica univoca né a precisi e concordanti criteri direttivi. Agli inizi degli anni Cinquanta si comprese l'impossibilità di procrastinare ulteriormente una profonda revisione dell'apparato burocratico-finanziario e si avvertì l'urgenza di procedere ad una radicale ristrutturazione dell'intero ordinamento tributario.

1.1.2 La graduale rilevanza delle aziende nella riforma Vanoni.

L'attesa opera di riordino fu realizzata dalla cosiddetta riforma Vanoni²⁸, la quale, coraggiosamente e in controtendenza rispetto alle esperienze precedenti, si propose di rivoluzionare completamente il concetto ottocentesco che poneva alla base di ogni rapporto tributario l'intervento sistematico ed immancabile dell'organo pubblico. Con la riforma si intendeva dunque collocare il contribuente al centro della fase

²⁸ Riforma che ebbe come fulcro la Legge 11 gennaio 1951, n. 25. Secondo le intenzioni di Vanoni, promotore ed artefice del primo serio tentativo di codificazione tributaria fatto in Italia, l'opera di riordino fiscale si sarebbe dovuta concludere con l'emanazione del primo codice tributario. Tale volontà costituì il sostrato del testo unico delle leggi sulle imposte dirette del 1958, uno dei migliori esempi di codificazione tributaria realizzati nel nostro Paese. (FALSITTA, *Manuale di diritto tributario - parte generale*, Vol. I, II ediz., Padova, 1997, pag. 43; in argomento si veda anche DE MITA, *L'interesse fiscale e la tutela del contribuente. Garanzie costituzionali*, Milano, 2000, pagg. 72 e ss.)

attuativa del rapporto di imposta, imperniato sulla generalizzazione delle dichiarazioni tributarie e su un graduale aumento del numero di soggetti tassabili “analiticamente”, in base cioè alle risultanze contabili²⁹.

Rientravano in questa categoria di contribuenti, secondo l'articolo 8 del testo unico del 1958, le società per azioni, le società in accomandita per azioni, le società a responsabilità limitata, le società cooperative, le mutue assicuratrici e le altre persone giuridiche costituite nel territorio dello Stato, tenute, per legge o per statuto, alla formazione del bilancio o del rendiconto³⁰.

Dopo la “rivoluzione” del primo Novecento, legata alla distinzione fra soggetti tassabili o meno in base al bilancio, con la riforma Vanoni si realizzò dunque una non meno rivoluzionaria innovazione, estendendo a

²⁹ Tutto ciò al fine di arginare il fenomeno dell'evasione fiscale, che già allora aveva dimensioni importanti; cfr. MAMMARELLA, *L'Italia contemporanea: 1943-1989*, Vol. 5 Bologna, 1990, p. 158.

³⁰ I soggetti tassabili in base al bilancio erano obbligati, in base agli artt. 43 e 45 del testo unico, a tenere i seguenti libri: *a)* i libri e le scritture contabili obbligatorie a norma del codice civile o di leggi speciali; *b)* un quadro dei conti; *c)* una nota illustrativa dei criteri seguiti nella valutazione dei singoli cespiti costituenti le partite dello stato patrimoniale; *d)* un prospetto dei cespiti ammortizzabili e dei relativi fondi di ammortamento; *e)* un libro dei compensi a terzi; *f)* un libro o schedario di magazzino. Inoltre, l'articolo 44 del citato testo unico stabiliva che «le scritture contabili dei soggetti tassabili in base al bilancio debbono essere tenute modo che se ne possano desumere chiaramente e distintamente gli elementi attivi e passivi che concorrono alla terminazione del reddito, in conformità al modello di dichiarazione vigente all'inizio dell'esercizio.

tutti i contribuenti l'obbligo di dichiarare la propria posizione tributaria³¹.

Il raggiungimento dell'ambizioso obiettivo non poteva prescindere dalla necessità di instaurare un nuovo rapporto di fiducia tra l'Amministrazione finanziaria ed il cittadino, basato sulla collaborazione ed il dialogo. Si cercò, a tale scopo, di approntare un meccanismo impositivo di stampo prettamente analitico, utilizzabile non più soltanto dai soggetti obbligati alla redazione del bilancio (nei cui confronti fu istituito appunto "l'accertamento analitico di bilancio"³²), ma anche da tutti gli altri contribuenti.

Il contribuente era dunque tenuto a presentare una dichiarazione contenente l'indicazione di tutti i cespiti imponibili; l'Amministrazione, dal canto suo, procedeva al controllo di quanto dichiarato e, solo qualora avesse rilevato inesattezze od omissioni, provvedeva alla rettifica degli

³¹ Nel gennaio 1951 fu introdotto l'obbligo generalizzato della dichiarazione dei redditi, su iniziativa, appunto, del Ministro Vanoni. Alla base del pensiero del ministro, così come trasposto nelle leggi di perequazione tributaria, vi erano due principi fondamentali: quello del dovere di solidarietà quale criterio di partecipazione alla spesa pubblica, cui corrisponde la "giusta imposta", e quello dell'imparzialità dell'Amministrazione, che lo spinsero fino ad ipotizzare un accertamento *in utilibus* a favore del contribuente. Contestualmente, fu modificata, dal testo unico del 1958, anche la legge sull'imposta di ricchezza mobile, allo scopo di adeguarne i meccanismi di determinazione ai nuovi criteri impositivi della riforma (DUS, *L'accertamento indiziario nell'imposta di ricchezza mobile nell'evoluzione del nostro diritto finanziario fino al testo unico sulle imposte dirette del 29 gennaio 1958*, in *Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.*, 1958, I, pag. 236)

³² A ben vedere la "tassazione in base al bilancio" era prerogativa delle sole società di capitali, mentre per le altre imprese commerciali, anche quando obbligate civilisticamente alla tenuta della contabilità, la disciplina tributaria ostentava sempre una forte diffidenza verso le scritture contabili (BERLIRI, *Corso di diritto tributario*, Bologna, 1959, pag. 245)

imponibili dichiarati o all'accertamento d'ufficio di quelli omessi ³³.

La lunga strada verso la completa autodeterminazione analitica dei redditi subì una decisa accelerazione ad opera della riforma del 1971/73, allorquando si decise di abbandonare l'applicazione dei tributi ad iniziativa degli Uffici fiscali. La riforma tributaria degli anni Settanta³⁴ non fu il frutto di una improvvisazione estemporanea, ma la conclusione di un lungo dibattito svoltosi a livello accademico³⁵, nonché il risultato dei lavori delle numerose commissioni ministeriali di studio, che precedettero la riforma³⁶.

Nella prospettiva di compimento del processo di “analiticizzazione” del sistema di accertamento, come previsto dalla

³³ Questo schema di applicazione dell'imposta emerge, piuttosto nitidamente, dalle norme contenute negli artt. 17 (“chiunque possiede redditi o patrimoni soggetti ad imposta è tenuto a dichiararli annualmente all'Amministrazione finanziaria, anche se non siano intervenute variazioni”) e 31 (“l'Amministrazione finanziaria, previo controllo delle dichiarazioni presentate, procede, se del caso, all'accertamento in rettifica degli imponibili dichiarati ed all'accertamento d'ufficio di quelli omessi”) del testo unico.

³⁴ L'inizio di questa riforma fu sancito dalla legge delega 9 ottobre 1971, n. 825. Essa fu realizzata nel 1973 per le imposte indirette e nel 1974 per quelle dirette sul reddito.

³⁵ Vedi COSCIANI, *I principi informativi della riforma tributaria nei lavori preparatori: validità e limiti nella situazione attuale*, in GERELLI; VILIANI, *La crisi dell'imposizione progressiva sul reddito*, Milano, 1984, pag. 21.

³⁶ Il problema del riordino del sistema tributario venne affrontato inizialmente da una «commissione per lo studio della riforma tributaria» che, presieduta da Cesare Cosciani, lavorò tra il 1962 ed il 1963. Successivamente, nel 1964, venne nominato un “comitato di studio per l'attuazione della riforma tributaria”. Infine, dopo una sospensione dei lavori, questi vennero ripresi sotto la presidenza del prof. Visentini e portarono, nel febbraio 1967, alla presentazione al ministro di un disegno di legge delega, accompagnato da un'esauriente relazione illustrativa.

riforma, si stabilì di corresponsabilizzare il contribuente-cittadino nei confronti della finanza pubblica, attraverso una più vasta applicazione dell'obbligo di dichiarazione dei redditi. Di conseguenza, si mirò a rafforzare la fiducia tra l'organo esecutivo e i cittadini³⁷.

Nel settore delle imposte dirette, ancor più che in quello delle imposte indirette, l'esigenza di un riordino era generalmente riconosciuta. In tale ambito infatti si manifestavano più acutamente i riflessi negativi della mancanza di efficacia del sistema in vigore, causata da comportamenti negligenti dei contribuenti e dallo scarso impegno delle istituzioni pubbliche³⁸. L'opera di revisione dell'imposizione diretta prevedeva l'abolizione dell'imposta sui redditi di ricchezza mobile. Nell'ottica della nuova riforma, l'imposta di ricchezza mobile risultò essere obsoleta e di complicata esazione, anche a causa della crisi dell'Amministrazione, cui conseguiva una diminuzione del numero di interventi effettuabili da parte degli uffici tributari. In quel momento si

³⁷ FERLAZZO NATOLI, *Il sistema tributario italiano*, Torino, 1993, pag. 12.

³⁸ Cfr. la relazione al disegno di Legge relativo alla “*Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria*”, presentata dal ministro delle finanze Reale il 1 luglio 1969, punto n. 3, pubblicato in *Delega al governo per la riforma tributaria*, Legge 9 ottobre 1971, n. 825, Foro italiano.

completò l'ultima fase del processo di trasformazione a cui era stato sottoposto, nel corso dei secoli, l'accertamento fiscale.

A seguito di questi grandi cambiamenti che rimarranno immutati fino ai nostri giorni, il ruolo dell'Amministrazione finanziaria si ridurrà notevolmente e ad essa rimarranno solo due aree d'intervento nel sistema fiscale: il primo sarà un intervento preventivo rispetto all'autoliquidazione, con funzione d'indirizzo e coordinamento degli adempimenti dei contribuenti; il secondo, invece successivo all'autoliquidazione dei tributi, consisterà nell'acquisizione dei dati dichiarati, nella loro elaborazione, indagini e accertamenti per il controllo dell'evasione³⁹. Si passa da un Fisco – in soldoni - che chiede a tutti ad un Fisco che controlla pochi.

³⁹ LUPI, *Manuale giuridico professionale diritto tributario*, III ed., Milano, 2001, pag. 22.

1.1.3 Le nuove forme di aggregazione nella tassazione aziendale.

Nell'epoca attuale la tassazione cambiano gli interpreti ma il copione non cambia, proprio perché la difficoltà di aggregare ciò che è frammentario per natura – le singole manifestazioni di ricchezza – è senz'altro aumentata. All'interno di una società complessa la ricerca di una “capacità economica globale” cui riferire l'imposizione è destinata al fallimento. In esito a questa lunga serie di sviluppi e maturazioni, si è andata quindi affermando una determinazione analitica dei tributi (spesso definita come ricordato “autodeterminazione del tributo” in quanto imperniata sullo strumento della dichiarazione fiscale); essa per molta parte delle manifestazioni di capacità economica poste in essere dai contribuenti va identificata con la “tassazione aziendale”, da intendersi come “tassazione attraverso le aziende”⁴⁰.

La tassazione aziendale è dunque quella che intercetta e rende tracciabili e visibili i flussi reddituali di tutti quei soggetti che “hanno a

⁴⁰ Così LUPI, *Tassazione aziendale in cerca di identità. Contro l'autodistruzione di un sistema senza alternative*, Milano, 2010, p.1.

che fare” con le aziende: non solo i soci dell'impresa o i suoi dipendenti, ma anche i suoi fornitori, finanziatori, clienti e gli *stakeholders* in genere⁴¹. È evidente come, a partire dal fenomeno della sostituzione d'imposta fino ad arrivare ai diabolici elenchi clienti e fornitori (diabolici perché gravano inutilmente su chi “è costretto” a far emergere la capacità economica, mentre chi incassa in nero prosegue tendenzialmente indisturbato)⁴², il ruolo delle organizzazioni aziendali diventi via via preponderante, al punto da costituire un interessante elemento di dissonanza rispetto al concetto generalmente accettato di autodeterminazione dei tributi.

La tracciabilità dei flussi reddituali da parte di queste burocrazie private, considerata la relativa rarità dei controlli da parte del Fisco, finisce come vedremo *infra* per indurre i contribuenti coinvolti (ad es. i fornitori) a far emergere i rapporti intrattenuti con le aziende ed i relativi redditi. Per questo motivo, da qualche tempo a questa parte, si registra

⁴¹ La tassazione aziendale permette altresì di far emergere episodi di capacità economica riconducibili a risparmiatori, proprietari di immobili, percettori di dividendi etc.

⁴² Si rimanda a riguardo al capitolo sull'evasione.

invece una tendenza ad adottare prelievi più miti sui redditi che, non passando attraverso le aziende, sono più sfuggenti⁴³.

⁴³ Cfr. S. COVINO – LUPI, voce *Imposta*, in Enc. Il diritto.

1.2 Le aziende come “aggregati aggreganti”.

La richiesta di tributi attraverso le aziende è divenuta in effetti praticabile da poco tempo, e si deve almeno per l'Italia alla prodigiosa espansione economica ed industriale seguita al secondo dopoguerra, con l'aumento delle popolazione operaia ed industriale a seguito di una robusta ma disordinata urbanizzazione. Il fenomeno – si avverte – riguarda anche gli enti pubblici, per elementari esigenze di neutralità, e di comparabilità tra lavoratori pubblici e privati, o tra creditori dello stato e dei privati, anche se talvolta si ha la sensazione di una “partita di giro”⁴⁴.

Si può sostenere, entro limiti di ragionevolezza consoni alle sfumature e alle zone intermedie tipiche delle scienze sociali, che le aziende rappresentino una sorta di “cinghia di trasmissione” tra erario e contribuenti, proprio per la loro attitudine ad essere crocevia di flussi reddituali “bianchi” (cioè debitamente rilevati e registrati nella contabilità). Questa circostanza, seppure in maniera non sempre consapevole, fa insomma delle aziende il cardine stesso della cd.

⁴⁴ Queste, in particolare, sono amministrativamente rigide per definizione, in quanto prive di un titolare, e dirette all'amministrazione di beni comuni. Al netto di eventuali ruberie, distrazioni ed appropriazioni indebite, sono senz'altro dei buoni ausiliari per il fisco.

autodeterminazione del tributo, nella misura in cui esse attraverso le loro rigide *routine* amministrativo contabili fanno emergere non solo i propri ricavi ma anche, indirettamente, quelli dei fornitori e dipendenti (salvo fuori busta).

Le grandi aziende moderne hanno un gran numero di dipendenti e i loro obiettivi di produzione impongono una rigorosa organizzazione contabile. A causa di questo ogni singolo impiegato può denunciare al fisco frodi perpetrate tra datore di lavoro e altri impiegati. Noi mostriamo che se una azienda è grande abbastanza, questi condizionamenti assicurano l'adempimento fiscale anche con poche sanzioni e pochi controlli. La segnalazione da parte di terzi aumenta il tasso di adempimento se viene scoraggiata la deduzione di costi, o se questi vengono controllati in modo stringente.

Le grandi imprese sono dunque i veri “esattori” del sistema; si è parlato in proposito di “ancoraggio fiscale”, derivante dalla possibilità di “appoggiare” il prelievo a strutture economico-giuridiche vincolate alla trasparenza degli imponibili e capaci di generare punti di trasparenza tramite i loro rapporti⁴⁵.

⁴⁵ TREMONTI – VITALETTI, *La fiera delle tasse*, op. cit., p. 159.

Nella grande impresa tutto opera infatti a favore della trasparenza dei risultati economici: da un lato, come diremo *infra*, sarebbe troppo costoso e rischioso mettere in piedi sistemi di doppia contabilità, dall'altro la trasparenza agevola un rapporto sereno tra i soci e – salvo entrate politiche – costituisce quasi sempre un prerequisito indispensabile per ottenere finanziamenti presso terzi⁴⁶.

Una conferma della validità di quest'impianto ci viene proprio dalla scelta del legislatore di impostare la tassazione dei redditi di lavoro dipendente sul modello della sostituzione d'imposta e della ritenuta alla fonte⁴⁷: questa scelta testimonia anzi una certa dose di “affidamento” sulle aziende, specie se strutturate, e sulla loro contabilità⁴⁸. Lo stesso vale, *mutatis mutandis*, per le aziende che erogano gas o energia (che ribaltano le accise sul cliente)⁴⁹, per gli istituti di credito (che riscuotono

⁴⁶ TREMONTI - VITALETTI, *La fiera delle tasse*, op. cit., p. 158.

⁴⁷ Sull'argomento vedasi PARLATO, *Il sostituto d'imposta*, Padova, 1969 e più di recente ID., *Il responsabile e il sostituto d'imposta*, in “Tratt. Dir. Trib.” diretto da AMATUCCI, Padova, 1994; BOSELLO, *Il prelievo alla fonte nel sistema dell'imposizione diretta*, Padova, 1972; PIGNATONE, *Sostituzione tributaria e prelievo alla fonte*, Padova, 1993; BASILAVECCHIA, *Sostituzione tributaria*, in “Digesto”, IV ed., 1998; CIPOLLA, *Ritenuta*, in “Digesto”, IV, 1996.

⁴⁸ Si veda anche S. COVINO, *voce Contribuenti di fatto e di diritto*, in Enc. Il diritto

⁴⁹ Anche in questo caso la richiesta del tributo al produttore o importatore in stadi anteriori a quello della vendita al dettaglio, indotta da elementari esigenze motivi di economicità e snellezza, crea la dicotomia tra il contribuente di diritto, che è il soggetto passivo sul quale ricade la responsabilità per l'obbligazione d'imposta (l'azienda), ed il contribuente di fatto, sul quale ricade definitivamente l'onere tributario, attraverso il

imposta di bollo ed imposta sostitutiva direttamente dal conto corrente dei clienti) e così via.

1.2.1 “Aziende”, “autonomi” ed entità insufficientemente aggregate.

Già da questi esempi dovrebbe esser chiaro che con il termine “aziende” vogliamo intendere⁵⁰ delle realtà economiche che abbiano raggiunto un livello di organizzazione tale da “spersonalizzarsi” rispetto alla figura del fondatore o dell’azionista di riferimento, finendo a volte per conseguire una identità autonoma che va ben oltre la mera personalità giuridica societaria.

Gli uomini che vivono nell’azienda, come in tutti i gruppi sociali, sono condizionati dalla presenza degli altri, cioè dal gruppo. All’inizio alcuni individui, cioè il titolare o i soci, sono molto importanti, ma poi l’azienda gradualmente si spersonalizza, e queste figure scompaiono

fenomeno della traslazione in avanti; l’imposta diventa cioè una parte del prezzo e così il soggetto tenuto a pagarla si rivale sul successivo acquirente del prodotto, fino a giungere al consumatore finale, stabilendo un prezzo comprensivo anche dell’imposta. Sul tema v. LUPI – SCARLATA, voce *Accise*, in “Enc. Il diritto”; D’AGOSTINO, *Le accise: caratteristiche e modalità di applicazione*, in “il fisco” n. 35 del 25 settembre 2006.

⁵⁰ V. LUPI, *Tassazione aziendale*, op. cit., pag. 29.

nelle c.d. “public companies”, diffuse negli Stati Uniti e un po’ meno da noi, dove dietro la maggior parte delle grandi aziende c’è comunque un gruppo familiare.

L’azienda, giunta a quello stadio di sviluppo - e gli esempi, seppur coi limiti imposti dall’instirpabile nanismo dell’imprenditoria italiana, non mancano – diventa un soggetto a sé, che in un certo senso si alimenta e “vive” grazie alle decisioni assunte nei vari centri di comando, grazie alla circolazione dei flussi di cassa ed allo svolgimento delle varie mansioni da parte dei singoli che vi partecipano. Non è esagerato dire che vi sono grandi gruppi multinazionali che hanno a disposizione operai, scienziati, tecnici, soldati, perfino adoratori e vestali⁵¹.

Ai margini di questo scenario troviamo la vastissima platea dei piccolissimi imprenditori (che sono tali solo per il TUIR, ove non si richiede come noto l’elemento organizzativo) ed i liberi professionisti, che riprendendo un’autorevole dottrina⁵² definiamo qui “autonomi” per indicare che essi possono contare su un “fattore lavoro” ridotto all’osso (quello del titolare, con la collaborazione di pochi dipendenti fidati). I

⁵¹ Si pensi, per restare nel solo campo informatico, a Bill Gates per la Microsoft o al brillante Steve Jobs per la Macintosh, e alle surreali scuole di pensiero che si sono create intorno ai loro prodotti.

⁵² V. LUPI, *Diritto tributario*, Milano, 2009, pag. 251.

piccoli commercianti e artigiani hanno infatti un'amministrazione immedesimata nella loro persona, e l'insieme dei loro beni e dei loro rapporti giuridici è "azienda" solo in senso materiale (ad esempio anche un banco di frutta al mercato rionale è una azienda), mancando una comunità umana, diversa dal titolare ed i suoi.

Distinguiamo in particolare gli autonomi "strutturati" che hanno un'azienda in senso materiale (azienda visibile) e quelli "non strutturati" che non hanno neppure quella (basati sul lavoro del contribuente: ad es. il fisioterapista a domicilio, la babysitter); chiaramente, per i primi l'attività presuppone una presenza continuativa e facilmente stimabile (orari di apertura) nell'esercizio. Questa distinzione – come vedremo al capitolo 4 – può avere importanza dal punto di vista dei controlli, in quanto è più facile avere contezza del giro di affari dei primi che dei secondi.

Il titolare in questi contesti economici è in ogni caso il vero *deus ex machina*, il "collo di bottiglia" dal quale partono tutte le direttive e da cui deve passare qualunque vicenda relativa all'azienda (dal permesso alla dipendente alla stipula di contratti coi fornitori), per la disperazione di quei professionisti che svolgono teoricamente una funzione quasi di "assistente totale" per gli adempimenti giuridico-contabili di ogni sorta.

Disperazione acuita spesso dalla necessità di fare i conti con un tipo umano molto peculiare: la “ragioniera”, fedelissima e devotissima all’azienda ed al suo titolare, il quale ne ha bisogno per mandare avanti il lavoro e per custodire qualche segreto un po’ scabroso di natura imprenditoriale (o personale...).

È bene avvertire che – come ognuno vede - dalla “bottega di famiglia” al “ministero privato” il passo è tutt’altro che breve, e non voler considerare le zone intermedie tra questi due poli estremi appiattirebbe eccessivamente i termini della questione⁵³. In queste zone grigie l’autonomo cresce e la sua attività si trasfigura sempre più verso la grande impresa burocratizzata, gradualmente si profila quel tessuto di piccole medie imprese che occupano la cd. “terra di mezzo” di tolkeniana memoria⁵⁴, a volte con migliaia di dipendenti, ma pur sempre a gestione padronale o familiare.

Si tratta di piccoli gruppi sociali, organizzati dal loro titolare ma sempre più lontani (e sempre meno direttamente gestibili) dal titolare

⁵³ Sarebbe un po’ come apparentare il gommista sotto casa alle grandi dinastie automobilistiche piemontesi.

⁵⁴ L’accostamento, tanto apparentemente irriverente quanto efficace, è in BARBARESI - FEDELE - LUPI, *Indizi di capacità economica nascosta: dal tenore di vita alla «fabbrichetta»*, in *Dialoghi Tributari*, 2009, 6, p. 590.

stesso man mano che aumentano le dimensioni e la rigidità amministrativa. La chiave di lettura di questo fenomeno è ben descritta nell'aforisma fiscale «da soli si evade bene, ma i soldi veri si fanno organizzando il lavoro altrui»: per guadagnare bene, insomma, bisogna avere qualcuno che lavori per noi, una azienda come comunità umana, che da un lato occupa tante famiglie, e dall'altro garantisce comunque al “padrone” la possibilità di omettere parte dei ricavi⁵⁵.

1.2.2 L'eterodeterminazione dei tributi.

L'azienda va insomma intesa come un gruppo sociale, un insieme di persone che, vivendo e lavorando in stretta empatia (con dinamiche di gruppo ben note ai sociologi del lavoro)⁵⁶, le danno valore e creano indirettamente le premesse per la nascita di rigidità e spersonalizzazioni che rendono sufficiente un intervento solo potenziale – e con mera funzione di deterrenza - del Fisco. In base ai dati disponibili 22mila organizzazioni portano la metà del gettito; per il resto ci sono più di 4mln

⁵⁵ Così Lupi in BARBARESI FEDELE, LUPI, *La ricchezza occultata nella «terra di mezzo»: i coniugi Sbrasoni*, su Dialoghi tributari, 2010, n° 2, p. 142.

⁵⁶ Si veda INFANTINO, *L'ordine senza piano*, Roma, 2008.

di partite IVA di piccoli soggetti – anche abbastanza strutturati – che tendono a non pagare imposte, almeno fino a che qualcuno non gliele andrà a chiedere (vedi par. 4.3).

Da una situazione di partenza in cui il consumatore può trattare con gli aiutanti (ma quando si tratta di pagare occorre rivolgersi “al principale”) ed in cui la cassiera è guardata a vista dal titolare, all’aumentare delle dimensioni si passa alla ricerca, da parte del titolare, di persone di fiducia cui delegare la puntuale riscossione dei crediti e per evitare duplicazioni nei pagamenti di debiti; se i rapporti economici dell’azienda con l’esterno aumentano ancora, ecco che si forma un ufficio acquisti, uno per la contabilità etc. fino a che in sostanza il titolare si trova nella condizione di non poter più incassare direttamente in nero, come invece poteva fare con la vecchia “gestione padronale”.

Non solo: la difficoltà di gestire in nero rapporti fiduciari con una pletera di dipendenti, costringe l’imprenditore a far emergere, sia a fini tributari che previdenziali, i relativi contratti di lavoro. L’azienda si trova quindi indotta ad operare come sostituto d’imposta, intercettando i redditi dei dipendenti: l’alternativa a tutto questo, in effetti, è la scelta deliberata

di “non crescere”, per non raggiungere la massa critica oltre la quale la regolarizzazione di dipendenti e contabilità non è più procrastinabile.

Si noti che il controllo e le puntuali registrazioni contabili vengono instaurati inizialmente per garantirsi contro gli ammanchi (creando un responsabile cui chiedere conto), e solo quando l’azienda avrà dimensioni rilevanti saranno utilizzati per conoscere l’andamento degli affari, il bilancio, il controllo di gestione etc. Gli impiegati amministrativi non hanno alcun interesse, in questo contesto, a esporsi personalmente nascondendo ricchezza al fisco, e lo faranno solo su specifica pressione del titolare, a suo beneficio e con le dovute coperture.

La rigidità aziendale, con cui il titolare come detto cerca di garantirsi da eventuali sottrazioni da parte di dipendenti infedeli (preferendo pagare le imposte piuttosto che rischiare di farsi imbrogliare dal ragioniere)⁵⁷, ricade quindi a vantaggio del Fisco, ed è la base del sistema; più o meno come la riproduzione delle specie floreali necessita dell’intervento di un insetto che in effetti agisce per mere finalità egoistiche, il Fisco trova conveniente approfittare della rigidità autoimposta delle organizzazioni aziendali. Oggi infatti sono le aziende,

⁵⁷ Cfr. LUPI, *Il gradualismo tra occultamenti e frodi*, su www.fondazionestudistributari.com.

loro malgrado, a dover richiedere i tributi, e gli individui (siano essi dipendenti, autonomi o consumatori), sono tassati non direttamente dal fisco, ma dal loro cliente quando ricevono redditi o dal loro fornitore, quando consumano.

Per queste ragioni, concettualmente, riteniamo non sarebbe errato ridefinire i termini della questione tributaria, prendendo atto che la cd. autodeterminazione residua per quelle manifestazioni di capacità economica che restano ai margini dei flussi reddituali intercettati dalle organizzazioni aziendali⁵⁸: per tutti gli altri casi – e sono ormai la maggioranza – la delega in bianco rilasciata dallo Stato alle aziende suggerirebbe di parlare forse di “eterodeterminazione” dei tributi.

In questo contesto gli uffici fiscali in parte mutano il loro ruolo, perché in linea di principio dovrebbero coordinarsi con l’azione delle aziende in un contesto di tassazione parzialmente esternalizzata rispetto alla pubblica autorità; basta in questi casi un controllo potenziale del fisco, astratte prescrizioni legislative, ad indurre queste comunità a tassare i consumi dei clienti e i redditi dei fornitori, compresi ovviamente i dipendenti.

⁵⁸ Come un reddito da locazione riscosso da un privato nei confronti di un altro privato.

Man mano che la nostra analisi si sposta sulle imprese meno strutturate possiamo invece rilevare che le rigidità aziendali si allentano, e si riaffaccia gradualmente il bisogno “ancestrale ”di vedere gli esattori⁵⁹, come nella vecchia fiscalità a richiesta degli uffici, con alcune caratteristiche da recuperare, come vedremo all’ultimo capitolo, anche nel nostro contesto.

⁵⁹ LUPI, *Tassazione aziendale*, op. cit., p. 4.

1.3 *L'impossibilità di creare un sistema di aggregazione per legge dove questo manca.*

Da quanto detto fin qui – specie al par. 1.1. - dovrebbe essere chiaro che la riscossione dei tributi è un fenomeno molto antecedente alla nascita del diritto tributario, in quanto essa è espressione diretta della sovranità statale e si attuava per lo più in un contesto di esercizio (talvolta arbitrario) di poteri amministrativi⁶⁰.

Più in generale, un sistema “legicentrico” come il nostro non può evidentemente pretendere di creare aggregazioni dove queste non ci sono, ma solo prendere atto ed organizzare in maniera coerente quelle che ci sono. Lo stesso concetto di capacità contributiva, inserito in Costituzione per preservare il minimo vitale, ha creato come diremo al prossimo capitolo molti equivoci, portando il discorso lontano dalla base economica della tassazione.

Non a caso per secoli sono stati prelevati i tributi senza che si avvertisse bisogno di diritto tributario, bastando qualche rudimentale

⁶⁰ È indubbio che le funzioni amministrative materialmente esistessero anche prima dello stato di diritto: sul punto v. MANNORI-SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Bari, 2001.

concetto economico e conoscenze generali di diritto privato o amministrativo “come oggi esiste il condominio senza il diritto condominiale, gli incidenti della strada senza un diritto di infortunistica stradale, gli adempimenti ambientali senza un diritto ambientale, il cibo e le bevande senza un diritto degli alimenti”⁶¹. A tutt'oggi, in effetti, sono numerosi i settori della convivenza sociale che possono essere gestiti con i collaudati strumenti del diritto privato o amministrativo, eventualmente corroborati da qualche teorizzazione specifica in ragione del settore.

La tassazione aziendale ha invece richiesto una teorizzazione che amalgamasse le tradizionali componenti economiche e di diritto amministrativo, con la contabilità aziendale e la valutazione di innumerevoli rapporti giuridici come manifestazione di ricchezza. Questo lavoro di impostazione teorica avrebbe dovuto porsi al servizio dei poteri pubblici ed in particolar modo di quello politico, considerato che anche in materia di tassazione, come in tutte le altre aree di intervento di detti poteri (sicurezza, difesa, sanità etc.) vi è necessità in uno stato moderno di un impulso politico e di una legislazione adeguata⁶².

⁶¹ V. LUPI, *Per una teoria della tassazione (individuale)*, su www.fondazionestudistributari.com.

⁶² V. LUPI, *Diritto tributario*, op. cit., p. 106.

1.3.1 Le norme come espressione dei valori del gruppo. *Ubi societas ibi ius.*

È, questa, un'esigenza relativamente recente, considerato che in passato le collettività si organizzavano molto semplicemente intorno ad un insieme di valori condivisi, con la mediazione di soggetti che non di rado si presentavano anche come latore della volontà divina. Le istanze del gruppo sociale, catalizzate attraverso la mediazione di un collegio di "saggi"⁶³, trovavano dunque l'avallo dell'autorità e diventavano infine norme; quest'ultimo stadio era possibile grazie alla maturazione del gruppo, che si evolveva in comunità organizzata, secondo il noto aforisma dell'istituzionalismo *ubi societas ibi ius.*

In altri termini, secondo questa fortunata corrente teorica le norme non sono il vero *prius* logico (come riteneva Kelsen)⁶⁴, la vera fonte della giuridicità, perché a loro volta esse sono creature ed elementi - diremmo

⁶³ Si pensi ai collegi rabbinici del vecchio testamento e ai re romani *pontifices maximi*, come agli *imam* dei giorni nostri o ai preti fino alla Riforma protestante.

⁶⁴ Cfr. il concetto di *grundnorm*.

quasi: i mattoni - di una istituzione. Ciò che dunque costituisce la fonte e l'essenza del diritto è la società organizzata⁶⁵.

Quest'ultima affermazione ha come conseguenza l'idea della pluralità dei tipi di ordinamento giuridico: laddove secondo la tradizionale visione hegeliana diritto è il solo diritto dello Stato, una volta affermato che ovunque vi sia *societas* vi sia *ius* ne deriva che, poiché ci sono società organizzate che non sono degli stati (e la mente corre subito alle aziende nel senso specificato *supra*) ci saranno anche forme di diritto non statale. Ci limitiamo qui a porre la questione, per non esondare dall'argomento in trattazione: varrebbe la pena però di esplorare in altra sede il tema della società (commerciale) che si fa *societas*, cioè ordinamento, sia pure all'obbedienza dello Stato⁶⁶. Le istanze dell'imprenditore (controllare gli incassi) e in parte quelle dei dipendenti (essere in regola con i contributi e godere di tutte le garanzie dei contratti collettivi) si trasfigurano nel valore aziendale della trasparenza contabile e documentale: per assicurare tale valore condiviso nascono le *policies*

⁶⁵ Alfieri storici di questa teoria sono HARIOU, *Teoria dell'istituzione e della fondazione*, Milano, 1967; ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Pisa, 1946.

⁶⁶ Per un tentativo di sintesi teorica si veda CARCATERRA, *Corso di filosofia del diritto*, Roma, 1996, p. 62 ss.

aziendali e le rigidità amministrative, con alcune divisioni aziendali interne come “officianti”.

All’inizio insomma, i valori sono le regole, sia per risolvere i conflitti tra individui, sia con riferimento a decisioni di interesse collettivo (pace, guerra, sicurezza, religione, opere pubbliche). Man mano che il gruppo diventa più complesso, col solito gradualismo, risalire ogni volta ai suoi valori fondanti diventa più difficile e in nome della certezza le istanze di cui sopra diventano “regole”, dapprima consuetudinarie e poi anche legislative, che si affiancano ai valori. Tra valori e regole si crea una interdipendenza reciproca, in cui i valori sono la giustificazione razionale delle regole, e subentrano nella misura in cui le regole non sono chiare o portano a conseguenze impreviste e assurde; in questo contesto emerge, con un peso importante, anche il “nuovo” valore del rispetto delle regole⁶⁷.

In proposito va denunciato come il diritto abbia via via assunto a proprio oggetto “le regole”, il “dato normativo” (che non è eterno ed immutabile come le leggi della fisica, essendo comunque il prodotto

⁶⁷ LUPI, *Diritto tributario*, op. cit., p. 101.

dell'uomo come “animale politico”), dimenticando i valori, ed anche il rispetto delle regole come uno dei valori che coesistono con gli altri.

Un pericolo del cd. metodo giuridico è insomma quello dell'appiattimento “sulle regole”, obliterando per sempre l'elemento dello studio dei comportamenti in funzione di valori e di regole; questa scienza asettica, che pretende di studiare fenomeni sociali come se fossero fenomeni naturali, ha poi negli anni accentuato il suo tecnicismo, finendo per separarsi ulteriormente dalle altre manifestazioni dello spirito umano.

Il diritto ha quindi reciso molti collegamenti con morale, religione, politica, economia, valori, sentimenti, emozioni ed altri modi di guardare alla convivenza sociale. Già nell'Ottocento c'era chi si lamentava con formule magari riduttive, ma efficaci, di questa deriva tecnicistica del diritto rispetto a valori, fluidi ma con cui comunque occorre fare i conti: alludiamo al celebre passo dedicato alle tre parole del legislatore “che fanno diventare carta da macero intere biblioteche”⁶⁸, rischio che – in una

⁶⁸ V. LUPI, *In che senso siamo scienze? Diritto, economia e sapere umanistico davanti alle scienze della materia*, Roma, 2010.

visione istituzionalistica del diritto - non si verifica affatto⁶⁹. L'espressione sulle "tre parole del legislatore" non è - a ben vedere - un elogio della potenza di quest'ultimo, ma un *caveat* verso chi appiattisce sulla legislazione gli studi giuridici.

Le leggi, in questa prospettiva, vanno intese come il prodotto di un insieme di valori cui ogni gruppo sociale fa riferimento, che ispirano l'azione del potere politico⁷⁰, che precedono la legge e con lei interagiscono: per tali ragioni ad es., modificatasi la morale corrente, a metà degli anni Settanta si è finalmente recepita da parte del legislatore quell'istanza di larga parte della società che vedeva nella possibilità di sciogliere il legame matrimoniale un "valore" da coltivare⁷¹.

In conclusione, se i valori entrano in un cono d'ombra, e chi si occupa di diritto tenta di recidere il loro collegamento con le norme, si perde per sempre la consapevolezza che il vero "diritto vivente" è in osmosi con i valori sociali e ne registra (sovente con decenni di ritardo) i

⁶⁹ VON KIRCHMANN, *Il valore scientifico della giurisprudenza*, Milano, 1964, p. 18, che prosegue profetizzando l'appiattirsi sulla legislazione e la trasformazione dei giuristi in vermi, che si nutrono solo di legno putrido.

⁷⁰ E questo, con vari gradualismi, anche nei regimi più odiosamente antidemocratici: perfino i dittatori si preoccupano del consenso sociale!

⁷¹ A pensarci bene, condotte che oggi ci fanno inorridire (pederastia, antropofagia rituale etc.) erano e sono tollerate ed incoraggiate in società meno evolute.

mutamenti, i quali a loro volta sono influenzati dai sentimenti, dagli stati d'animo, dalle priorità esistenziali degli individui etc.

1.3.2 Il *totem* della legge.

Viceversa, la concezione totemica della legislazione ha impedito che si tenesse sempre ben presente la sua strutturale imprecisione, spesso dovuta a un preciso calcolo di consenso nel corpo sociale, che permette di presentare le scelte legislative in modo diverso a seconda degli interlocutori cui ci si rivolge. La legge è invece stata considerata, un po' ingenuamente, come la sedimentazione di chissà quali disegni razionali, di intelligenze superiori, quasi sovrumane. Sarebbe molto interessante investigare i rapporti tra la scomparsa del senso religioso e di una visione escatologica del cosmo da un lato, e la crescente fede assoluta nelle scienze naturali, che il diritto si sforza disperatamente di imitare nel linguaggio e nell'approccio sperimentale.

La tentata sovrapposizione tra le leggi naturali (che sono oggetto di "scoperta", in quanto preesistenti) e le norme giuridiche (che sono

oggetto di “invenzione”, dopo una anche inconsapevole riflessione sui valori espressi dalla società) ha portato all'idea del “governo della legge”, alla visione della legge come ineluttabilità⁷² e come feticcio, travisandone il ruolo di importante strumento per un governo che è pur sempre di uomini, che tengono conto della legge con buonsenso, adattandola alle circostanze, alle opportunità, ai bisogni.

Soprattutto nell'ambito della burocrazia e delle amministrazioni – inclusa quella finanziaria – si fa quindi strada l'idea che il legislatore possa e debba prevedere tutto, esonerando i funzionari dalla valutazione dei casi concreti, disciplinati a priori ed una volta per tutte dal legislatore; come vedremo al capitolo 4, peraltro, in questo modo si mortifica eccessivamente una componente ineliminabile del diritto, che è appunto la sua valutatività.

La legge, ed i materiali connessi, si trasformano da mezzi a fini⁷³, diventano litanie comprensibili solo agli iniziati al culto misterico del diritto: con questa separazione di sapore pitagorico tra gli *esoterikoi* (quelli addentri alla materia) e gli *exoterikoi* (quelli che il diritto lo subiscono e basta) la scienza giuridica si sradica dal troncone delle

⁷² Eppure i nostri padri ben sapevano che “*summum ius summa iniuria*”.

⁷³ Cfr. Lupi, *In che senso siamo scienze*, op. cit., p. 11.

scienze sociali e diventa un ramo secco, fondato sul dogma dell'*ipse dixit* (anzi del *quod lex voluit, dixit*).

Se vogliamo rapportare questo ragionamento di teoria generale del diritto alla fiscalità moderna, non possiamo che osservare come le rigidità amministrative su cui si regge il sistema siano in realtà meglio assicurate “dal basso” – cioè dalle regole generali della partita doppia, fissate dal Pacioli secoli orsono e seguite più o meno fedelmente dalle organizzazioni aziendali – piuttosto che dal potere politico. La norma fiscale non può infatti predeterminare una volta per tutte i criteri con cui valutare questioni eminentemente empiriche⁷⁴, né elaborare le categorie teoriche generali della determinazione di ricchezza. Del resto, se la diversa determinabilità della ricchezza, e il ruolo delle aziende, sfuggono persino agli accademici, è normale che la legislazione le trascuri.

La politica (perché è di tutta evidenza che il legislatore è un soggetto politico, non già un *deus ex machina* scollegato dalla realtà) ha in mente infatti la coesione ed il consenso sociale, e quindi in ambito fiscale si occupa in maniera particolare di mediare tra necessità di gettito e consenso sociale, specie in un regime democratico, dove sono vietati

⁷⁴ Come l'inerenza o, entro certi limiti, la stessa competenza.

alleggerimenti o appesantimenti di tassazione basati sulla religione, la razza, il credo politico, o altri profili discriminatori. Il potere politico elettivo va a verificare gli effetti delle varie forme di tassazione, considerando in primo luogo il profilo del consenso e poi altri valori come la proprietà, lo sviluppo, le esportazioni, la ricerca e altri profili di approvazione o disapprovazione sociale: non entra però nel merito delle categorie generali né nelle technicalità (queste ultime normate in genere dal governo) della determinazione della capacità economica⁷⁵.

Quanto più ci si addentra nei criteri di misurazione della ricchezza, contemperando informazioni disponibili, rigidità aziendali, controllabilità, certezza dei rapporti, etc., tanto più scende l'interesse della politica, che si affida sempre più agli apparati burocratici di settore; non può essere un caso se in materia tributaria la legge in senso formale viene utilizzata per questioni generali o programmatiche (si rammenti il caso dello Statuto del contribuente, spesso ignorato con *nonchalance* in sede di verifica fiscale), lasciando poi il campo agli atti del governo o anche, per aspetti di dettaglio, alla stessa A.F.

⁷⁵ V. LUPI, *Tassazione aziendale*, op. cit., p. 24.

1.3.3E il suo valore mediatico.

Nell'attuale complesso contesto, il legislatore - che, in quanto soggetto politico, giustamente considera il consenso dell'elettorato - valorizza alcune situazioni economicamente valutabili cercando un difficile compromesso tra precisione, semplicità, cautela fiscale, effettività, etc.⁷⁶. Si accentua così la strutturale ambiguità di una legislazione redatta preoccupandosi del consenso e con l'idea di fare cassa senza indispettire le categorie sociali più organizzate, ma spesso estemporanea sotto altri profili strutturali, la cui elaborazione spetterebbe in ogni caso ai tributaristi. Ne ricaviamo la conferma che il cosiddetto "dato normativo" non può certo essere superstiziosamente considerato come la sedimentazione terrena di una sapienza universale recondita, che i giuristi avrebbero il monopolio di decifrare. Al contrario, la legge stessa ha bisogno, a monte, di quella identità e visione di insieme che oggi, in materia di tassazione, manca⁷⁷.

⁷⁶ V. LUPI, voce *Politica tributaria*, in Enc. Il diritto.

⁷⁷ LUPI, *In che senso siamo scienze?*, op. cit. p. 16.

Anticipando riflessioni che saranno svolte nel capitolo 3, osserviamo fin d'ora come la mancanza di identità e di consapevolezza nella tassazione aziendale non aiuti un'analisi serena del problema dell'evasione, spiegato per lo più con schemi moralistici e talvolta con una buona dose di qualunquismo “da bar”. Se le chiavi di lettura sono queste (partite IVA contro dipendenti, onesti contro disonesti, imprese contro famiglie) anche i tentativi di più corretta determinazione della ricchezza da parte della politica saranno scambiati per un “aumento delle tasse” su qualcuno, mentre compromessi più pragmatici potranno essere letti come un tentativo di “favorire qualcun altro” o peggio ancora di “favorire i disonesti”; è una conferma che la consapevolezza aiuta la giustizia fiscale, e la confusione la ostacola.

1.4 Il difficile controllo del Fisco su una ricchezza frammentata.

Come osservato nei paragrafi precedenti, nel sistema della cd. “autodeterminazione dei tributi” la macchina dell'A.F. si trova spesso ad andare “a rimorchio” delle aziende, nel senso che deve verificare in modo particolare quelle aree del sistema in cui le aziende non arrivano. Non solo: le verifiche fiscali devono (o dovrebbero) altresì esplorare le zone oscure all'interno della stessa attività aziendale, piuttosto che accanirsi sul regime giuridico di ciò che è dichiarato⁷⁸.

La tassazione aziendale comporta insomma che la fase di controllo sia il primo momento in cui l'autorità fiscale, da potenziale, diventa reale; è del resto opinione comune in dottrina che la fedeltà dell'autodeterminazione dei tributi dipenda dalla prospettiva dei controlli⁷⁹.

⁷⁸ Cfr. capitolo 3.

⁷⁹ La funzione dissuasiva dei controlli è ormai acquisita in dottrina, dove tra gli altri vedasi PERRONE, *Evoluzione e prospettive dell'accertamento tributario*, in *Riv. Dir. Fin.*, 1982, I, 105 ss.; FANTOZZI, *I rapporti tra fisco e contribuente nella nuova prospettiva dell'accertamento tributario*, *ivi*, 1984, I, 236, che giustamente risolve nella teoria dei controlli gran parte dei modelli di attuazione del tributo; NUZZO, *Modelli ricostruttivi della forma del tributo*, Padova, 1987. E' appena il caso di rilevare che si tratta di una conferma dello sfondo amministrativistico su cui si muove il diritto tributario, e nel quale occorre

Le risorse amministrative, di tempo e di uomini, disponibili per i controlli devono essere quindi distribuite con attenzione, non tanto per ottenere gettito in modo diretto dal controllo, quanto per massimizzare l'adempimento spontaneo (c.d. *tax compliance*); il controllo fiscale ha carattere *selettivo*, e riguarda relativamente pochi contribuenti, anche se può essere frequente su alcune tipologie⁸⁰.

La strutturale modestia degli incassi dovuti ai controlli (pare che sotto Diocleziano i costi da controlli quasi equiparassero il recuperato)⁸¹ conferma che essi non possono essere considerati, come tali, un serbatoio di gettito: i controlli si fanno sul passato, ma guardano al futuro, per tutelare – condoni a parte⁸² - la credibilità del sistema agli occhi di chi dovrà dichiarare domani. Se l'importante non è recuperare gettito, ma evitare nei contribuenti una sensazione di totale impunità, qualche controllo va dedicato come diremo *infra* anche a evasioni modeste ma diffuse (ad es. locazioni immobiliari da privati a privati).

inserire tutti gli istituti presi a prestito dal diritto civile per risolvere problemi specifici (vedi anche LUPI, voce "*obbligazioni*" (*diritto tributario*), in Enc. Il diritto).

⁸⁰ Paradossalmente il controllo avviene spesso proprio sulle grandi organizzazioni aziendali, per le quali del controllo (almeno concepito come oggi) c'è meno bisogno.

⁸¹ LUPI, *Tassazione aziendale*, op. cit., p. 11.

⁸² Sulle complesse cause che spesso rendono politicamente irresistibili i condoni, LUPI, *Autotassazione, modelli culturali e condoni fiscali*, in *Rassegna Tributaria*, 2004, n. 1.

Alludiamo qui ai « controlli sostanziali », tendenti ad esempio a individuare proventi occultati, costi fittizi e altre forme di evasione fiscale. Si tratta di controlli abbastanza complessi, effettuabili in tutti i paesi industrializzati solo per una piccola parte dei contribuenti, grossomodo oscillante tra il 2 e il 5 per cento, a seconda del tipo di controllo effettuato.

In Italia non è facile orientarsi sulle statistiche relative ai controlli, in cui vengono rendicontate le operazioni più disparate, ma i controlli sostanziali, riguardanti cioè operazioni effettuate in evasione d'imposta, oscillano dai 50.000 ai 100.000 l'anno; le vere e proprie verifiche fiscali presso il contribuente non superano le 50.000. Non bisogna peraltro farsi ingannare dal fatto che le « annualità controllate » siano magari 200.000, in quanto molte verifiche riguardano IVA e imposte sui redditi per più di un periodo d'imposta, e in teoria un solo controllo potrebbe portare alla rettifica di dieci annualità⁸³.

⁸³ V. LUPI, voce *Controlli tributari*, in Enc. Il diritto.

1.4.1 Le agenzie fiscali come istituzioni a gestione aziendalistica, tra burocrazie interne e pubblici poteri.

Gli uffici tributari sono per certi versi “organizzazioni aziendali”; anch’essi si caratterizzano per burocrazie interne, ripartizioni di compiti, serialità, scarso desiderio di esporsi dei singoli componenti, condivisione delle decisioni impegnative etc.; sulle agenzie⁸⁴ vigila il ministero dell’Economia e delle Finanze, tramite il dipartimento delle Politiche fiscali, cui spetta anche la redazione di atti regolamentari, e l’effettuazione di studi di politica tributaria.

Si tratta di soggetti dotati di forti poteri di “auto-organizzazione”⁸⁵; dopo secoli in cui le amministrazioni pubbliche in genere furono ispirate a un modello gerarchico militare, da alcuni anni si persegue - almeno nei

⁸⁴ In Italia i controlli tributari sono svolti anche dalla Guardia di Finanza, corpo militare preposto anche a molti altri compiti di “polizia economica”, ma il potere di richiedere maggiori tributi spetta all’Agenzia, cui vengono trasmessi i “processi verbali di constatazione” (della GdF). Altre istituzioni, espressive di pubblici poteri, sono quelle comunali o regionali, per i tributi locali, gli agenti della riscossione dei tributi.

⁸⁵ Per approfondimenti si vedano FRANSONI, *Appunti a margine di alcuni provvedimenti attuativi emanati dall’Agenzia delle entrate*, in *Rass. Trib.* 2001, p. 365 ss.; NOCERA, *Funzionamento ed attribuzioni dell’Agenzia delle Entrate*, in *Corr. Trib.*, 2001. P. 1415 ss.; TABET, *Spunti critici sulla natura delle Agenzie fiscali e sulla loro equiparazione alle amministrazioni dello Stato*, in *Rass. Trib.* 2002, p. 817 ss.

programmi - un modello aziendale che nel caso della tassazione si è concretizzato nelle Agenzie delle Entrate, delle dogane e del Territorio.

Ma gli uffici tributari sono anche – e soprattutto istituzioni pubbliche, in quanto espressione di pubblici poteri, autorità amministrative con potestà di azione unilaterale (autotutela), poteri ispettivi, sanzionatori, etc.⁸⁶. Questi uffici costituiscono, in ossequio alla matrice amministrativistica del diritto tributario, le istituzioni di riferimento della fiscalità, prima ancora del giudice – come diremo al capitolo 4 - il quale controlla l’attività degli uffici su ricorso del privato, confermando o annullando (anche parzialmente) il provvedimento amministrativo impugnato.

Mentre le organizzazioni aziendali hanno come riferimento “il mercato”, l’interlocutore delle organizzazioni pubbliche è la società civile, le sue rappresentanze politiche, e indirettamente l’opinione pubblica e i corpi sociali che ne fanno parte (associativi, sindacali, professionali, etc.).

Questi referenti sono sensibilissimi agli aspetti mediatici e di consenso, più che alle raffinatezze e alle simmetrie della determinazione

⁸⁶ LUPI, *Evasione, paradiso ed inferno*, Milano, 2008, p. 245.

della capacità economica; naturale ed inevitabile l' Agenzia delle Entrate, nonostante l'impostazione "aziendalistica", perseguita in buona fede e con le migliori intenzioni, segua queste correnti istintive. L' Agenzia delle entrate non si confronta infatti col mercato, come fanno le grandi organizzazioni aziendali, ma con la politica e con l'immagine data all'opinione pubblica. Il rapporto con la politica influenza non solo gli avanzamenti al vertice, ma gli stanziamenti di bilancio, le competenze operative, gli strumenti legislativi in dotazione.

Come e più che nelle aziende private, nelle istituzioni fiscali è dunque forte la preoccupazione di essere censurati per il modo in cui è stato condotto il controllo, sia per la presenza di fenomeni corruttivi (che induce alla cautela prima di tutto la gran massa di funzionari onesti), poi la naturale tendenza di chi compone le istituzioni al quieto vivere, alla "non valutazione", alla applicazione sorda e pedissequa delle norme per evitare di esporsi in prima persona.

Si rinuncia spesso a fare delle stime, delle valutazioni empiriche, come le amministrazioni fiscali hanno sempre fatto nella storia, e qualsiasi amministrazione dovrebbe fare, nella consapevolezza che un

reddito meno inverosimile di quello dichiarato è comunque meglio di quello dichiarato; sul punto torneremo comunque al capitolo 4.

1.4.2 Gettito e dissuasione nella scelta dei soggetti da controllare.

Tecnicamente, la scelta dei contribuenti da controllare avviene attraverso il sistema dei criteri selettivi disciplinato dal decreto n. 146/1980⁸⁷, in cui la responsabilità della scelta è ripartita tra uffici centrali e periferici: in base al D.P.R. n. 146/1980 il Ministero delle Finanze emana annualmente decreti che contengono « criteri selettivi » per la scelta dei contribuenti da controllare, a cura dei singoli uffici.

Questi decreti di programma contengono in realtà una serie molto ampia di casi in cui è consentito procedere al controllo, basati su « indici di pericolosità fiscale »; gli uffici hanno comunque la possibilità di

⁸⁷ Il controllo generalizzato era stato già di fatto abbandonato da molto tempo, ma occorsero anni perché il principio della selettività del controllo fosse sancito legislativamente con il citato D.P.R. n. 146/1980. In questo travagliato periodo fu sperimentata anche la soluzione di affidare alla sorte la scelta dei contribuenti da controllare, attraverso il « sorteggio fiscale », comodo sistema per eliminare la responsabilità connessa alle scelte di opportunità (MARONGIU, *Il sorteggio fiscale e le amnesie del legislatore*, in *Dir. Prat. Trib.*, 1977, I, 3 ss.). E' un'ulteriore conferma di una tendenza strutturale delle istituzioni a “non valutare”.

effettuare controlli non previsti dal decreto e riguardanti situazioni apprese direttamente. I decreti di programma hanno quindi specialmente funzione di controllo interno, per impedire favoritismi o inefficienze nell'uso delle risorse disponibili.

Ciò costituisce una garanzia per il contribuente, ma è eccessivo ritenere che la mera violazione dei criteri selettivi sia sufficiente ad invalidare il controllo e quindi il successivo atto di accertamento. Per giungere a questa invalidità occorre qualcosa di più, come un accanimento dell'ufficio nel selezionare sempre lo stesso contribuente con intenti persecutori, ricattatori, etc; per completezza osserviamo che, in questo caso, avrebbe senso parlare di « eccesso di potere » (vizio di legittimità tipico degli atti discrezionali e perciò concettualmente estraneo agli atti di determinazione dell'imponibile)⁸⁸. Come vedremo all'inizio del capitolo 4 esiste una forte tentazione di dirigere i controlli su entità di grandi dimensioni, massimizzandone il risultato in termini di gettito. In questo modo però l'azione di controllo non fronteggia gli inconvenienti connessi alla frammentazione della ricchezza e la perdita di controllo del territorio da parte del fisco.

⁸⁸ LUPI, voce *Controlli fiscali*, op. cit.

Capitolo 2 – La frammentazione della ricchezza.

“Ma a che ti può servire - o Arjuna - la conoscenza di tutti questi particolari? Io, l'Immutabile ed Eterno, sostengo e permeo l'intero universo con un solo frammento del Mio Essere”⁸⁹

2.1 La frammentazione delle manifestazioni di ricchezza sui singoli individui.

Nel capitolo precedente ci siamo soffermati sugli antichi sistemi fiscali “a ripartizione” e sulle imposte capitarie, basate come detto sul tenore di vita: a quell'epoca, considerata la relativa semplicità dell'organizzazione sociale e dei flussi di ricchezza, era possibile ipotizzare una “capacità economica globale” di ogni individuo, ricavabile appunto dal tenore di vita o dal ruolo ricoperto all'interno della comunità.

L'appartenenza ad un gruppo sociale coeso (etnico, religioso, geografico, lavorativo etc.) scongiurava quindi l'inevitabile

⁸⁹ Bhagavad Gita, Cap. 10, v. 42.

frammentazione della ricchezza; ad esso si applicavano con zelo i gabellieri come strumenti di pressione sociale, esercitata per economizzare le risorse nei confronti di queste “masse critiche” di ricchezza da tassare. In questo senso, il gabelliere che chiede un fiorino ai viandanti che attraversano un ponte o un confine⁹⁰ con un minimo sforzo assicurava al suo signore una imposizione efficace e comoda, non esistendo all’epoca una *lobby* dei viaggiatori.

La frammentazione del sociale era in ogni caso ridotta al minimo, esistendo il gruppo sociale del villaggio, il gruppo degli ebrei, il gruppo dei fedeli radunati intorno al parroco (che non a caso riscuoteva le decime; ai nostri tempi, forse solo l'azienda e poche altri gruppi costituiscono una forma di aggregazione sotto entrambi i profili: quello sociologico (aggregazione di persone) e fiscale (aggregazione di ricchezza).

Per il resto, all’interno di società complesse come quella attuale una simile valutazione appare molto difficile da svolgere: se, in linea teorica, appare infatti ragionevole la partecipazione di ogni membro del gruppo alle spese comuni, in relazione alle sue possibilità economiche, è

⁹⁰ Scontato il riferimento ad una vecchia *gag* di Benigni e Troisi.

però velleitario ricercare un unico indice che esprima tutte le possibilità economiche di ogni individuo, specie ove si voglia tener conto dell'intreccio di relazioni economiche che caratterizza la nostra epoca, caratterizzata da un aumento esponenziale del numero di contribuenti.

Per questo motivo, le imposte sono in genere determinate su “segmenti” di capacità economica, ossia su singoli eventi (i “presupposti di imposta”)⁹¹ ritenuti in grado di manifestare detta capacità, prescindendo in linea di massima dalle caratteristiche del soggetto coinvolto; questa necessità oggi è addirittura rafforzata.

A questa frammentazione oggettiva nell'applicazione dei tributi si sovrappone come detto una frammentazione soggettiva (a volte artificiale) come conseguenza dell'ampliamento della platea dei contribuenti. Il Fisco, non avendo mai amato il rapporto diretto, ha sempre cercato di evitare questo tipo di frammentazione: anche le esazioni dei pubblicani dell'antichità erano in un certo senso selettive, in quanto colpivano duramente alcuni malcapitati senza prendersi la briga di calibrare il prelievo sulle ricchezze di ciascuno. L'interesse violato in questo modo è la perequazione del carico fiscale: per ovviare a ciò si

⁹¹ Per una valorizzazione sistematica del concetto di presupposto del tributo Nussi, *L'imputazione del reddito nel diritto tributario*, Padova, 1996.

cominciò come visto al capitolo 1 ad utilizzare enti intermedi (il priore o il podestà) cui richiedere il tributo, e detti enti provvedevano poi alla ripartizione/frammentazione del dovuto tra i membri del gruppo sociale.

Attualmente si ha che 22mila organizzazioni portano la metà del gettito, mentre più di 4mln di partite IVA di “grandi evasori relativi” – su cui v. *infra* – si pascono in una sorta di “zona franca”. Il giro d'affari delle partite IVA nel 2007 sarebbe pari, in base ai dati ancora non definitivi del Fisco, a 3.366,8 miliardi di euro, per un valore aggiunto di 731,7 miliardi.

È evidente che in un sistema molto personalizzato come quello moderno, se spesso qualcuno che fa da intermediario, in certe situazioni il Fisco sta invece da solo contro milioni di individui che contano di non essere stanati: su questo torneremo nell'ultimo capitolo del presente elaborato. Tornando alla frammentazione oggettiva, è da osservare che nella società moderna, articolata e complessa, la capacità economica ha infatti innumerevoli punti di emersione di diversa rilevanza:

arricchimenti, impoverimenti, consumi, investimenti, possesso di beni patrimoniali, con varie interconnessioni tra ciascuno di questi⁹².

Ci sono i redditi continuativi “segnalati” dalle aziende, entrate occasionali (magari molto elevate come una plusvalenza su immobili), contributi ricevuti da familiari o parenti, il patrimonio, i consumi, gli atti giuridici di trasferimento. Ma la capacità economica si vede anche dalle condizioni di bisogno, perché possono esserci esigenze di spesa connesse a situazioni di disagio sanitario, proprie o dei familiari.

Si spiega così la tendenza odierna ad una considerazione sempre più frammentata della capacità economica, rilevata in modo isolato o debolmente aggregato, assolutamente non idonea a fotografare la situazione globale di un individuo, dalla nascita alla morte⁹³.

Al massimo si tenta di costruire un «reddito complessivo annuo» dove entro certi limiti si compensano arricchimenti e impoverimenti eterogenei, ma anche questa tendenza si è ridotta negli ultimi anni, in cui viene appunto rivalutata la c.d. «realità dell'imposizione», cioè la tassazione della capacità economica oggettivamente considerata,

⁹² Sull'argomento si veda anche E. COVINO, voce *Perdite e riporto delle perdite*, in Enc. Il diritto.

⁹³ LUPI, voce *Capacità contributiva*, in Enc. Il diritto.

tralasciando le altre condizioni soggettive del titolare e le altre ricchezze da lui possedute.

Misurare la capacità contributiva globale di un individuo è quindi talmente complesso da risultare irrealizzabile, e tutti i sistemi tributari sottopongono a tassazione singole manifestazioni economiche, o i suddetti limitati aggregati. Pertanto, la stessa "tassazione personale" è un concetto inattuabile, figlio del periodo in cui si pensava che le diversità di condizione sociale fossero spiegate da un elemento facile da individuare, come "lo stipendio", e che il resto fosse un problema di polizia contro delinquenti costituzionali (a questo proposito si è appunto introdotta la provocatoria definizione di "evasori con la coda")⁹⁴.

Del resto, fino a pochi decenni fa il reddito complessivo IRPEF rappresentava un indice di benessere abbastanza attendibile per molte categorie, per lo meno, per quelle i cui redditi finivano nelle maglie della tassazione aziendale (dirigenti e funzionari, professionisti, rappresentanti di commercio, impiegati di un certo livello, tutti «segnalati» dai rispettivi

⁹⁴ Si veda S. COVINO – LUPI, *Determinazione della capacità economica e polemiche sulle tasse: Gallo vs. Giannino*, su *Dialoghi Tributari*, 2009, 5, p. 493.

clienti); in una società economicamente molto rigida come la nostra, peraltro, ciò è tendenzialmente sempre meno vero⁹⁵.

Il progressivo disvelamento di queste illusioni suggerisce insomma di rimettere sotto controllo la tassazione reale, prima di dedicarsi alla tassazione personale. In questo senso l'attuale Ministro dell'Economia e delle Finanze, riprendendo una sua vecchia tesi⁹⁶, sta in questo periodo tentando di spostare il prelievo “dalle persone alle cose” cioè dalla produzione e dal lavoro alla ricchezza che si fa “cose”.

Le tradizionali tassazioni “reali” colpiscono infatti i redditi oggettivamente considerati, senza adeguamenti al resto della situazione personale del titolare e senza progressività; varrebbe forse la pena quindi di superare la personalità nella tassazione dei redditi, cercando per ogni ricchezza la tassazione più adatta alle informazioni disponibili per il fisco, secondo l'uso latino del “divide et impera”. Isolare ricchezze legate al territorio, materialmente visibili, consente di tassarle senza rimettere in discussione ogni volta la posizione reddituale complessiva del contribuente, con maggiore incisività dei controlli⁹⁷.

⁹⁵ LUPI, *Evasione, paradiso e inferno*, op. cit., p. 150.

⁹⁶ TREMONTI VITALETTI, *La fiera delle tasse*, op. cit.

⁹⁷ LUPI, *Tassazione aziendale*, op. cit., p. 110.

Al di là dei dibattiti tra economisti sull'opportunità spostare la tassazione dai redditi ai consumi⁹⁸, va rilevato – e sarà uno dei motivi conduttori del presente elaborato – come la tassazione personale abbia sempre meno senso (ed effetto) quanto minore è la ricchezza individuata attraverso il circuito aziendale, al cui interno la redistribuzione è sempre più asfittica, tra "poveri" e "meno poveri"; per il resto la ricchezza vera è fuori dal circuito aziendale, perchè è "sopra le aziende" (v. capitolo 3), o fuori dalle aziende, come nel caso di titolari di grandi patrimoni (immobiliari o finanziari), o indipendente dalle aziende come nel caso del lavoro autonomo.

In quest'ottica la formula "dalle persone alle cose" riporta al centro la ricchezza, ed è un'altra conferma che non esistono "gli evasori", ma esiste l'evasione, perchè una stessa persona paga dove viene tassato alla fonte, magari dove sa di essere individuabile, ma non paga dove sa di essere al sicuro. Non a caso in dottrina si è posta la questione dell'“interclassismo fiscale” per cui «numerosi contribuenti sono avvantaggiati dalla fiscalità su un certo versante, ma sono

⁹⁸ D'ANTONI – ARACHI, *E' possibile far pagare di più gli evasori spostando l'imposta dai redditi ai consumi?*, su www.econpubblica.unibocconi.it.

contemporaneamente svantaggiati su un altro, in modo da rendere difficoltosa l'individuazione dell'area dell'intervento redistributivo »⁹⁹.

Passare "dalle persone alle cose" richiama insomma la centralità della ricchezza, e rende più facile una tassazione adeguata alle informazioni disponibili sui vari tipi di reddito¹⁰⁰.

⁹⁹ Cfr. GALLO, *Le ragioni del fisco*, Bologna, 2007, p. 13.

¹⁰⁰ Cfr. LUPI, *Riforma fiscale, ricchezza e teorie: dalle persone alle cose*, su www.fondazionestudistributari.com che aggiunge: "Forse, andare "dalle persone alle cose", consente anche di andare "dal complesso al semplice", e magari anche "dal centro alla periferia", visto che imposte semplici possono essere applicate anche dai vigili urbani. Perchè dopotutto "le imposte le paghi quando qualcuno te le chiede"".

2.2 Il concetto di “capacità contributiva” ex art. 53 Cost. come ulteriore elemento di separazione tra diritto e sostanza economica.

L'art. 53 della Costituzione, secondo cui “Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva”, si ricollega al riferimento dei più importanti tributi a circostanze valutabili sul piano eminentemente economico (tra cui i concetti di reddito, consumo, patrimonio, rivelati da indizi di diversa precisione, come il risultato di una certa attività professionale, il tenore di vita, la produzione o il commercio di determinati beni, etc.)¹⁰¹.

Le considerazioni in precedenza esposte confermano che la formula costituzionale sulla capacità contributiva riafferma un elemento in verità strutturale delle imposte, ossia la loro commisurazione a circostanze indicative di capacità economica o di ricchezza che di si

¹⁰¹ Sulla tesi della capacità economica come presupposto assoluto della capacità contributiva v. GIARDINA, *Le basi teoriche del principio di capacità contributiva*, Milano, 1961; BERLIRI, *La giusta imposta*, Roma. In quest'ultima opera l'imposta è concepita come credito di ripartizione e gli indici di ripartizione non possono essere che i classici indici di esistenza della capacità contributiva (reddito, patrimonio, consumo)

voglia¹⁰². Il riferimento alla capacità economica è meno diretto di quello utilizzato da disposizioni costituzionali estere (come quella spagnola) che vi fanno esplicito riferimento; era più diretto anche l'art. 25 dello Statuto Albertino del 1848 - vigente come noto fino alla Costituzione repubblicana - secondo cui la contribuzione ai carichi dello stato doveva avvenire "in proporzione dei propri averi".

Il concetto di capacità contributiva, inserito in Costituzione per preservare il minimo vitale (v. *infra*), ha creato però molti equivoci, portando il discorso lontano dalla base economica della tassazione.

Questo articolo fu come noto voluto da Ezio Vanoni, che dovette superare le resistenze di Vittorio Emanuele Orlando, secondo il quale il principio era utile perché "non c'è bisogno di scrivere nella Costituzione una cosa che noi possiamo già fare"; Vanoni gli rispondeva che quel principio serviva a sottolineare l'opportunità di porre un limite all'esercizio della potestà tributaria¹⁰³, per l'imprescindibile necessità di dichiarare uno dei fondamentali rapporti di diritto-dovere che presiedono

¹⁰² Si richiede in sostanza la "titolarità di una ricchezza spendibile" da cui trarre i mezzi per far fronte al prelievo: così MOSCHETTI, *Il principio di capacità contributiva*, Padova, 1973, p. 258; MANZONI, *Il principio della capacità contributiva*, Padova, 1973, p. 13 – 14; GAFFURI, *L'attitudine alla contribuzione*, Milano, 1969, p. 106 ss.

¹⁰³ DE MITA, *La capacità contributiva come metro di giustizia tributaria*, in "Atti della seconda sessione del Seminario di Etica e Democrazia fiscale Institut International "J. Maritain"", in allegato a "il fisco" n. 8 del 22 febbraio 1999.

all'organizzazione politica della società, quindi non come precisazione di un potere ma come precisazione di un limite. La capacità contributiva come limite al sacrificio personale. Vedremo più avanti come secondo la dottrina più moderna l'art. 53 non è peraltro un limite alla pressione fiscale.

Vanoni non faceva di questa nozione una nozione rigida ma diceva: "la Costituzione deve qualificare la potestà tributaria più in senso politico che rigorosamente tecnico e giuridico e allora il riferimento alla capacità contributiva può essere preso in seria considerazione". Quali debbano essere le tasse migliori volute dalla Costituzione non c'è scritto da nessuna parte e noi non possiamo ricavarlo dalla Costituzione: da questo punto di vista un grande costituzionalista degli anni '50, Balladore-Pallieri, diceva che l'art. 53 è una "scatola vuota".

2.2.1 L'orientamento "storico" della Corte Costituzionale.

Tradizionalmente, secondo la Corte Costituzionale¹⁰⁴ la capacità contributiva supera una volta per tutte il concetto ottocentesco di prestazione corrispettiva all'obbligazione tributaria¹⁰⁵ in relazione all'indole dei servizi pubblici indivisibili, ma d'altro canto deve rispettare l'esigenza che il contribuente non sia gravato oltre il limite necessario alle possibilità di vita della sua economia individuale.

Secondo questa impostazione, elaborata nel corso di varie pronunce successive, la capacità contributiva tale principio fungerebbe da presupposto, parametro e misura massima del giusto prelievo fiscale, il quale potrà variare in ragione di quella senza mai arrivare ad esaurirla¹⁰⁶. La formula "tutti" indica la sfera soggettiva di applicazione, che si

¹⁰⁴ Risposte al *Questionario n°1 concernente "Formazione delle leggi finanziarie"* fornite al Ministero per la Costituente.

¹⁰⁵ Vedasi per esempio LUPI, *Diritto tributario*, Parte generale, Milano, 2000, p. 25: l'art. 53 nella ricostruzione dell'Autore indica che tra i doveri di solidarietà economica e sociale (di cui all'art. 2 Cost.) rientra anche quello di contribuire alle spese pubbliche in base alla capacità economica, a prescindere da quanto si riceva in termini di servizi pubblici.

¹⁰⁶ MANZONI, *Il principio della capacità contributiva nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, 1965, 13-14, 73; in giurisprudenza, C. cost., 97/1968 in *Dir. Prat trib.*, 1968, II, 994; C. cost., 89/1966 in *Boll. Trib.*, 1966, 1832; C. cost., 200/1972, *ivi*, 1973, 433. Secondo MOSCHETTI, *Capacità contributiva*, voce in *Enc. Giur.*, 2, la discrezionalità del legislatore tributario può operare sul *quantum* (poichè il limite riguarda solo la misura massima del prelievo) ma non sul presupposto nè sul parametro.

estende ben oltre i "regnicoli"¹⁰⁷ e i "cittadini" comprendendo tutti coloro che in qualche modo entrino in contatto con l'ordinamento dello Stato per essere nella collettività in esso organizzata coinvolti i loro interessi di varia natura (principio di *territorialità*).

In particolare, secondo parte della dottrina, l'art. 53 tutela due interessi contrapposti ed equivalenti: quello della collettività al concorso di tutti (funzione *solidaristica*, che scaturisce in primo luogo dal collegamento con l'art.2 Cost.) e quello del singolo al rispetto della propria capacità contributiva (funzione *garantistica*)¹⁰⁸.

Per sua natura il principio di capacità contributiva non è suscettibile di applicazione alle contribuzioni relative a prestazioni di servizi il cui costo si può determinare divisibilmente¹⁰⁹ (le cd. tasse) nè tantomeno alle prestazioni a carattere affittivo¹¹⁰ (le sanzioni); restano solo i tributi a carattere solidaristico, volti a coprire il costo di servizi indivisibili: le imposte.

¹⁰⁷ Cfr. art. 25 Stat. Albertino. Si ricorda che l'art. 30 dello Statuto anticipa il concetto di riserva di legge, mentre gli è totalmente estraneo quello di capacità contributiva.

¹⁰⁸ MOSCHETTI, *Il principio della capacità contributiva*, Padova, 1973, 59 ss.; Barbera, A., in *Comm. Cost. Branca*, artt. 11-12, Bologna Roma, 1975, 97 ss.; FANTOZZI, *Diritto tributario*, Torino, 1998, 30-31.

¹⁰⁹ VANONI, *Lezioni di diritto finanziario e sc. delle fin.*, Padova, 1937, 92.

¹¹⁰ C. cost., sent. 109/1973, in *Dir. prat. trib.*, 1974, II, 540.

La dottrina ha peraltro di volta in volta ricollegato l'applicazione dell'art. 53 ora a tutte le entrate pubbliche¹¹¹, ora a tutti i tributi¹¹², ora infine alle sole imposte dirette¹¹³. Quanto ai contributi, la Corte costituzionale¹¹⁴ ha applicato loro l'art.53 rilevando il loro collegamento ad una "tipica espressione di nuova ricchezza" ed assimilandoli strutturalmente all'imposta.

Inizialmente, come cennato, prevalse però un'interpretazione svalutativa e tautologica del principio di capacità contributiva: la dottrina originariamente interpretò la formula costituzionale come mera conferma del potere attribuito al legislatore ordinario di determinare i criteri distributivi di concorso nei singoli tributi. Il collegamento con l'art. 3 Cost., vietando discriminazioni fondate sul sesso, razza lingua etc., non consentiva del resto un sindacato sostanziale delle scelte del legislatore ordinario.

¹¹¹ MAFFEZZONI, *Capacità contributiva*, in *Nov. Dig. It., App.*, 1012.

¹¹² MICHELI, *Capacità contributiva reale e presunta*, in *Giur. Cost.*, 1967, I, 1530; FANTOZZI, *Dir. trib.*, op. cit., 33 ss.; secondo Fantozzi in particolare la funzione dell'art. 53 Cost., piuttosto che di mera ripartizione del concorso, è di garanzia del privato nella distribuzione dei carichi pubblici in base a criteri di solidarietà; esigenza che è presente in ogni tributo in cui ricorra il momento dell'autorità, quale che sia la qualificazione formale della prestazione.

¹¹³ LA ROSA, *Eguaglianza tributaria ed esenzioni fiscali*, Milano, 1968, 51-52 e Cass., sent. 2247/1971 in *Dir. prat. trib.*, 1972, II, 176; Cass., sent. 2930/1971, *ivi*, 1091.

¹¹⁴ C. cost., sent. 54/1980, in *Dir. prat. trib.*, 1980, II, 1074.

Nel tempo, grazie anche alla giurisprudenza costituzionale, il concetto di capacità giuridica è stato poi individuato quale limite alla legittimità della norma impositrice e raccordato alla forza economica del soggetto¹¹⁵, espressa secondo Vanoni principalmente dal reddito a disposizione del soggetto in un determinato momento¹¹⁶.

Secondo la Consulta¹¹⁷ per capacità deve intendersi un' idoneità effettiva: sono dunque indici di capacità contributiva i fatti espressivi di ricchezza in senso lato. Partendo dal principio della necessaria effettività, da un lato la Corte ha innanzitutto dedotto la non imponibilità del cosiddetto minimo vitale¹¹⁸ (su cui torneremo *infra*).

Questa statuizione pone indirettamente dei limiti al legislatore anche con riferimento alla scelta di tassare avvalendosi del criterio della maturazione: è sostenibile infatti che non si possa pretendere che un

¹¹⁵ Cfr, in particolare GIARDINA, *Le basi teoriche del principio di capacità contributiva*, Milano, 1962, 129-184, 434 ss.; MANZONI, *Il princ. della cap. contr. nell'ord. cost. italiano*, Torino, 1965, 66 ss.; GAFFURI, *L'attitudine alla contribuzione*, Milano, 1969, 63 ss. *Contra* v. GRANELLI, *L'imposizione dei plusvalori immobiliari*, Padova, 1981, 30 ss.; MICHELI, *Corso di diritto tributario*, 6° ed., Torino, 1981, 93-97.

¹¹⁶ VANONI, *Lezioni di dir. fin e sc. delle fin.*, Padova, 1937, 121-122.

¹¹⁷ C. cost., sent. 200/76 in DE MITA, *Fis. e Cost.*, I, p. 483-490.

¹¹⁸ Sent. 97/1968. Vi si legge fra l'altro che tale esenzione "è addirittura doverosa perché il legislatore [...] non può non esentare dall'imposizione quei soggetti che percepiscono redditi tanto modesti da essere appena sufficienti a soddisfare i bisogni elementari della vita".

cittadino si privi del minimo vitale per pagare imposte su ricchezze che egli non ha liquidato.

Ciò non significa che ogni cittadino diventi contribuente in relazione non al reddito e quindi alla ricchezza prodotta ma a quello di cui abbia la libera disponibilità. Si è rilevato in giurisprudenza¹¹⁹ infatti che "restringere la tassabilità dei redditi secondo un indeterminato criterio di libera disponibilità di essi significherebbe imporre senza limiti la detraibilità dal reddito disponibile di ogni erogazione di esso, e senza limiti quantitativi, in necessità primarie dell'esistenza: non, dunque, soltanto le spese mediche, ma anche [...] quelle per il sostentamento, per il tetto etc." mentre invece "la detraibilità non è secondo Costituzione necessariamente generale ed illimitata, ma va concretata e commisurata dal legislatore ordinario secondo un criterio che concili le esigenze finanziarie dello Stato con quelle del cittadino chiamato a contribuire ai bisogni della vita collettiva"¹²⁰.

Anche per quanto riguarda la tassazione su redditi presunti, il principio di capacità contributiva è stato posto come argine, richiedendo una idoneità "certa ed attuale", non meramente "possibile", a concorrere

¹¹⁹ Corte cost., sent. 134/1982.

¹²⁰ V. anche FANTOZZI, *Dir. trib.*, op. cit., 35.

alle spese pubbliche. In varie occasioni¹²¹ la Corte s'è appellata all'art.53 per dichiarare illegittime disposizioni che mediante strumenti *lato sensu* presuntivi finivano col dare all'imposizione una base fittizia: è stata ritenuta ad esempio irragionevole la presunzione che i redditi da lavoro autonomo ricadano fra i redditi misti, equiparabili a quelli d'impresa¹²².

Per quanto riguarda le varie forme di presunzioni, forfettizzazioni e parametrizzazioni di cui legislatore si avvale, la Corte ne ha affermato la legittimità, purché "non irragionevoli" e fondate su "indici rivelatori di ricchezza". C'è chi vi ha visto, in particolare, un nesso con l'interesse al gettito, ritenuto in questo caso prevalente rispetto ai profili della certezza ed equità del prelievo; tuttavia esso non deve pregiudicare il principio di capacità contributiva¹²³.

Malgrado la Corte abbia dichiarato costituzionalmente illegittime le presunzioni legali assolute per violazione dell'art.53 Cost.¹²⁴, ciò non

¹²¹ C. cost., sent. 179/1976 sul cumulo legale dei redditi dei coniugi, in DE MITA, *op. cit.*, 455-476, e sent. 42/80 in DE MITA, *op. cit.*, 535-548, in tema di ILOR sui redditi da lavoro autonomo.

¹²² Con la sent. 42/1980 (in *Dir. prat. Trib.*, 1980, II, 189ss., con nota di Marongiu) il tributo riacquista in effetti il carattere di imposta sui redditi di fonte patrimoniale: si esentano infatti i redditi da lavoro autonomo eliminando l'art. 1 comma 2 del D.P.R. 599/1973 che assimilava tali redditi a quelli d'impresa. Cfr. FANTOZZI, *Diritto tributario*, *op. cit.*, 749.

¹²³ DE MITA, *Inter. fisc. e tutela del contrib.*, Milano, 1995, 184.

¹²⁴ C. cost., sent. 200/1976, in *Giur. cost.*, 1977, I, 606.

le ha impedito di ritenere legittimo il sistema catastale¹²⁵, la Corte infatti afferma: “Quando oggetto dell'imposta sia una cosa produttiva, la base per la tassazione è data (e la capacità del contribuente è rilevata) dall'attitudine del bene a produrre un reddito economico e non dal reddito che ne ricava il possessore, dalla produttività e non dal prodotto reale [...] perché l'imposta costituisce anche incentivo ad una congrua utilizzazione del bene e favorisce fra l'altro un migliore adempimento dei doveri” di cui agli artt. 3 e 4 della Costituzione. La legge che disciplina le imposte immobiliari non indulge né può indulgere all'inerzia [...] del contribuente che, ad esempio, non tragga adeguato compenso dall'impiego del suo immobile”¹²⁶.

Secondo questa sentenza, base della tassazione è l'attitudine del cespite a produrre ricchezza: il contribuente, stante la natura prettamente oggettiva del principio di capacità contributiva, non potrà dunque addurre giustificazioni soggettive alla indisponibilità di risorse: esse saranno anzi

¹²⁵ C. cost., sent. 16/1965, in *Riv. dir. fin.*, 1965, II, 315.

¹²⁶ Concetti ribaditi quando la Corte ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli art. 52, 4° comma, e 79, 1° comma, del d.p.r. 26 aprile 1986, n°131 (approvazione del t.u. delle disposizioni concernenti l'imposta di registro) che prevedono la determinazione forfetaria dei valori dei beni immobiliari. Per la Corte “il riferimento al reddito catastale (appositamente rivalutato secondo coefficienti di aggiornamento) costituisce, là dove esiste, un indice effettivo e concreto di rilevamento della capacità contributiva” (Corte cost. 23 dicembre 1987, n°586).

“rimproverate” al possessore d’immobili inerte, inesperto o prodigo, che non potrà far altro che “pianger se stesso”.

In secondo luogo, bisogna osservare che il requisito di effettività della capacità contributiva va colto necessariamente anche sotto il profilo temporale: essa deve esistere nel momento in cui si verifica il prelievo costituendo perciò un limite ai tributi retroattivi.

Bisogna preliminarmente constatare che la Costituzione italiana, all’art. 25, sancisce esplicitamente l’assoluta irretroattività solo con riguardo alla legge penale e che nella materia tributaria coperta dalla riserva di legge in forza dell’art. 23 Cost. la retroattività non costituisce di per sé ragione di illegittimità costituzionale della norma¹²⁷.

Statuendo in tema di contributi di miglioria, la Consulta¹²⁸ ha criticato l’istituzione di un’addizionale straordinaria riferita all’anno di esazione piuttosto che al momento dell’insorgere dell’obbligazione tributaria, in quanto trascurava il carattere “attuale”, proprio della capacità contributiva. L’attualità, venendo in discussione ogni qual volta non vi sia coincidenza tra momento dell’imposizione e momento in cui si perfeziona il presupposto, dà luogo ad una sfasatura che può essere tanto

¹²⁷ C. Cost. Sent. n°89/1966.

¹²⁸ C. cost., sent. 54/1980, in DE MITA, *Fis. e Cost.*, I, 550-559.

"all'indietro" quanto "in avanti" (nell'ipotesi in cui una legge anticipi la riscossione rispetto all'insorgere del presupposto).

In entrambe le ipotesi, una legge che imponga o aggravi un obbligo contributivo in funzione di una capacità contributiva non più o non ancora esistente violerebbe i più elementari principi di certezza del diritto e di affidamento del contribuente. Tuttavia, sono necessarie alcune precisazioni. Anzitutto, il principio di attualità non vale per le leggi interpretative¹²⁹ e sarebbe inappropriato invocarlo per quelle sanzionatorie¹³⁰, mentre è praticamente influente per quelle agevolative o di favore¹³¹. Le norme procedurali a loro volta si applicano anche in relazione a situazioni verificatesi precedentemente e non ancora esaurite¹³².

¹²⁹ FANTOZZI, *Dir. Trib.*, op. cit., p. 161: "Questa è una delle ragioni dell'uso, e dell'abuso, da parte del legislatore tributario di norme [...] interpretative rispetto alle quali talvolta il momento di inizio di efficacia viene espressamente fissato all'atto della pubblicazione della legge proprio per acquisire al fisco i vantaggi della precedente interpretazione".

¹³⁰ L'irretroattività di tali norme discende infatti non dall'art. 53 Cost. bensì dall'art. 25 comma 2 Cost., operante anche in campo amministrativo. Cfr. TOSI, *La capacità contributiva*, a cura di Moschetti, Padova, 1993, 136.

¹³¹ E' improbabile infatti che il contribuente si dolga della proroga di agevolazioni scadute o della convalida a posteriori di adempimenti posti in essere irregolarmente. Cfr. LUPI, *Lez. di dir. trib.*, Giuffrè, 1998, 59.

¹³² Osserva ancora FANTOZZI, *Dir. trib.*, op. cit., 130: "E' evidente che sia le norme procedurali che quelle processuali presentano un rapporto meno diretto, che non la norma impositrice, con la capacità contributiva che il tributo è volto a coprire: ne discende [...] la loro più agevole possibilità di essere retroattive e di consentire l'integrazione analogica".

L'art. 53 Cost. incide sull'art. 11 delle preleggi, il quale non esclude in linea di principio la retroattività delle norme ordinarie primarie¹³³. Dunque sul piano strettamente giuridico non è indispensabile una perfetta coincidenza tra il momento del prelievo e quello in cui si verifica il presupposto dell'imposizione: "non è esatto - precisa la Corte¹³⁴ - che una legge tributaria quando è retroattiva violi per se stessa il principio della capacità contributiva".

Di conseguenza la sfasatura che non spezzi "il rapporto [...] tra imposizione e capacità contributiva" sarà inattaccabile sotto il profilo della conformità all'art.53 Cost.¹³⁵. Ma occorrerà verificare in relazione ad ogni singola legge tributaria, se detto rapporto permanga o meno, magari valutando la *distantia temporis* tra il momento dell'imposizione ed il momento in cui si è verificato o si verificherà il fatto assunto a presupposto.

¹³³ VANONI, *Op. giur.*, 83: "Il principio della irretroattività va inteso nel senso che la legge non vale per il passato, ove non dichiarati espressamente il proprio valore retroattivo".

¹³⁴ C. cost., sent. 9/1959, in DE MITA, *Fis. e Cost.*, 1957, I, 91.

¹³⁵ C. cost., sent. 45/1964, in DE MITA, *Fis. e Cost.*, I, 186-192; in dottrina cfr. Moschetti, *Il principio della capacità contributiva*, 319 ss.; GAFFURI, *L'attitudine alla contribuzione*, 211; MAFFEZZONI, *Il principio di capacità contributiva nel diritto finanziario*, 210-217; MANZONI, *Sul problema delle cost. delle l. trib. Retroatt.*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1963, I, 532 ss.

E' questo un indice rivelatore del più pregnante criterio discriminatorio cui ha attinto in questi anni la giurisprudenza costituzionale: il criterio della ragionevole presunzione - in base alla comune esperienza e verificabile di volta in volta - della permanenza o della preesistenza di una determinata capacità contributiva.

Per quanto concerne le imposizioni retroattive basterà richiamare alla memoria in questa sede la sentenza n°44 del 1966 (in materia di imposta sull'incremento di valore delle aree fabbricabili¹³⁶) in cui la Corte ha contestato l'applicazione dell'imposta a rapporti esauriti da molto tempo, poiché l'efficacia retroattiva non era "sorretta da alcuna razionale presunzione" di permanenza della ricchezza "nella sfera patrimoniale del soggetto, data anche la possibilità che l'alienazione sia avvenuta in un tempo notevolmente remoto, in cui non era neanche prevedibile l'istituzione dell'imposta"¹³⁷.

A questi principi, ma con esiti diversi, la Corte si è richiamata nel dichiarare non fondata la questione di legittimità dell'art. 11 comma 9 della L. 413/91, che ha esteso le norme sulla tassazione delle plusvalenze conseguite in occasione di provvedimenti ablatori o a seguito di cessioni

¹³⁶ C. cost., sent. 44/1966, in De Mita, *Fis. e Cost.*, I, 220-231.

¹³⁷ Cfr. MOSCHETTI, voce *Capacità contributiva*, 15.

volontarie di aree nel corso dei procedimenti stessi, alle "somme percepite in occasione di atti anche volontari o provvedimenti emessi successivamente al 31 dicembre 1988 e fino alla data di entrata in vigore della legge".

Ad avviso del giudice *a quo* questa norma, assoggettando ad imposizione situazioni già esaurite, si sarebbe posta in contrasto con l'art. 53 Cost.; la Consulta invece non ha riscontrato nel caso di specie una frattura del rapporto tra imposizione e capacità contributiva, rilevando la prevedibilità dell'imposta¹³⁸. In particolare non ha rilevanza la

¹³⁸ “Si deve, infatti, ritenere che le descritte innovazioni introdotte, sul piano legislativo, con l'art. 11 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, valgono a completare un quadro ordinatore generale già desumibile dall'art. 81 del d.p.r. 22 dicembre 1986, n° 917, il quale [...] aveva considerato come cespiti tassabili tra le plusvalenze [...] quelle realizzate a seguito di lottizzazione di terreni o di esecuzione di opere intese a renderli edificabili, con successiva vendita, anche parziale, dei terreni e degli edifici, come pure quelle realizzate, salvo alcune eccezioni, mediante cessione a titolo oneroso di beni immobili acquistati o costruiti da non più di cinque anni”. In questo quadro, l'assoggettamento ad imposizione fiscale anche delle plusvalenze derivanti dalla cessione di terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria, secondo gli strumenti urbanistici, giusta la nuova ipotesi di cui all'art. 11, 1° comma, lett., f) della legge n. 413 del 1991, come pure quella, sicuramente connessa, sotto il profilo concettuale, alla prima, delle plusvalenze derivanti da indennità di esproprio o da corrispettivi da cessione volontaria nel corso di procedimenti ablatori, ulteriormente adottata dal 5° comma dell'art. 11 della predetta legge, vale a determinare una più compiuta, più rigorosa, disciplina della materia, con la previsione di nuove fattispecie, sostanzialmente riconducibili alla medesima ratio di quelle già disciplinate. In sostanza la norma impugnata configura in maniera più esauriente l'ambito della disciplina di cui trattasi, accogliendo [...] un orientamento [...] secondo il quale i trasferimenti onerosi coattivi all'esito di procedimenti posti in essere dalla pubblica amministrazione potevano già in passato farsi rientrare nella disciplina delle plusvalenze connesse alla cessione di immobili. È dato così rinvenire, nella vicenda normativa in esame, un elemento di prevedibilità dell'imposta che questa Corte, altre volte, ha reputato significativo sotto il profilo della permanenza della capacità contributiva”. Così la Consulta in sent. 315/1994.

impossibilità di prova contraria circa la sorte subita *medio tempore* dalle plusvalenze, stante il carattere oggettivo del principio di capacità contributiva¹³⁹.

Dunque, di nuovo, sembra di dover ammettere che potrà aversi tassazione in assenza di disponibilità di risorse per farvi fronte, come diremo anche *infra*. Il problema della legittimità costituzionale dei prelievi anticipati è stato affrontato nella sentenza n° 77 del 1967¹⁴⁰. Nella circostanza la Corte ha escluso che il sistema di riscossione mediante ruoli provvisori commisurati al reddito del primo o del secondo

¹³⁹ “La Corte non ritiene che [...] possa valere l'argomento della mancanza di una facoltà di prova da parte del contribuente circa la sorte che, nel frattempo, possano aver subito le plusvalenze [...]. Il principio sancito nel 1° comma dell'art. 53 Cost. ha carattere oggettivo, perché si riferisce ad indici rivelatori di ricchezza e non già a stati soggettivi del contribuente (sent. n°143/82). Ne consegue che, se la capacità contributiva è da intendere come attitudine ad eseguire la prestazione imposta, correlata non già alla concreta situazione del singolo contribuente, bensì al presupposto economico al quale l'obbligazione è collegata, non può non essere indifferente la sorte che possano aver subito medio tempore i ricavi conseguiti.” C.cost., sent. cit. *Contra*, in particolare RUSSO, *Riflessioni in tema di tassazione retroattiva delle plusvalenze realizzate a seguito dell'esproprio di terreni o della cessione volontaria dei medesimi in seno a procedure ablativo*, in *Rassegna tributaria*, n°1 genn.1995, 37 ss.: “Se come pensiamo la [...] prevedibilità” va intesa quale ragionevole previsione di un futuro assoggettamento ad un determinato tributo di fatti economicamente valutabili di poi assunti retroattivamente dal legislatore a presupposto dell'imposizione, non si riesce a capire il ruolo che essa si presterebbe a svolgere [...] al fine di innestare sui fatti predetti quel profilo qualificatorio [...] indispensabile ai fini della loro trasformazione in legittimi indici di capacità contributiva. Profilo qualificatorio che ci è parso altrove di dover individuare nell'idoneità [attuale] della fattispecie costitutiva dell'obbligazione tributaria a fornire al soggetto che ne è gravato i mezzi finanziari occorrenti per l'assolvimento della prestazione impositiva. Senza dire che la prevedibilità così concepita si risolve in una valutazione soggettiva [...] arbitrariamente utilizzabile nei confronti del cittadino medio; talché anche sotto questo aspetto si evidenzia la intrinseca evanescenza dell'elemento in questione”.

¹⁴⁰ In DE MITA, *Fis. e Cost.*, I, 243-348.

periodo precedente fosse irrazionale "poiché, se si guarda al *quod plerumque accidit*, non è arbitrario ritenere in via del tutto provvisoria che il reddito denunciato dal contribuente per un periodo d'imposta si produca, almeno nella stessa misura, anche nei due periodi successivi: permanendo la fonte produttiva, non sembra irragionevole prevedere la formazione di un imponibile per lo meno uguale nell'anno o nei due anni seguenti"¹⁴¹.

Analogo orientamento è espresso dalla sentenza n° 103 del 1967¹⁴² in tema di iscrivibilità a ruolo, in caso di omessa dichiarazione, dei redditi accertati per l'anno precedente. Ma in questa stessa occasione sono state annullate le norme che prevedevano per i redditi mobiliari iscritti a ruolo un aumento del 10 per cento, non solo in quanto “la pura e semplice considerazione di un presumibile ulteriore sviluppo dell'attività del contribuente con conseguente aumento del reddito è inidonea a legittimare la maggiorazione in esame poiché nessun elemento concreto o indice positivo può essere posto a suo fondamento”, ma anche perché “la norma denunciata preclude al contribuente di dimostrare di aver

¹⁴¹ *Ibidem.*

¹⁴² In DE MITA, *Fis e Cost.*, I, 450-453.

realizzato un reddito inferiore a quello iscritto a ruolo”, sicché “è del tutto irrazionale estendere tale preclusione all'aumento del 10 per cento”.

Non si può certo trascurare che “componenti di carattere eccezionale” o “mutamenti radicali nella situazione economica del debitore d'imposta”¹⁴³ o contrazioni di mercato possano avere effetti recessivi sulla potenzialità reddituale del contribuente. La stessa Corte del resto ha correttamente dichiarato illegittime norme che, perdurando la fonte produttiva, presumevano la riproduzione del medesimo reddito nell'anno successivo, senza possibilità di prova contraria¹⁴⁴.

Restano, dunque, evidenziate le condizioni cui è subordinata la legittimità delle norme che collegano effetti tributari a fattispecie non ancora realizzate¹⁴⁵. Esse sono: a) la ragionevole prossimità tra il momento di produzione del reddito ed il momento di pagamento

¹⁴³ *Ibidem*.

¹⁴⁴ "La produzione dei redditi in esame è certamente un fatto economico-sociale legato a determinate condizioni oggettive e soggettive di natura variabile, per cui, se è pur lecito formulare previsioni logicamente valide ed attendibili, non è peraltro consentito trasformare tali previsioni in certezze assolute, imperativamente statuite senza la possibilità che si ammetta la prova del contrario e si salvaguardi, quindi, accanto all'esigenza indiscutibile di garantire l'interesse della pubblica finanza alla riscossione delle imposte, il ricordato ed altrettanto indiscutibile diritto del contribuente alla prova della effettività del reddito soggetto all'imposizione". Così la già citata sentenza n° 200/1976.

¹⁴⁵ TOSI, in *Capacità contr.*, op. cit., ritiene possibile parlare di reddito tassabile solo alla chiusura del periodo d'imposta; dunque l'acconto d'imposta non realizza la maggior prossimità tra imposizione e presupposto bensì un'anticipazione rispetto al presupposto non ancora perfezionatosi (cfr. anche LUPI, *Lez. di dir. trib.*, op. cit. 230-231).

dell'imposta, onde sia lecito presumere che, se non è cessata la fonte produttiva, anche il reddito si è riprodotto; b) la provvisorietà di tale meccanismo che fa salvo il diritto di rimborso in sede di conguaglio; c) la facoltà di prova contraria che consente di evitare o ridurre il pagamento anticipato dell'imposta in caso di cessazione o menomazione della fonte di reddito¹⁴⁶.

2.2.2 Le ragioni (storicamente documentate) dell'introduzione del concetto di capacità contributiva.

Descritto l'*iter* che ha portato a riempire di significato concettuale il riferimento dell'art. 53 Cost. alla “capacità contributiva”, giova sottolineare come esso si deva, probabilmente, ad una consapevole scelta di usare un'espressione sfumata, in quanto per alcuni tributi il riferimento alla «capacità economica» poteva sembrare limitativo o improprio, mettendoli a rischio di incostituzionalità¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Regola adottata dall'art. 2 comma 4 lett. *b* della l. 97/1977.

¹⁴⁷ Così Lupi in FRANSONI - LUPI, *La determinazione dei tributi tra diritto e capacità economica individuale*, in *Dialoghi Tributari*, 2009, 1, p. 9.

Le fonti storiche ci insegnano infatti¹⁴⁸ che in sede di Assemblea costituente c'era chi voleva sancire la tassazione progressiva, e chi voleva affermare che non bastavano «gli averi» a giustificare un obbligo di contribuzione, ma occorreva che essi eccedessero quanto sufficiente al decoroso mantenimento della persona, cioè il «minimo vitale», di cui diremo tra poco.

Grazie all'espressione «capacità contributiva», il parlamentare più sensibile alla formalizzazione costituzionale del «minimo vitale» (Scoca) fece marcia indietro: le sue esigenze apparivano infatti soddisfatte dal riferimento alla “capacità contributiva”, intesa come una capacità economica rafforzata dal soddisfacimento di alcune necessità di base per la sopravvivenza decorosa della persona; una capacità economica ancora insufficiente a salvaguardare le esigenze di mantenimento non è infatti ancora «capacità contributiva»¹⁴⁹.

L'espressione, nata come detto per garantire quel minimo vitale di cui diremo *infra*, contribuisce in ogni caso ad alimentare

¹⁴⁸ Si veda FALSITTA, *Storia veridica, in base ai "lavori preparatori", della inclusione del principio di capacità contributiva nella Costituzione*, in *Rivista di diritto tributario*, 2009, 2, p. 97 – 131.

¹⁴⁹ Così Lupi, in LUPI – FALSITTA – CARPENTIERI – STEVANATO, *Capacità economica, capacità contributiva e «minimo vitale»*, 2009, 2. p.122

nell'immaginario collettivo l'equivoco di una "capacità contributiva globale" per ogni individuo, la cui individuazione sarebbe solo un aspetto squisitamente tecnico: come sembra avallare l'inserimento dell'art. 53 Cost. sotto il Titolo IV (Rapporti politici) piuttosto che sotto il V (Rapporti economici), infatti, l'essenza del principio di capacità contributiva è principalmente politica, e l'individuazione di tale capacità è «solo» un consequenziale problema tecnico.

Malgrado questi auspici costituzionali, un'analisi schietta delle forme di circolazione di ricchezza (e della loro tassazione) ci impone di registrare la frammentazione della capacità economica in una congerie di singole manifestazioni, realizzate dalla persona in tutto l'arco della sua vita: il principio di capacità contributiva non richiede del resto neppure la dimostrazione concreta che esista la liquidità necessaria al pagamento del tributo, essendo sufficiente che il presupposto del tributo - cioè la manifestazione di capacità economica - sia congegnato in modo tale da lasciare ragionevolmente presumere questa possibilità (in base all'*id quod plerumque accidit*).

Può accadere ad esempio che anziani pensionati, proprietari di immobili di prestigio, siano privi della liquidità per pagare l'ICI; la legge

però non può valutare, a questo livello di dettaglio, la capacità economica complessiva del singolo contribuente, risalendo alla fonte da cui in concreto il contribuente trae le risorse per pagare una determinata imposta. In tal caso l'esiguo ammontare dell'imposta rispetto ai costi di gestione di un immobile di prestigio fa presumere la capacità di procurarsi la liquidità per pagare il tributo, al limite chiedendo un prestito, o mettendo a frutto l'immobile: il che può non corrispondere a realtà.

La società è insomma troppo complessa perché possa essere innalzata una impalcatura amministrativa idonea a individuare lo *status* economico complessivo del soggetto: per conseguenza, le imposte si pagano prima di tutto su entità economicamente valutabili "oggettivamente considerate", su singole manifestazioni di capacità economica¹⁵⁰.

Nell'art. 53 Cost. si ribadisce quindi un criterio di ragionevolezza astratta dell'indice di capacità economica assunto a presupposto del tributo, non per un grezzo bisogno di gettito da parte dello Stato quanto piuttosto per esigenze di certezza, effettività, semplicità o precisione, che

¹⁵⁰ Cfr. S. COVINO, voce *Minimo vitale*, in Enc. Il diritto.

impediscono di dare rilevanza ad innumerevoli circostanze personali, difficilissime da verificare in concreto¹⁵¹ e che impongono di parlare di “frammentazione” della capacità economica, con buona pace di chi si illude di poterle includere in un'astrazione concettuale come quella della “capacità contributiva globale”.

¹⁵¹ LUPI, voce *Capacità contributiva*, in Enc. Il diritto.

2.3 Il valore garantistico dell'articolo 53 Cost.

L'articolo 53, nel dirigersi al legislatore, svolge essenzialmente una funzione garantista, nel limitare il concorso alle pubbliche spese a quanti pongano in essere manifestazioni economicamente valutabili. L'incostituzionalità di imposte su eventi non suscettibili di valutazione economica, può così essere affermata in modo diretto, senza passare per il generale principio di uguaglianza *ex art. 3 Cost.*

Decisivo in proposito è il cennato riferimento alla capacità contributiva (*alias* capacità economica o ricchezza), che sgombra il campo dagli altri profili che entrano in gioco nel principio di uguaglianza, il quale vede in gioco una serie di apprezzamenti politico-sociali, nel decidere se due casi siano simili (meritando un trattamento uguale) o diversi (giustificando un trattamento diverso); simili scelte dipendono infatti dai valori etico-politici cui fare riferimento e il giudizio politico attribuito al legislatore consiste proprio nella valutazione discrezionale e nella comparazione di quei valori di cui ci siamo occupati nel primo capitolo.

Nel complesso, insomma, il riferimento alla capacità contributiva tradotta in termini di capacità economica, abbrevia le considerazioni che altrimenti sarebbe stato necessario compiere argomentando sul principio di eguaglianza¹⁵². Una volta fissato il punto per cui, storicamente, l'introduzione del concetto di capacità contributiva (rimasto come detto una “scatola vuota” o una mera tautologia per diversi decenni) risponde all'esigenza di tassare solo gli “averi” che eccedessero il necessario per sopravvivere, un altro equivoco ora facile da chiarire è quello secondo cui il potere statale di imporre tributi deriverebbe dall'art. 53, quando invece si tratta di una più generale prerogativa dell'ente pubblico, che sarebbe esistita anche in assenza di disposizioni costituzionali sull'argomento.

Il dovere concreto di pagare non nasce infatti in base alla mera titolarità di una qualche entità economicamente valutabile, essendo necessario che il legislatore vi colleghi in concreto un'imposta: occorre quindi una scelta legislativa perché il dovere generico di solidarietà economica e sociale sancito dall'art. 53 si concretizzi in specifici obblighi tributari. Chi possedesse redditi e capitali non oggetto di alcun regime

¹⁵² LUPI, voce *Capacità contributiva*, op. cit.

legislativo di tassazione (e questo può accadere per mille ragioni di opportunità) non sarebbe quindi affatto censurabile, sotto il profilo della capacità contributiva, per il mancato pagamento di imposte che nessuno ha istituito¹⁵³.

Quest'equivoco è alimentato da un'utilizzazione propagandistico-pedagogica dell'articolo 53 della Costituzione, presentato enfaticamente come una sorta di solenne richiamo all'onestà tributaria (“Tutti sono tenuti...”); ma se per assurdo l'Italia diventasse uno Stato produttore di petrolio e non vi fosse più necessità di tributi (come del resto avviene in alcuni Paesi mediorientali), l'art. 53 non sarebbe certo di ostacolo a una società “senza tasse”, le cui spese sono sopportate dalla finanza patrimoniale, tra pozzi di petrolio e “fondi sovrani”.

L'articolo 53 non costituisce neppure un limite alla pressione fiscale, che infatti dipende innanzitutto dalle spese e pertanto è destinata ad oscillare in base alle contingenze, a prescindere da qualsiasi limite definito *ex ante*. L'unico limite in questo senso è il mantenimento di un'economia privata e di uno spazio adeguato del “mercato” rispetto allo

¹⁵³ Sui rapporti tra norma impositiva e presupposto economico v. HENSEL, *Diritto tributario*, Milano, 1956, p. 27.

“Stato”¹⁵⁴. In una economia collettivistica, insomma, il problema della tassazione neppure si porrebbe, o si ridurrebbe a una enorme “partita di giro”, con lo stato che paga tasse a se stesso; in assenza di un sistema di economie private non vi è nulla che possa essere tassato, ma è questo il solo limite logico alla tassazione, che per il resto dipende dalle necessità, dalle tendenze dell’opinione pubblica e dal consenso politico.

Tanto premesso, è evidente che nessuna guida può venire dall’art. 53 Cost., che si limita come detto a ribadire la rilevanza della ricchezza ai fini tributari. L’espressione ellittica di “capacità contributiva”, e non di “capacità economica”, risponde in definitiva ad un tentativo di esentare il c.d. “minimo vitale”, illudendosi che la già indicata “ricchezza globale” degli individui sia manipolabile e gestibile ai fini tributari. Eppure, a livello accademico si parte dall’assunto che esista, o si possa elaborare, uno schedario della “capacità contributiva” in base alla quale “tutti” devono concorrere alle spese pubbliche¹⁵⁵.

¹⁵⁴ LUPI, voce *Capacità contributiva*, op. cit.

¹⁵⁵ Sull’osservazione che la capacità contributiva non fa certamente riferimento ad una qualità intrinseca e costante del soggetto (come avviene per la capacità in senso stretto) v. MICHELI, *Profili critici in tema di potestà di imposizione*, in “Riv. Dir. Trib. Sc. Fin.”, 1964, I, p. 3 e ss.

Alla base c'è, probabilmente, il retropensiero di derivazione normativistica secondo cui le leggi sono onnipotenti, e se la Costituzione - la *grundnorm* di Hans Kelsen - fa riferimento alla capacità contributiva di ciascuno, ebbene quest'ultima “deve esistere” da qualche parte, come il *lapis philosophorum*¹⁵⁶. È ben vero che ci sono più cose in cielo e in terra di quante ne sogni la filosofia del diritto: alcuni di questi sogni, poi non hanno un corrispondente nel mondo reale – ed è proprio questo il caso.

2.3.1 Il minimo vitale come obiettivo da raggiungere attraverso i sussidi e non attraverso gli sgravi di frammentarie manifestazioni di ricchezza.

Per “minimo vitale” si intende il livello minimo di soddisfazione delle esigenze fondamentali di vita, individuale e familiare; in questo senso il livello minimo può essere concepito come quel reddito indispensabile per corrispondere a dette esigenze¹⁵⁷. A fronte di questa

¹⁵⁶ LUPI, *Tassazione aziendale*, op. cit., p. 29.

¹⁵⁷ Per approfondimenti v. PIZZOLATO, *Il minimo vitale: profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004.

esigenza sono concesse detrazioni dall'Irpef, che, al di là dei complessi aspetti numerici, hanno carattere decrescente al crescere del reddito, e diminuiscono gradualmente, fino a scomparire del tutto quando il reddito complessivo supera qualche decina di migliaia di euro.

La finalità costituzionale di salvaguardare il “minimo vitale”, peraltro, è più facilmente raggiungibile, anziché con riduzioni di imposte, mediante sussidi; si pensi a indennità di disoccupazione, “social card”, assistenze gratuite, esonero dalle rette scolastiche, dai ticket sanitari, etc., dove le difficoltà di determinare le condizioni personali sono minori, perché è l’interessato a dover “chiedere”, a differenza di quanto accade per i tributi.

I limiti strutturali di un concetto pur condivisibile come quello del minimo vitale sono causati, in parte, dai sistemi informativi complessivi della macchina fiscale, dalla mancanza del monitoraggio dei patrimoni, che rende “miopi” le banche dati dell’amministrazione finanziaria.

Lo stesso meccanismo della tassazione aziendale, basato su meccanismi proceduralizzati e necessariamente snelli (in quanto coinvolgono altri privati, come già spiegato al capitolo 1), rende troppo complicato considerare la situazione personale complessiva di chi deve

sopportare materialmente il tributo. Per questo motivo anche un mendicante che impiega le elemosine ricevute per comprare un po' di cibo al supermercato paga la relativa IVA, così come l'orfano la cui unica rendita è un modesto ammontare di interessi su obbligazioni pagherà la relativa imposta sulle rendite finanziarie.

Una prima pecca del sistema dell'esenzione del minimo vitale sta dunque nella scarsa rappresentatività dei redditi intercettati dall'Irpef rispetto alla capacità economica globale dell'individuo, che si manifesta sotto tante forme, non sempre segnalabili da parte delle aziende. Paradossalmente, se non è strutturalmente possibile per l'Amministrazione Fiscale acquisire informazioni sufficienti a delineare una capacità economica globale del singolo, potrà accadere che l'esenzione si applichi a soggetti tutt'altro che nullatenenti, sol perché i loro guadagni sono esclusi (*ex lege* o evadendo) dall'imposizione sul reddito.

In secondo luogo, il minimo vitale non è adeguato a tener conto della situazione *patrimoniale* del contribuente. I redditi fiscali, di solito di lavoro dipendente o autonomo, sono come già accennato un indicatore molto debole della situazione patrimoniale delle persone: è ormai molto

più indicativo di ricchezza un patrimonio “di famiglia”, frutto di una ricchezza prodotta nelle imprese, negli affari, e poi rifugiatasi nel mattone.

Come vedremo al paragrafo che segue, è evidente che lo strumento dell’esonazione del minimo vitale non coglie nel segno, non solo perché si riferisce solo a quella parte di reddito intercettata col meccanismo della tassazione aziendale, ma anche perché ignora totalmente l’incidenza del fattore – patrimonio, e della esclusione da Irpef dei redditi derivanti da patrimonio, nel contesto della condizione economica dell’individuo.

Di fatto, quindi, la salvaguardia del minimo vitale può essere attuata non tanto attraverso gli strumenti dell’imposizione fiscale, quanto tramite sussidi e provvidenze pubbliche; a causa della ineliminabile mancanza di informazioni, sembra più opportuno concedere sussidi o detrazioni fortemente collegate a ciascuna singola categoria di reddito¹⁵⁸. Quando tali informazioni non sono sufficienti, o comunque quando lo Stato ha difficoltà a stare dietro alle molteplici forme di valutazione della condizione economica di un individuo, è forse preferibile garantire il minimo vitale attraverso i ricordati strumenti extrafiscali.

¹⁵⁸ Cfr. S. COVINO, voce *Minimo vitale*, op. cit.

2.4 La frammentazione del capitale immobiliare e finanziario.

Abbiamo già detto che la capacità economica, seppur in forma inevitabilmente frammentaria, aveva comunque un certo valore euristico circa la situazione del contribuente (se non altro perchè la ricchezza una volta tendeva ad essere rappresentata dal solo reddito) e permetteva di usare le imposte come strumento di «redistribuzione», nell'ambito della capacità economica dichiarata.

Dopo anni di stasi economica, di perdita del valore reale delle retribuzioni a seguito della concorrenza internazionale¹⁵⁹, di diffuso precariato giovanile, di stipendi immobili rispetto all'inflazione, di diffusione di lavoro nero a basso costo da parte di extracomunitari, di spostamento delle produzioni in paesi a basso costo di manodopera, l'indicatore reddituale ha perso molto della sua significatività come indicatore della situazione economica delle persone.

Il cenno al fattore patrimoniale acquista tanto più valore in una società statica come la nostra, dove l'unica possibilità di avere un certo

¹⁵⁹ Sul tema TREMONTI, *La paura e la speranza*, Milano, 2008.

tenore di vita è quella di nascere da genitori ricchi¹⁶⁰; in un Paese dove parlare di “proletarizzazione dei ceti medi” significa peccare di ottimismo (perchè i ceti medi semplicemente non hanno i mezzi per crescere l'eventuale prole), si tartassano i fattori produttivi, lavoro e capitale, e tassiamo troppo poco patrimoni e rendite.

Sempre di più, l'Italia è un paese dove chi nasce ricco resta ricco, mentre chi vuole legittimamente e legalmente arricchirsi con i frutti del proprio impegno e del proprio lavoro non ha la possibilità di farlo¹⁶¹; basti pensare che gli stipendi medi italiani sono – tristemente - fra i più bassi della Comunità Europea. Le stime OCSE ci dicono che il salario netto annuale di un lavoratore italiano single è di 21.374 dollari, il che pone l'Italia al 23esimo posto fra i 27 Paesi che ad oggi costituiscono la UE.

Data la relativa irrilevanza dei redditi, la differenza di condizioni economiche dipende sempre meno dal reddito dell'individuo isolato, e sempre di più dal patrimonio personale o familiare. L'importanza del

¹⁶⁰ LUPI, *Evasione, paradiso e inferno*, op. cit. p. 155. Ove occorrer possa, ecco un'utile indicazione da Bhagavad Gita, 6, 41: “Avendo guadagnato l'ingresso al mondo dei giusti, uno yogi decaduto vi rimane per innumerevoli anni; quindi rinasce (sulla terra) in una casa pura e prospera”.

¹⁶¹ BORDIGNON - GUERRA, *La grande attesa per la grande riforma fiscale*, su www.lavoce.info.

patrimonio è basata sul fatto che, almeno in linea teorica, è possibile reperire qualcuno disposto a pagare un prezzo per “averne una fetta”: che siano azioni, titoli o immobili, nella neofeudale società italiana il patrimonio fa la differenza, oltre che per la sua sporadica attitudine a produrre reddito in sé (i “frutti civili” di una locazione o di un prestito obbligazionario, i dividendi e le plusvalenze), anche perché costituisce un potere sul reddito altrui, pregresso o futuro: la cessione di un immobile avviene infatti a fronte di quote di reddito passate (risparmi di famiglia), presenti (stipendi) e future (rata del mutuo) del compratore, come sa chiunque abbia fatto l'esperienza di comprar casa.

Si potrebbe dire che il patrimonio non ha valore in sé, ma in quanto convertibile in reddito altrui: chi possiede patrimonio si compra senza fare nulla la ricchezza costruita da altri, e se un *karma* favorevole lo ha beneficiato di due genitori benestanti vive di rendita.

In aggiunta, si consideri che il patrimonio è assai più sfuggente dei redditi, poco visibile attraverso le già descritte segnalazioni aziendali, che riguardano «flussi reddituali» e non già «stock patrimoniali» già entrati in un patrimonio privato e passati ad un altro, più difficili da tracciare ed

interpretare per impossibilità di attirarle all'“ancoraggio fiscale” di cui si è detto al capitolo 1.

I patrimoni fanno facilmente perdere le loro tracce, anche perchè intestati a entità giuridiche «opache» (società italiane o estere, prestanome, familiari e persino *trust*), ovvero al sicuro in qualche conto estero; ma, più innocentemente, il patrimonio può venire da risparmi di una vita di lavoro, (propria e dei propri genitori) investimenti, evasioni fiscali ormai prescritte¹⁶².

Come vedremo *infra* a proposito dei “beni rifugio”, la ricchezza si produce nelle imprese nell'attività lavorativa (reddito) e poi si patrimonializza nel mattone o in investimenti a basso rischio, specie finanziari: in sostanza, il vecchio profitto d'impresa si trasforma in rendita fondiaria, in speculazione immobiliare, in «affare occasionale», mentre l'investimento finanziario resta un parcheggio di breve periodo. Questo «stock» patrimoniale è ormai definitivamente fuori dalla portata del Fisco, come testimoniano anche tutte le difficoltà di individuare i patrimoni di provenienza illecita, obiettivo per cui si riescono a gestire

¹⁶² LUPI, *Evasione, paradiso ed inferno*, op. cit., p. 153, che aggiunge: “Questa difficile determinabilità si estende ai «redditi» derivanti dal patrimonio, specialmente alle plusvalenze patrimoniali di lungo periodo, relative a immobili, società, aziende”.

solo poche indagini, personalizzate e mirate, contro la criminalità organizzata.

Su larga scala, questo controllo è impossibile, confermando che il fisco «vede» in sostanza poco più di quello che risulta dai pubblici registri, cioè i trasferimenti immobiliari e le eredità; è già più complesso tenere traccia di trasferimenti delle società intestatarie degli immobili, rinunzie ai crediti, intestazioni fiduciarie.

In questo senso, l'introduzione ad es. di un'imposta sostitutiva sulle locazioni tra privati rappresenterebbe soprattutto uno strumento antievasivo e di snellimento dei controlli, visto che si tratta di redditi estranei al circuito della tassazione aziendale, nell'ottica di un ritorno alla tassazione reale¹⁶³.

Per quello che è estraneo al circuito delle aziende, come diremo al capitolo 4, bisogna in effetti scendere a compromessi, non sul piano delle aliquote, ma delle modalità di richiesta da parte del fisco. Questo, nelle locazioni tra privati, si deve accollare un ruolo che, per altri settori della tassazione, svolgono le aziende: perché 34 miliardi di euro complessivi di redditi di fabbricati dichiarati da persone fisiche appaiono nel complesso

¹⁶³ Si veda in proposito CAPITANI – LUPI, *Ancora sulle locazioni abitative tra privati e la determinazione della ricchezza "dalle persone alle case"*, su Dialoghi tributari, n° 3/2010.

un po' pochi rispetto al patrimonio immobiliare complessivo loro riferibile.

Le ipotesi di tassazione sostitutiva con riferimento ai redditi fondiari (generati cioè dal patrimonio immobiliare) non vanno quindi valutate sul terreno dell'equità, ma come strumenti per determinare forme di ricchezza non individuate dal circuito della tassazione aziendale o che esso comunque non riuscirebbe a portare in Irpef, come avviene per i redditi finanziari (generati dal patrimonio immobiliare).

Per questi ultimi, in particolare, la tassazione sostitutiva “attraverso le aziende” prevede una mite aliquota del 12,5 per tenere conto degli effetti dell'inflazione¹⁶⁴ sugli investimenti finanziari¹⁶⁵: gli immobili non vanno certamente incontro a un tale inconveniente, trattandosi di ricchezza reale, e non monetaria.

Più in generale, nella fiscalità finanziaria non si registra un'istanza sociale di tassazione patrimoniale, perchè chi detiene azioni o titoli è tassato attraverso la citata ritenuta d'imposta (non già sul patrimonio

¹⁶⁴ Sull'incidenza dell'inflazione v. LONGOBARDI, *Economia tributaria*, Milano, 2009, p. 211.

¹⁶⁵ Mentre i depositi a vista, non considerati come investimenti, scontano la più gravosa aliquota del 27 per cento, per intuitive ragioni di politica tributaria; Cfr. LUPI, *Diritto tributario*, op. cit., p. 105.

bensi) sul reddito di capitale o sul *capital gain*; diverso è il caso dei patrimoni immobiliari, ove come detto c'è il rischio concreto per il Fisco di vedersi sfuggire la gran parte delle locazioni tra privati.

2.4.1 La disponibilità di beni rifugio e l'importanza della "buona famiglia".

I cosiddetti "beni rifugio" rappresentano una fattispecie di investimento tradizionale molto antica, che ha l'indubbio pregio di costituire una forma redditizia di impiego del capitale coniugata all'appagamento del senso estetico; infatti, sono beni rifugio, tra gli altri, gli oggetti d'arte (quadri, stampe, libri antichi, argenteria, tappeti, sculture, mobili, vasi), le collezioni di francobolli, di monete e di orologi, nonché i gioielli, le pietre e i metalli preziosi quali oro e platino.

Sono, inoltre, da considerare beni rifugio gli immobili, sebbene questi siano soggetti ad una specifica tassazione; peraltro, per larga parte dei contribuenti il loro acquisto è determinato innanzitutto dalla necessità, piuttosto che dall'investimento di capitale.

Indubbiamente le possibilità di investimento, grazie anche alla globalizzazione dei mercati e alle possibilità concesse da Internet, seppure con i limiti di legge, sono infinite: si va dal classico acquisto di titoli di Stato (BOT, BTP, CCT, eccetera), di buoni postali fruttiferi, di azioni, di *warrant* e di obbligazioni, alla sottoscrizione di fondi comuni di investimento di ogni tipo, sempre più specializzati, alla sottoscrizione di polizze vita e di fondi pensione, alla gestione dei propri investimenti interamente affidata a banche e ad altri intermediari finanziari, eccetera.

In merito a queste tipologie di investimento, che sono comunque senz'altro le più diffuse, bisogna però trarre due considerazioni: la prima, ovvia, considerazione, è che il rendimento lordo dei suddetti strumenti di investimento è soggetto a tassazione mediante ritenuta fiscale e la seconda è che l'acquisto di *warrant*, di azioni e di obbligazioni a tasso variabile, nonché la sottoscrizione di quote di un fondo comune di investimento, possono celare un considerevole rischio.

I beni rifugio non sono tassati (escludiamo gli immobili), dal momento

che qualsiasi cittadino può acquistare un diamante del valore di cinquanta milioni presso una casa d'aste, un negozio o un privato, anche

prenotandolo telefonicamente, senza che il Fisco ne sia direttamente a conoscenza, e senza rischiare che il suo investimento crolli del 20 per cento in un mese a causa di un forte ribasso in Borsa. Ovviamente tutto ciò a patto che l'acquisto sia effettuato da persona di fiducia, accompagnato da garanzia e da stima, a testimonianza che la pietra valga la cifra richiesta.

Una caratteristica negativa importante riguardo ai beni rifugio è, invero, la possibile scarsa liquidità del bene acquistato, giacché, in un momento di bisogno, potrebbe risultare difficile vendere allo stesso prezzo una pietra preziosa, come un quadro d'autore; inoltre, bisogna considerare che tutti gli investimenti realizzati tramite l'acquisto di beni rifugio, in linea di massima, danno i propri frutti nel medio-lungo periodo, in quanto le loro valutazioni hanno oscillazioni contenute, ma in questo risiede anche il basso fattore di rischio di svalutazione.

Un altro motivo della bassa percentuale di presenza dei beni rifugio nei portafogli degli italiani¹⁶⁶ si deve forse al timore dei furti, fattore di non poco conto quando si investono grosse cifre in opere d'arte

¹⁶⁶ Si stima che gli italiani investano in beni rifugio il 2,6 per cento del loro patrimonio (escludendo gli immobili); cfr. PATRIZI, *I beni rifugio quali indici di capacità contributiva*, in "il fisco" n. 34 del 24 settembre 2001, pag. 11380.

o in pietre e metalli preziosi da conservare, presumibilmente, nella propria abitazione.

In definitiva, l'attitudine alla contribuzione è quindi oramai rappresentata non tanto dal reddito tradizionalmente inteso, ma dal contesto familiare e lavorativo nel quale il soggetto si muove ed opera, e dal patrimonio di cui dispone, indipendentemente dal flusso reddituale che esso produce. Il migliore indicatore della condizione economica di un singolo o di una famiglia non è più rappresentato dal reddito, ma almeno da una combinazione tra reddito e patrimonio.

A ben vedere, con il passaggio da una società di produttori ad una società di consumatori, in cui l'urgenza sociale di “consumare ed essere visibili” giustifica il ricorso ai prestiti e al credito, la misurazione della capacità economica secondo alcuni Autori potrebbe essere estesa anche al consumo, inteso come tenore di vita. Perciò, in questo nuovo contesto, la tassazione dovrebbe essere declinata anche sulla spesa e sull'imposta sui consumi, rinunciando all'idea, ormai superata dalla storia, di legarla alla sola imposta sul reddito¹⁶⁷.

¹⁶⁷ Carpentieri, in LUPI, FALSITTA, CARPENTIERI, STEVANATO, *Capacità, economica, capacità contributiva e minimo vitale*, in *Dialoghi tributari*, p. 126.

Si badi bene, la connessione tra spesa e reddito è molto meno netta di quanto si potrebbe pensare; ormai molti comprano e vivono a credito (il che è più facile, come già detto, se si hanno a disposizione certi cespiti patrimoniali)¹⁶⁸; il reddito può non esserci e, nonostante questo, può esserci la spesa. Ormai è la capacità del consumatore, non quella del produttore di reddito, a definire lo status di cittadino¹⁶⁹ e, in questa prospettiva, forse è giusto rifocalizzare sulle scelte sovrane del consumatore l'interazione tra diritti e doveri evocata per legittimare l'imposizione fiscale. E dovrebbe considerarsi che proprio l'IVA, a differenza dell'imposta sul reddito, pone al centro quella libertà di scelta (del consumatore) che nel senso comune della società dei consumatori definisce il significato della sovranità individuale e dei diritti umani, e che i governi che presiedono alle società dei consumatori brandiscono e sfoggiano come il genere di servizio da cui deriva tutta la legittimazione di cui ha bisogno il loro potere¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Non si può ignorare del resto il fiorire, in questo periodo, delle agenzie pegni e dei "compro oro".

¹⁶⁹ Carpentieri, loc. ult. cit.

¹⁷⁰ Carpentieri, in LUPI, FALSITTA, CARPENTIERI, STEVANATO, *Capacità, economica, capacità contributiva e minimo vitale*, op. cit., p. 126.

Non è in totale contraddizione con quanto precede l'idea che l'indice di capacità contributiva non debba più necessariamente misurarsi in termini di scambiabilità sul mercato¹⁷¹. È sostenibile che la situazione economica di un soggetto oggi non dipenda più solo dai beni proprietari, dall'aver qualcosa che si può vendere, ma anche dall'aver, ma altresì dalla situazione patrimoniale ereditata o più in generale dalla rete di relazioni parentali, sociali e amicali è in grado di influire sulla capacità economica di un soggetto quanto e più del possesso di un reddito o di un patrimonio, ma sembrerebbe corretto ritenere che essa non possa costituire un diretto oggetto di tassazione, ma possa casomai determinare una diversa tassazione di altre forme di capacità economica da lui comunque possedute.

A parità di reddito o patrimonio, o altro indice di capacità contributiva, lo *status* familiare potrebbe insomma giustificare diversificazioni di tassazione.

¹⁷¹ GALLO, *Le ragioni del fisco*, Bologna, 2008.

Capitolo 3 – L'evasione delle aziende e quella degli autonomi.

“Poiché a chiunque ha, sarà dato e sovrabbonderà, ma a chi non ha gli sarà tolto anche quello che ha”¹⁷².

3.1 Frammentazione economica e lacerazioni sociali.

Da una relazione al parlamento del Ministero dell'Economia dell'autunno 2007, risultava che il valore aggiunto dell'economia sommersa nel nostro paese è quasi il 18% dell'intero PIL e si stima che l'evasione fiscale sia anche maggiore raggiungendo il 21% della base imponibile IRAP ed il 33% della base imponibile dell'IVA. Tali livelli di evasione sono fino a 4 volte superiori a quelli dei paesi europei più virtuosi. In termini di gettito, si tratta di quasi 7 punti percentuali di PIL di mancate entrate che corrispondono ad una perdita superiore ai 100 miliardi di euro l'anno.

¹⁷² Mt, 25:29.

Di questo fenomeno conosciamo l'ammontare (circa 120 miliardi); la sua distribuzione territoriale a livello sia delle regioni che delle province (l'evasione complessiva è più alta al Nord che al Sud, ma l'evasione delle imprese e dei lavoratori indipendenti è più alta al Sud).

Così come si conosce l'incidenza rispetto alle diverse tipologie di reddito: è molto ridotta per i redditi da lavoro dipendente (3-4 per cento); inesistente per le pensioni (ma presente presso i pensionati che hanno un'altra fonte di reddito, spesso in nero); ridotta nell'industria in senso stretto (5-7 per cento), ma molto elevata nel settore delle costruzioni e ancora più in quello dei servizi.

Tra i lavoratori indipendenti, i professionisti evadono di meno (33-35 per cento) e gli imprenditori di più (50-60 per cento). Evadono come diremo¹⁷³ più i giovani degli anziani, più gli uomini delle donne, molto più le imprese piccole, non strutturate a stretto controllo familiare, che non le grandi, che peraltro eludono quello che possono. In ogni caso gli evasori e l'evasione presentano origini e caratteristiche molto simili in Italia e all'estero, con la differenza che in Italia l'evasione risulta il doppio o il triplo di quella degli altri paesi Ocse.

¹⁷³ V. anche VISCO, *Manovra economica ed evasione fiscale*, su www.lavoce.info, 28 maggio 2010.

A fronte di ciò, il tema dell'evasione è spesso ridotto in termini veterocomunisti alla lotta di classe tra proprietari e *kulaki* fiscali, “tra chi è contribuente perchè percepisce redditi su cui insistono ritenute operate da terzi, che del reddito dominano la fonte produttiva; e chi non lo è perchè, essendo *dominus* del suo reddito, è autonomo tanto nel produrlo quanto nell'occultarlo”¹⁷⁴.

Non ci si rende conto – proseguono gli Autori citati – che questa lotta, non limitata a frazioni marginali di contribuenti devianti, ma estesa a parti enormi del sistema economico, rivela che non sbagliano solo gli evasori ma anche lo Stato, che si accanisce nell'applicare i meccanismi della tassazione aziendale laddove ciò essa non può arrivare, producendo tra l'altro una moltiplicazione di ingiustizie¹⁷⁵.

La facilità di nascondere ricchezza al fisco precedente ha spaccato il paese, creando “zone franche” (quanto meno dai controlli) politicamente non volute, se non altro per la riprovazione sociale che caratterizza chi non può accedervi. In mancanza di una matura

¹⁷⁴ TREMONTI – VITALETTI, *La fiera delle tasse*, Bologna, 1991, p. 11.

¹⁷⁵ Per una analisi dell'evasione fiscale e delle categorie di evasori negli Stati Uniti, si veda SLEMROD, *Cheating Ourselves: The Economics of Tax Evasion*, in “Journal of Political Perspectives”, 2007. In sostanza, Slemrod conclude che chi non ha la ritenuta alla fonte e il sostituto di imposta, tende a evadere.

elaborazione teorica, non deve stupire se la comunità (opinione pubblica, classi dirigenti, giornalisti)¹⁷⁶ tenda a spiegare il fenomeno in termini di disonestà e scarso senso civico, quasi che vi fosse una tipologia umana deviata, dei delinquenti costituzionali da stigmatizzare al grido di: “Chi evade avvelena anche te, digli di smettere!”

Da qui la necessità per il Fisco di proclami mediatici e grandi “colpi” (da ultimo, il fermo amministrativo dello *yacht* di Briatore; in passato, verifiche fiscali effettuate per eliminare dalla circolazione personaggi un po' “controcorrente”)¹⁷⁷ per convertire gli evasori meno famosi (ma l’evasione è una religione?) dando un falso senso di giustizia ed efficienza tributaria.

Il senso civico, pur potendo essere riferito complessivamente ad una comunità, è però un fattore del tutto individuale, che presuppone che un buon cittadino sia sempre tale; il che cozza violentemente con quello che si osserva nella realtà dei fatti, ove nello stesso contribuente

¹⁷⁶ Per una volenterosa ma pur sempre distorta analisi del fenomeno si veda IPPOLITO, *Evasori, chi come quanto, L'inchiesta sull'evasione fiscale*, Milano, 2008, il quale non pone al centro dell'analisi la percezione puntuale del controllo, che ogni contribuente valuta tra sé e sé in merito alla specifica capacità economica che decide di nascondere. V. anche Bianchi – Lupi, *Evasione fiscale, opinione pubblica e scrittori «generalisti» (a proposito di due recenti volumi in materia)*, in *Dialoghi tributari*, n° 3, 2009, p. 250.

¹⁷⁷ Da Al Capone ai Rolling stones!

sembrano convivere il più ligio scrupolo sulla ricchezza “segnalata” ed il più totale spregio del Fisco per quella “sfuggente”.

Questa schizofrenia fiscale si spiega solo nella prospettiva che in realtà il fenomeno dell'evasione non possa essere letto in termini moralistici e manichei, proponendo un improbabile “scontro di civiltà” tra diligenti e disonesti. Piuttosto, bisogna sfrondare la questione dagli addentellati “etici” per concludere che non esiste l'evasore come categoria ideale, ma si danno, nella convivenza sociale, varie occasioni in cui una parte di ricchezza può essere nascosta senza rischi¹⁷⁸.

Nessuno è al riparo da tali “tentazioni”, specie laddove sia plausibile che una certa ricchezza non sarà individuabile dal fisco; visto il senso civico del paese, le probabilità che qualcuno lo faccia sono indipendenti rispetto al mestiere di ciascuno, e volerle associare a determinate categorie economiche (imprenditori, autonomi, proprietari di case, dipendenti, etc..) è un grave errore concettuale. L'estensore del presente elaborato era in fasce (o addirittura *in mente Dei*) quando un noto cantautore romano, a chi gli parlava di evasori legalizzati, rispondeva con un liberatorio: “Nun te reggae più”...

¹⁷⁸ LUPI, *Evasione, paradiso e inferno*, op. cit., p. 217, scolpisce su questa constatazione l'aforisma: “L'occasione fa l'evasione”.

Scherzi a parte, è dunque sostenibile che l'autonomo che nasconde la ricchezza al fisco e il dipendente assenteista o doppiolavorista si comporterebbero, a parti invertite, in modo più o meno omogeneo, a seconda delle previsioni e delle occasioni; la maggior parte dei cosiddetti "onesti" adempie solo perché segnalata o tassata alla fonte, e avendone l'opportunità farebbe esattamente come "i disonesti", come spesso fa appena se ne presenti l'occasione.

Assistiamo dunque all'accusa di propensione all'evasione rivolta dai dipendenti a determinate categorie (ad es. gli autonomi), le quali se sono organizzate in *lobby* o associazioni di categoria tenderanno a rispondere sui canali mediatici ufficiali che questa è la conseguenza dell'eccessiva pressione fiscale cui vengono sottoposte. Al che si osserverà che l'elevatezza delle aliquote d'imposta è se mai la conseguenza e non la causa dell'evasione (e della sperequazione distributiva che ne deriva), dato che se tutti pagassero il dovuto, ne deriverebbe certamente un alleggerimento dei singoli carichi tributari ed una maggiore perequazione fiscale¹⁷⁹.

¹⁷⁹ È questa la posizione di MANZONI, *Gli studi di settore e gli indicatori di normalità economica come strumenti di lotta all'evasione*, in "Rassegna tributaria" 2008, n. 5, p. 1243.

La spiegazione “moralistica” insomma scava lacerazioni profonde nella comunità nazionale; chi organizza la produzione, crea lavoro e reddito – ed incidentalmente intercetta anche le ricchezze per conto del Fisco – è disorientato dal sentirsi nel centro del mirino sia della politica che della società, soprattutto nella misura in cui non può nascondere nulla o quasi. A loro volta, gli autonomi si scagliano contro i dipendenti, eccependo la scarsa produttività e la propensione a fare un secondo lavoro in nero o a farsi pagare parzialmente fuori busta il primo¹⁸⁰. Tutti poi, unanimemente, si scagliano contro la “casta” dei politici¹⁸¹ e la burocrazia inetta.

Sarebbe forse il caso, in una prospettiva scientifica, sdrammatizzare la questione purgandola di tutti quegli elementi moralistici ed istintivi che impediscono un’indagine asettica – o quantomeno più serena – del fenomeno.

¹⁸⁰ LUPI, *Tassazione aziendale*, op. cit., p. 54

¹⁸¹ Cavalcano alla perfezione lo *zeitgeist* RIZZO – STELLA, *La casta. Così i politici italiani sono diventati intoccabili*, Milano, 2007.

3.1.1 Il capro espiatorio ideale: le aziende.

La tassazione aziendale, tralasciando quei settori per cui non può funzionare (di cui ci occuperemo al Capitolo 4), non solo lavora egregiamente per il Fisco, ma può del resto essere implementata ulteriormente specie nei rapporti *business to business*, in cui cioè ambo le parti sono aziende¹⁸² oppure si trovano ai limiti della “terra di mezzo” di cui si è detto al capitolo 1.

I servizi *business to business* sono in effetti un valido indice di evasione, in quanto la mole di lavoro verso le imprese può essere indicativa per rivelare il lavoro verso i privati: se ad es. un’impresa di ristrutturazioni dichiara 22mila euro e tra le commesse figura una fattura di 20mila euro per una banca, è chiaro che la quota di fatturato verso privati potrebbe essere ben maggiore. Questo ci conferma che nella stessa azienda, se sufficientemente “elastica”, ci possono essere due mondi paralleli che si delimitano a vicenda: ci può infatti essere il settore aziendale in cui si evidenzia tutto ed il settore in cui si nasconde.

¹⁸² Va però detto che chi lavora con gli intermedi, i grossisti, anche se non ha rapporto col consumatore finale ma può sempre fare nero coi grossisti, i quali possono non fare le fatture oppure emetterle e strapparle!

Ad ogni modo, la scelta di “infiere” dal punto di vista sociale ed accertativo sui soggetti che fanno funzionare la tassazione aziendale sembra una scelta paradossale, forse non del tutto consapevole. Non crediamo di doverci iscrivere d’ufficio al “partito degli evasori” se rileviamo che invece le aziende promuovono l’attività economica, creano reddito, difficile da stimare al meglio, ma che al Paese non conviene distruggere o criminalizzare solo per ritorsione contro la sua maggiore possibilità di sfuggire al Fisco.

È logico e rassicurante biasimare l’evasione, ma debellarla radendo al suolo le aziende con una burocrazia asfissiante ed un tartassamento continuo crea solo un impoverimento generale, un’uguaglianza nella miseria¹⁸³ ispirata all’infelice slogan: “anche i ricchi piangono”. Questa concezione manichea della grande impresa, che incarna benissimo, lombrosianamente¹⁸⁴, il ruolo del colpevole, si spiega anche col fatto che le aziende pagano lo scotto di essere entità astratte, persone giuridiche che in quanto tali “non votano”, sono poco numerose; esse rappresentano

¹⁸³ LUPI, *loc. ult. cit.*

¹⁸⁴ Stevanato, in LUPI – STEVANATO, *Processare meno, processare meglio*, in “Dialoghi tributari”, 2009, n° 3, p. 244.

quindi il capro espiatorio ideale, per ricompattare le lacerazioni sociali connesse alla spiegazione moralistica dell'evasione.

Né giova la mancanza in Italia di una cultura di scuola superiore aziendale, di una riflessione consolidata sui pregi e difetti di quel capitalismo a cui siamo giunti col boom economico, partendo dall'economia agricola e dall'impresa familiare. Forse erano temi “politicamente imbarazzanti” rispetto alle divisioni ideologiche dell'Italia postbellica, ma l'opinione pubblica è pressoché analfabeta di fronte alla vita economico-aziendale, ed oscilla semplicisticamente tra lo stereotipo “no global” dell'impresa negriera e spregiudicata e quello berlusconiano dell'impresa come fonte di lavoro e benessere.

Quando l'opinione pubblica sarà abbastanza matura¹⁸⁵ per rendersi conto che si tratta di due facce della stessa medaglia, sarà anche chiaro che l'azienda è la comunità che fa emergere la ricchezza, perchè in essa tutti si controllano a vicenda¹⁸⁶ a causa delle rigidità interne; e ciò resta tendenzialmente valido anche se si considerano le peculiarità del nostro tessuto industriale, dove molte aziende sono spesso a conduzione pseudo-

¹⁸⁵ Ovviamente il conseguimento di questa maturità passa per un'analisi seria del problema da parte degli studiosi di economia, diritto e società in genere.

¹⁸⁶ Casomai l'impiegato ruba per sé o fa rubare ad un altro tramite una frode carosello.

padronale e c'è un “ventre molle” rappresentato dal gran numero di aziende che non superano i 200 dipendenti.

Questa situazione di sorda ostilità e di ineludibili pastoie giuridico-burocratiche, se da un lato rende molto difficile l'ingresso delle imprese estere, disincentiva oltretutto la crescita delle imprese nazionali, che anche per questi motivi restano nane e non evolvono verso maggiori strutture dimensionali, naufragando spesso al momento fatidico del passaggio generazionale. Insomma, le descritte disfunzioni fiscali sono un aspetto importante di un rapporto difficile con la burocrazia, che indebolisce il sistema produttivo, marginalizza economicamente l'Italia, crea malessere sociale e povertà¹⁸⁷.

3.1.2 Le probabili rivincite “nell'ombra” del capitalismo familiare.

Rileviamo per inciso che la frammentazione in Italia, a bene vedere, comincia dagli stessi grandi contribuenti (le aziende di cui si è detto al capitolo 1): quelli che nell'economia italiana sembrano “grandi”

¹⁸⁷ LUPI, *loc. ult. cit.*

sono comunque piccoli, in quanto aziende a proprietà – ma non più a conduzione – familiare.

Questa frammentazione “soggettiva” è talvolta artificiosa, appunto perché uno stesso imprenditore (da solo o con i suoi cari) può legittimamente costituire una galassia di società che fanno riferimento a lui, creando delle camere stagne per sterilizzare il rischio non solo imprenditoriale ma anche fiscale.

In questo “spezzatino giuridico”, l'effetto evasivo è insomma lo stesso, ma così l'eventuale verifica fiscale potrà colpire solo una delle società del mazzo. Se le dimensioni lo consentiranno, avremo anche che alcuni dipendenti sono sul libro paga di una società del gruppo ma lavorano nell'altra, poi – secondo le dinamiche viste al capitolo 1 - il commercialista interverrà mettendo facendo emergere un po' di ricavi nel bilancio della società che ha dedotto i costi. Sono quindi i costi che tirano i ricavi, nelle realtà aziendali medie e medio-piccole: non potendo pagare in nero i dipendenti, l'impresa dichiarerà infatti un volume d'affari almeno pari ai costi da personale, (occultando tutto il resto, come diremo *infra*). C'è perfino chi chiede di fatturare di più, per andare a pari coi costi!

Quanto esposto ai paragrafi precedenti non deve certamente far cadere nell'errore opposto, nel paradosso per cui le aziende sarebbero necessariamente virtuose: anche esse – o meglio, alcuni soggetti delle comunità che le compongono – evadono, ma sarebbe più corretto dire che sono strumento per l'evasione di altri soggetti (dall'imprenditore ai fornitori etc.).

L'azienda, in quanto astrazione priva di bisogni personali, non ha infatti motivo di nascondere alcunché al fisco, ma può far evadere terzi per ridurre i costi, senza però distrarre risorse a beneficio del titolare o di altri operatori dell'azienda.

Quest'evasione (che viene posta in essere “per l'azienda”)¹⁸⁸ passa attraverso le “frodi carosello” (di cui diremo al paragrafo 3.4.1), oppure per i fondi neri per tangenti, la “tolleranza” verso i furti dei dipendenti etc. Il tutto diviene come detto via via più difficile all'aumentare delle dimensioni e dei condizionamenti per il titolare, che deve fare i conti sia coi possibili conflitti di interessi (coi dipendenti) sia con la visibilità del denaro manovrato (conti bancari), sia con la necessità di ricordare i

¹⁸⁸ LUPI, *Tassazione aziendale*, op. cit., par. 3.7.

propri crediti e debiti, garantendosi verso negligenze o frodi di dipendenti o terzi.

In generale, ci sono infatti tanti aspetti sotto cui valutare l'interesse dell'azienda, e forse qualche volta anche violare le leggi è nell'interesse dell'azienda, ma il proprietario può assumersene la responsabilità, il *manager* no. Aumentando le dimensioni, a parità degli altri fattori, è probabile che diminuisca l'ingerenza del proprietario, oltre che il suo bisogno di soldi, e aumenti anche la tendenza a delegare a funzionari che non prenderanno da soli l'iniziativa di mentire.

Anche questo conferma che l'alternativa è "mentire-non mentire", e non si mente a vantaggio di terzi, salvo un ordine preciso che ci copra le spalle. Solo che quest'ordine preciso, "coprendo" il collaboratore, esporrebbe il titolare. Quindi con il frazionamento delle responsabilità, l'area della menzogna si riduce, e comincia casomai il risparmio d'imposta più visibile, come tale più esposto alle censure, ma difendibile a testa alta.

C'è quindi un'evasione "sopra le aziende", che scavalca più o meno agevolmente le procedure aziendali per occultare ricchezza al fisco, col rischio però di creare disorientamento, ricattabilità da parte dei

dipendenti, perdita di controllo, fino ad essere abbandonata quando le dimensioni non consentano più questi meccanismi; l’“evasione sopra l’azienda”, in ogni caso, pone grandi problemi al fisco, che a differenza di quanto accade per gli autonomi non riesce qui a valutare d’istinto la credibilità di quanto è stato dichiarato rispetto alle caratteristiche aziendali.

Finchè l’organizzazione non prende il sopravvento, è sempre possibile per il titolare “togliere imponibile da sopra” alla vecchia maniera, non registrando i ricavi come un qualunque autonomo – specie se le vendite sono concentrate su pochi clienti privati, come nell’edilizia.

Quando invece le vendite sono fortemente frammentate, come in un parcheggio a pagamento o in un supermercato, la trattativa diretta coi clienti è inconcepibile e si rende necessario personale affidabile; il titolare può però ugualmente omettere la registrazione di una parte dei documenti di incasso, stracciando fatture e scontrini con l’unica avvertenza di non far scendere i ricavi sotto i costi, per non ingenerare sospetti. In questo senso, chiunque ha avuto l’esperienza di essere inseguito dall’esercente anche fuori dal negozio, per essere sicuro di consegnarci lo scontrino (casamai ci fosse qualche finanziere nei

paraggi); lo stratagemma come detto è semplice, e consiste nella distruzione *ex post* delle ricevute fiscali, contando sulla carenza di controlli e sull'impossibilità tecnica per il Fisco di incrociare gli scontrini ricevuti dai clienti coi "rulli" dei registratori di cassa.

Se invece il cliente ha lo svantaggio di essere un segnalatore (perché è un soggetto pubblico, o semplicemente vuole dedurre il costo della prestazione) ci si dedica alla creazione di costi fittizi, per giustificare una uscita di cassa destinata al titolare.

Un denominatore comune di molte frodi è costituire, precipuamente per aggirare le strutture aziendali, entità satelliti anonime, manovrabili dallo stesso imprenditore o da suoi prestanome, a favore delle quali drenare materia imponibile attraverso conti correnti "coperti". Un esempio potrebbero essere frodi carosello "fatte in casa", interponendo un fornitore fittizio che addebita iva e non la versa al fisco. Oppure fornitori interposti rispetto a quelli reali, preferibilmente in paesi esteri, secondo un filo rosso in cui la struttura rigida riceve costi da quella flessibile, che per varie ragioni non paga le imposte sui relativi ricavi (qualcuno l'ha chiamata "esternalizzazione dell'evasione")¹⁸⁹.

¹⁸⁹ LUPI, *op. ult. cit.*, p. 71.

3.2 I “grandi evasori relativi”. L'occultamento di ricchezza come fenomeno imputabile al titolare.

L'adempimento o l'evasione, come si è detto al paragrafo che precede, dipendono dopotutto dalla percezione soggettiva, da parte di individui ed enti non dotati di poteri pubblici, di vicende giuridiche eventuali, e molto improbabili, come i controlli, il loro oggetto, e infine - solo in caso di ricorso – “come decideranno i giudici”¹⁹⁰.

Le tasse, a meno di non essere segnalatori/segnalati, si pagano se vengono richieste, con una tendenza all'adempimento inversamente proporzionale alla prevedibilità di un controllo fiscale. L'evasione, prima di una questione moralistica, è il risultato di un calcolo consapevole, di una previsione a suo modo razionale; è in questo modo spiegabile il comportamento dei dipendenti o dei pensionati, considerati come gli unici a pagare le tasse fino all'ultimo centesimo, che occultano i propri redditi non appena ne hanno la possibilità, ad esempio in qualità di proprietari di case in affitto in nero o grazie ad un lavoro «sommerso»¹⁹¹.

¹⁹⁰ D'AMATI, *Storicità ed attualità del diritto fiscale*, Milano 1988.

¹⁹¹ V. BIANCHI – LUPI, *Evasione fiscale, opinione pubblica e scrittori «generalisti»* (a proposito di due recenti volumi in materia), op. cit., p. 250.

L'Italia non può permettersi una guerra di religione tra dipendenti e autonomi, figure che spesso coesistono in una stessa persona, sia in tempi diversi (si pensi ai dipendenti in mobilità che «si arrangiano» con lavoretti in nero), sia contestualmente, vista la necessità di secondi lavori (in nero) per mantenere la famiglia. La figura dei «grandi evasori» sembra quindi un parafulmine fatto apposta per mettere d'accordo l'opinione pubblica, e recuperare una certa coesione sociale a tutto danno dei presunti «untori», dimenticando che invece l'evasione è inversamente proporzionale alla complessità dell'organizzazione in cui è prodotta la capacità economica¹⁹².

Peraltro, l'esperienza comune associa la massima propensione evasione all'autonomo senza sede fissa, operante con consumatori finali, e non individuabile dal Fisco neppure attraverso un negozio sulla pubblica via; questo ragionamento parte dalla constatazione dell'evasione ad es. del tecnico informatico a domicilio e si trasla poi, moltiplicandosi esponenzialmente, sulle grandi aziende informatiche, antropomorfizzate sulla base del «tipo» individuale del tecnico informatico. Epperò, per

¹⁹² Cfr. E. COVINO – R. LUPI, *Grandi evasori «assoluti e relativi»*, su *Dialoghi Tributari*, 3/2009, p. 246.

stare all'esempio, la Microsoft non si esaurisce nella figura del fondatore Bill Gates, o quantomeno non si può immaginare che il fondatore si presenti a casa nostra, installi un programma sul pc e si faccia pagare *cash* senza rilasciare neppure un pezzo di carta.

In definitiva, le aziende non solo non evadono nello stesso modo degli autonomi, ma la quota di evasione è anzi tendenzialmente decrescente al crescere delle rigidità; in proporzione, anzi, gli autonomi sono i soggetti che evadono di più – magari per assicurarsi una sopravvivenza dignitosa, perché negarlo?

Sotto questo aspetto, sono come detto avvantaggiati coloro che effettuano a domicilio lavori di riparazione, falegnameria, idraulica, piccoli traslochi, magari pubblicizzati mediante inserzioni su internet o direttamente incollate ai lampioni per strada. È il paradiso della ricchezza nascosta, in quanto esterna al circuito delle segnalazioni aziendali, fuori dal circuito della visibilità materiale (mancando qui un laboratorio, negozietto, studio, camion etc., che per lo meno "si vede").

Riservandoci di approfondire meglio il tema al capitolo seguente, osserviamo fin da ora che per trovare questi soggetti sembra che il fisco

possa solo compulsare le pagine di inserzioni¹⁹³ pubblicate da falegnami, giardinieri, istruttori sportivi, docenti di lezioni private, ristrutturatori edili, babysitter etc. per cercare di ottenere informazioni sulla continuità del lavoro, sulla clientela ed altro e poi passare all'incasso, senza gogne mediatiche.

Si tratta insomma di individui con un reddito effettivo non molto inferiore al costo del lavoro di un dipendente, compresi i contributi a carico del datore di lavoro, che però sono nelle condizioni per risolvere sbrigativamente il problema del «cuneo fiscale» occultando l'IRPEF, buona parte dell'IVA (quando non viene mercanteggiata con i clienti, nella prassi del «doppio prezzo») e i contributi sociali; la probabilità di verifiche fiscali è bassissima, giacchè si tratta di una platea troppo numerosa e frammentata perchè i controlli, così come concepiti, possano essere davvero deterrenti¹⁹⁴.

Questi «autonomi», da soli, senza strutture, senza collaboratori, senza organizzazione, evadono facilmente se operano con consumatori

¹⁹³ Questa è la proposta di LUPI, *Il fisco va a puttane? Doppi sensi boccacceschi e teoria della tassazione*, su www.fondazionestudistributari.it

¹⁹⁴ Cfr. Barbaresi – Fedele, in BARBARESI – FEDELE – LUPI, *Indizi di capacità economica nascosta: dal tenore di vita alla «fabbrichetta»*, su *Dialoghi Tributarî* n. 6/2009, p. 586.

finali, ma in effetti non ci guadagnano molto. Certo, rispetto a un bancario che guadagna 3 mila euro lordi, un idraulico che guadagna la stessa cifra totalmente in nero ha un reddito spendibile molto maggiore: questa però è una grande evasione in senso relativo, come alta quota evasa di un reddito comunque non eccezionale¹⁹⁵.

Si può dire insomma che sono grandi evasori solo in senso relativo i contribuenti che guadagnano quaranta-cinquantamila euro, dichiarandone un quinto o non dichiarando affatto: il numero di questi soggetti è molto alto, e la somma dell'evasione, su scala nazionale, è notevole; come meglio diremo al capitolo 4, è però semplicemente gente che non paga le imposte perchè nessuno si presenta a chiedergliele, e converrebbe chiedere una stima ragionevole dei tributi, a tappeto e senza criminalizzazioni di sorta – anche perché nei loro confronti la criminalizzazione sarebbe controproducente, per motivi di numero.

Al di sopra degli autonomi – come già osservato al capitolo 1- i grandi evasori si intravedono nelle organizzazioni ancora controllabili da titolare, ma capaci di sviluppare redditi consistenti, ben al di là

¹⁹⁵ La loro condizione economico-sociale è quindi migliore di quella dei dipendenti caratterizzati da uguale reddito da lavoro, a parte ovviamente le minori garanzie e coperture in caso di malattia, che però non appartengono ai riflessi squisitamente tributari.

dell'ordine di grandezza indicato con riferimento agli autonomi. In genere, i soldi si fanno attraverso l'organizzazione del lavoro altrui, ma ci sono organizzazioni in cui il titolare esercita un controllo diretto su tutta la gestione, con forti margini di intervento su cosa far apparire al Fisco e cosa nascondere. In termini relativi, rispetto cioè al giro d'affari reale, si evade di meno; sono infatti attività comunque «visibili» e che non vanno al di là della persona fisica del titolare.

È da notare infatti che la menzogna non arriva in questi casi a risultati inverosimili (come quelli degli autonomi, che magari tengono aperto un negozio tutti i giorni per dichiarare poche migliaia di euro) perchè una azienda della “terra di mezzo” con 80/200 dipendenti è tendenzialmente rigida, e può guadagnare solo qualche decina di migliaia di euro senza suscitare sospetti. Sono segmenti magari piccoli rispetto al fatturato, ma quando il fatturato reale è 20/30 milioni di euro, occultare il 2/5 percento di ricavi deducendo tutti i costi è una bella cifra¹⁹⁶.

Si tratta quindi di categorie di contribuenti che si trovano nella parte alta delle fasce di reddito cui sono applicati gli studi di settore,

¹⁹⁶ V. LUPU, *La cultura del “capannone” riflessa sullo Scudo*, 23 Settembre 2009, disponibile su <http://raffaellolupi.postilla.it/>. Spesso sono soldi che non vengono evasi in Italia e portati all'estero, ma nascono direttamente all'estero, in contropartita di un ricavo non fatturato della società italiana, o di un costo fittizio, almeno in parte.

senza superare in genere il limite dei 5 milioni di euro di fatturato; sono soggetti troppo grandi e troppo organizzati perchè le stime su cui si basano gli studi siano *sic et simpliciter* convincenti verso di loro. Chi gestisce queste imprese non è certo obbligato a stare in fabbrica dieci ore al giorno come farebbe un piccolo commerciante, perchè l'impresa ormai va avanti da sola, ma pur sempre sotto l'occhio vigile del titolare o delle sue persone di fiducia.

In questi casi, ha poco senso stimare ricavi in base alle ore di lavoro del titolare, ai fattori produttivi oppure alle merci acquistate in bianco, perchè l'impresa è troppo grande per prestarsi a questi ragionamenti su base medio-ordinaria, ma è ancora troppo piccola per dare le garanzie di una grande impresa spersonalizzata.

In questo ambito, gran parte delle possibilità di occultare i propri ricavi è legata al tipo di clientela che l'impresa fornisce. Quando i clienti sono relativamente pochi, ma le prestazioni rese sono di grande valore unitario, è facile trovare un accordo con la controparte per praticare uno sconto sostanzioso in cambio di una sottofatturazione¹⁹⁷.

¹⁹⁷ Si pensi al settore della nautica, dell'antiquariato, delle grandi gioiellerie, o dei piccoli costruttori, dove il titolare può accentrare i rapporti coi clienti; gli esempi sono in E.COVINI – LUPI, *loc. ult. cit.*

Lo stesso dicasi per le imprese inserite nel circuito economico dove si evade a valle, perchè operano con soggetti che non hanno interesse a documentare gli acquisti, i quali a loro volta non registreranno i loro ricavi. Ciò conferma che è sempre il consumo finale, da cui l'evasione risale, come l'umidità, verso le fasi precedenti del circuito economico; dove le vendite possono essere in nero anche gli acquisti devono essere fatti sotto banco: la convenienza a simulare costi fittizi emerge solo in una fase successiva, quando tutti i ricavi devono essere dichiarati.

Bisognerebbe individuare evidenze empiriche, ma sembra ragionevole sostenere che, col crescere dell'evasione assoluta, diminuisce quella relativa. Appare quindi sostenibile che la capacità economica occultata (sempre a prescindere dalle segnalazioni dei clienti) aumenti, in una prima fase, con la crescita delle dimensioni aziendali, diminuendo in termini percentuali, col consueto gradualismo tipico delle scienze sociali.

Per questo le «piccole organizzazioni», sempre a parità di segnalazioni dei clienti, sembrano essere in una specie di zona franca

fiscale, troppo grandi per gli studi di settore¹⁹⁸ e troppo piccole per la riqualificazione giuridica del dichiarato, che imperversa per le grandi aziende, come vedremo al prossimo paragrafo.

¹⁹⁸ Sul tema vedi CONVENEVOLE - LUPI – PISANI, *Piccolo commercio e artigianato tra studi di settore e rilevazione analitica dei redditi evasi*, in *Dialoghi di diritto tributario*, 2006, fasc. 12 pag. 1531 – 1543.

3.3 Le rettifiche giuridico interpretative di circostanze palesi. L'accanimento sul dichiarato delle aziende.

L'elemento comune delle situazioni descritte al par. 3.2 è l'esistenza di un titolare personificato, che abbia la possibilità (e l'interesse) di assumere su di sé la responsabilità di nascondere, occultare, ecc. L'altro polo tendenziale di questo fenomeno è rappresentato come detto dalle aziende ove l'organizzazione gioco forza si spersonalizza magari a proprietà diffusa, in cui l'occultamento dovuto a operazioni «in nero» cede il passo a quello collegato al regime giuridico di quanto è dichiarato, a questioni di puro diritto.

Anche se usiamo il termine “evasione”, è dunque evidente che siamo fuori dai comportamenti avvertiti come tali dall'opinione pubblica, che riserva il termine ad occultamenti e costi fittizi e non a questioni cavillose di natura interpretativa – talvolta talmente cavillose da suonare come pretestuose.

Le rettifiche giuridico interpretative di circostanze palesi di per sé spesso innocue ha invero effetti devastanti sia per le aziende che per la credibilità del sistema: siamo ormai nell'inferno della riqualificazione

giuridica del dichiarato, in cui si consumano molte energie che andrebbero rivolte verso chi invece si nasconde, incoraggiando chi può mentire¹⁹⁹.

Nel 2009 i contribuenti con contestazioni superiori a 500mila euro sono cresciuti del 17,5% rispetto al 2008. Grazie a questi soggetti, secondo le proiezioni elaborate da Equitalia, sono rientrati nelle casse dello Stato 1 miliardo e 500 milioni, vale a dire il 20% dell'intero incasso 2009 delle riscossioni a mezzo ruolo, attestato a 7,7 miliardi di euro²⁰⁰. Non v'è dubbio che in gran parte dei casi si tratti di rettifiche giuridico interpretative, le cui vittime predestinate sono appunto le aziende.

La tassazione aziendale, in un certo senso, finisce così per cannibalizzare²⁰¹ se stessa, contribuendo ad ostacolare la crescita dimensionale delle imprese, le quali restando piccole quantomeno possono aumentare la quota di nero.

La difficoltà di individuare frodi ed omissioni, ammesso che ve ne siano, o altri comportamenti davvero insidiosi per l'erario, unito ad una certa ritrosia per le valutazioni di cui diremo *infra*, spingono verso

¹⁹⁹ Sul tema è d'obbligo il rinvio a LUPI, *Evasione. Paradiso e inferno*, op. cit.

²⁰⁰ MOBILI, *Grandi debitori alla cassa*, Il Sole 24 Ore del 23/2/2010, p. 2.

²⁰¹ LUPI, *Tassazione aziendale*, op. cit., p. 74.

rettifiche giuridico interpretative su quanto è stato dichiarato, a volte per l'inconfessabile necessità dei funzionari di "dare un senso alla verifica" formulando un rilievo purchessia – anche per non dare l'impressione di aver accettato "proposte indecenti" da parte dei verificati.

Sono rilievi facilmente formulabili, in relazione al carattere "ermetico-iniziatico" di molte disposizioni di fiscalità specialistica, alla trascuratezza dello studio delle dinamiche aziendali come dei bilanci: è ad esempio sufficiente manovrare la competenza di elementi reddituali per formulare agevolmente ingentissimi rilievi "a compartimenti stagni" (i quali per l'Agenzia fanno *budget* e placano l'opinione pubblica), volutamente ignorando le simmetrie fiscali e le maggiori imposte correlativamente pagate da altri soggetti o dallo stesso soggetto, in altre annualità.

Anche il comportamento più prudentiale, da parte dei contribuenti, può così dare adito ad un rilievo se lo si frammenta, sul piano cronologico o soggettivo, riqualficando asimmetricamente l'operazione, chiedendo maggiori imposte dove se ne sarebbero pagate di meno, e lasciando tutto com'è dove se ne sarebbero pagate in più. Sotto il profilo formale, è facile invocare il principio di legalità e rispondere di stare

controllando il contribuente Caio, che aveva pagato meno imposte, e non il contribuente Tizio, che simmetricamente ne aveva pagate di più: è facile disconoscere deduzioni fiscali e detrazioni, trascurando l'altra faccia della medaglia, cioè le imposte pagate in altri anni o da altri soggetti²⁰².

Nella medesima prospettiva, gli uffici tributari sono costretti, dalle note ragioni mediatiche che li travalicano, a recitare una commedia dell'assurdo, essendo formalisti o sostanzialisti a seconda delle convenienze accertative; quando la forma sorregge il rilievo fiscale si oppone che "*dura lex sed lex*", mentre quando la forma lo smentisce entra in ballo la prevalenza della "sostanza economica".

Poi c'è la riqualificazione giuridica di quanto il contribuente ha dichiarato, e qui sembra talvolta di essere davanti a funambolici giochi di prestigio: cessioni di azienda diventano cessioni di credito, scissioni diventano conferimenti, società olandesi diventano milanesi, cavi elettrici diventano sedi secondarie di società estere, restituzioni di capitale diventano distribuzioni di dividendi e via enumerando. Anche qui si tratta in genere di rettifiche "asimmetriche", dove si accertano le maggiori

²⁰² LUPI, voce *Evasione*, in Enc. Il diritto.

imposte, trascurando le deduzioni fiscali perdute o le maggiori imposte pagate, in altri periodi o da altri soggetti.

Se quindi per l'ufficio è sempre sufficiente, a seconda della convenienza, basarsi sulla forma o sulla sostanza, sembra che il contribuente debba essere convincente sotto entrambi questi profili per essere vittorioso.

3.3.1 Elusione ed abuso del diritto.

In questo scenario, la stessa valutazione patrimoniale dei rapporti giuridici, uno dei quattro pilastri della tassazione aziendale²⁰³, offre spunti innumerevoli alla riqualificazione giuridica di vicende palesi, che si sublima nei fantomatici “abusi del diritto” (elusioni fiscali), in questi ultimi anni una vera e propria miniera di rettifiche basate sul preconconcetto che, di fronte a regimi giuridici diversi, il contribuente dovrebbe sempre

²⁰³ V. premessa e LUPI, *Diritto tributario*, Milano, 2009.

adottare quello fiscalmente più oneroso, salvo avere “valide ragioni economiche” per utilizzarne uno più conveniente²⁰⁴.

L’elusione fiscale (come il suo “fratello maggiore”, l’abuso del diritto) viene vista come una sorta di angelo vendicatore, capace di azzerare ogni posizione di vantaggio fiscale, reale o apparente, conseguito dal contribuente nella sistemazione dei propri affari, laddove il comportamento posto in essere risulti privo di «valide ragioni economiche».

In questo contesto, con tutta la dottrina ad ammonire di «non valutare», di «applicare la legge», cioè di non fare nulla che non sia previsto da un qualche «combinato disposto», le istituzioni comprensibilmente si dedicano alla reinterpreteazione giuridica di vicende palesi, di cui l’elusione è un esempio preclaro.

Il concetto di elusione – percepito dall’opinione pubblica come una sorta di “evasione da ricchi”, in quanto richiederebbe complesse e costose consulenze di ingegneria fiscale²⁰⁵ - evoca quindi una

²⁰⁴ V. sul tema TABELLINI, *Elusione della norma tributaria*, Giuffrè, 2007; MELIS, *L’interpretazione nel diritto tributario*, Padova, 2003; Gallo, *Elusione, risparmio d’imposta e frode fiscale*, in *Giur. Comm.*, 1989, I, 376; TREMONTI, *Autonomia contrattuale e normativa tributaria: il problema dell’elusione tributaria*, in *Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.*, 1986, I, 369.

²⁰⁵ Cfr. Stevanato in STEVANATO – LUPI, *Elusione e abuso del diritto come nuova frontiera dell’«inferno di ciò che è palese»*, in *Dialoghi tributari*, 6/2009, p. 593.

contraddizione tra forma e sostanza, tra rispetto della lettera legislativa, e tradimento dello spirito che essa esprime, nell'aggiramento dei principi sistematici dell'ordinamento giuridico che costituisce la espressione più tipica dei comportamenti elusivi²⁰⁶.

La ricerca del regime fiscale meno oneroso si inquadra nella tendenza di ogni individuo, di fronte alla possibilità di scegliere, ad adottare il comportamento ritenuto più conveniente. È il legislatore che indica le strade percorribili mentre è il contribuente che sceglie poi quale concretamente intraprendere sulla base di una naturale valutazione di convenienza²⁰⁷

La scelta della soluzione che meglio di altre consente di ottimizzare il carico fiscale è in linea di principio legittima, e diventa elusiva solo quando si trasforma in un espediente, in una “scappatoia” formalmente lecita, ma disapprovata implicitamente da indicazioni sistematiche. Si tratta di artifici giuridici, effettuati alla luce del sole e senza alcuna falsità materiale o ideologica, ma caratterizzati da scappatoie squisitamente concettuali, contrastanti con i principi del

²⁰⁶ Sul punto D'AMICO, *Libertà di scelta del tipo contrattuale e frode alla legge*, Milano, 1993, p.2 e ss.

²⁰⁷ SEPIO – LUPI, voce *Elusione fiscale*, in enc. Il diritto.

sistema; questi ultimi sono desumibili da una serie di prescrizioni normative di elevata valenza sistematica che il contribuente è riuscito a non far scattare.

Nell'elusione ci si trova dunque di fronte ad un artificio inquadrabile esclusivamente sotto il profilo giuridico. L'elusore è colui che compie effettivamente le operazioni che dichiara, poiché il suo fine non è celare la realtà, sia essa individuabile su un piano materiale o prettamente volitivo, quanto aggirare lo spirito di una determinata norma di legge²⁰⁸.

Quanto sopra descritto ci consente di operare una prima distinzione dell'elusione dall'evasione – oggetto del presente capitolo - e dalla simulazione²⁰⁹. L'evasione come si è visto consiste nell'occultare proventi o nel dedurre costi inesistenti mentre nella simulazione le parti danno vita

²⁰⁸ Rilevava HENSEL, *Diritto tributario*, Milano, 1956, p. 149 che “l'elusione dell'imposta sta in netta opposizione col negozio simulato e col negozio giuridico dissimulato, i quali altrettanto spesso quanto erroneamente vengono richiamati per combattere l'elusione d'imposta; appunto l'intenzione di evitare l'imposta nei casi genuini di elusione, parla sempre in favore della serietà del negozio; questo, non il negozio normale posto dal legislatore come fattispecie, vogliono effettivamente le parti”.

²⁰⁹ Per più ampie considerazioni sulla concezione dell'elusione qui indicata si veda LUPI, *L'elusione come strumentalizzazione delle regole fiscali*, in *Rass. Trib.*, 1994, 225 e LUPI, *Elusione fiscale: modifiche normative e prime sviste interpretative*, *ivi*, 1995, 409. Per altre indicazioni bibliografiche vedasi GALLO, *Brevi spunti in tema di elusione e frode alla legge (nel reddito d'impresa)*, in *Rass. Trib.*, 1989, I, 11; TABELLINI, *Libertà negoziale ed elusione d'imposta*, Padova, 1995; TREMONTI, *Autonomia contrattuale e normativa tributaria: il problema dell'elusione tributaria*, in *Riv. Dir. Fin.*, 1986, I, 369; CIPOLLINA, *La legge civile e la legge fiscale*, Padova, 1992. FIORENTINO, *L'elusione tributaria*, ESI-Napoli, 1996.

ad un regolamento solo apparente essendo gli interessi dedotti nel negozio inesistenti (simulazione assoluta) o comunque diversi rispetto a quelli effettivamente perseguiti (simulazione relativa)²¹⁰.

L'elusione è insomma riconducibile alla più ampia figura di teoria generale dell'*agere in fraudem legis*²¹¹, una figura trasversale al diritto che trova la sua applicazione in vari campi, da quello civile a quello amministrativo, fino a quello tributario. Lo schema teorico generale della frode alla legge, ultimamente aggiornata dalla Corte di Cassazione in quello altrettanto generico di "abuso del diritto", tradisce i principi generali propri del settore di volta in volta interessato e quelli desumibili dal complesso di altre disposizioni del settore stesso, aggirandoli.

Per molto tempo l'unico strumento di contrasto all'elusione messo a disposizione dal sistema sono state le disposizioni correttive con funzione antielusiva aventi struttura ordinaria²¹², poi coadiuvate dalla

²¹⁰ Sono comportamenti riconducibili alla simulazione, ad esempio, l'uso di prestanome o il mascheramento di una certa operazione sotto una definizione giuridica cui si accompagna un trattamento fiscale migliore. Il fisco può contrastare questo comportamento attribuendo direttamente a chi utilizza il prestanome gli effetti delle operazioni compiute da quest'ultimo. Il prestanome è infatti un simulatore e il fisco può far valere questa circostanza direttamente con i propri avvisi di accertamento, anche in base all'art. 37 del d.P.R. n. 600, sull'« interposizione fittizia di persona ».

²¹¹ Così HENSEL, *diritto tributario*, cit., p. 148

212

Un esempio classico di disposizioni antielusive a struttura ordinaria sono quelle che pongono limiti al riporto delle perdite in caso di scissione e fusione. Si tratta di norme

norma antielusiva avente portata generale²¹³ che consente all'autorità fiscale di disconoscere il vantaggio conseguito dal contribuente attraverso scappatoie ed altri espedienti.

Nel nostro ordinamento, la norma antielusione “generale” è collocata nell'art. 37 bis del decreto sull'accertamento delle imposte sui redditi (d.P.R. n. 600/1973). La norma rende inopponibili all'amministrazione finanziaria gli atti diretti ad aggirare obblighi e divieti previsti dall'ordinamento tributario e ad ottenere riduzioni di imposte o rimborsi altrimenti indebiti²¹⁴.

A differenza delle disposizioni antielusive a struttura ordinaria la normativa in esame si caratterizza per il fatto di essere dotata di una portata del tutto diversa. In particolare per mezzo della disposizione antielusiva generale di cui all'art. 37-bis, l'Amministrazione finanziaria può disconoscere i “vantaggi fiscali” scaturenti da “gli atti, i fatti e i negozi, anche collegati tra loro, privi di valide ragioni economiche, diretti

ispirate dalla necessità di contrastare il c.d. “commercio delle perdite”, ovvero il ricorso ad operazioni societarie straordinarie al solo fine trasferire elementi negativi di reddito in capo a soggetti in utile.

²¹³ Alla prima norma a contenuto espressamente antielusivo si è giunti solo nel 1990 con l'art.10 della legge n. 408 del 1990

²¹⁴ Il concetto di « aggiramento » richiama la definizione più usata di frode alla legge, definita nel Digesto con la seguente espressione « *Contra legem facit qui id facit quod lex prohibet, in fraudem vero qui salvis legis verbis sententiam eius circumvenit* ».

ad aggirare obblighi o divieti previsti dall'ordinamento tributario e ad ottenere riduzioni di imposte o rimborsi, altrimenti indebiti", a condizione che i soggetti coinvolti abbiano fatto ricorso ad alcune ben definite tipologie di operazioni espressamente ed esaustivamente indicate dalla norma stessa²¹⁵.

Il legislatore ha dunque subordinato l'applicazione della disposizione antielusiva generale al ricorrere sia di profili formali che di requisiti teleologici, ricavabili dalla finalità che ha indotto il contribuente ad agire. Quest'ultima dovrà essere necessariamente ispirata al conseguimento di un vantaggio fiscale "indebito", e quindi del tutto priva di "valide ragioni economiche" scaturenti da apprezzabili (l'aggettivo valide sta per "significative") esigenze o progetti di tipo extrafiscale.

Tanto previsto in termini generali, recenti sentenze della Cassazione, in materia di abuso di diritto per finalità di elusione fiscale, sembrerebbero affermare un generale potere dell'Amministrazione finanziaria di disconoscere, ai fini tributari, gli effetti che discendono

²¹⁵ Si tratta di una casistica piuttosto ampia che comprende quasi tutte le ipotesi di elusione conosciute tuttavia, come rileva, FANTOZZI, *Il diritto tributario*, Torino, 2003, p. 164, "malgrado l'ampio campo di applicazione la disposizione resta pur sempre limitata entro confini precisi sia in punto di settore impositivo (pacificamente riferito alle sole imposte sui redditi) sia sotto il profilo della preselezione normativa delle operazioni suscettibili di utilizzo strumentale al fine di conseguire vantaggi fiscali".

dagli atti, dai fatti e dai negozi posti in essere dai contribuenti, quando i medesimi determinano un indebito vantaggio fiscale che, in quanto tale, è suscettibile di ledere il principio della capacità contributiva²¹⁶.

Senza gridare all'assassinio della certezza del diritto, riteniamo peraltro che non si debba operare automatiche ed acritiche generalizzazioni di principio di quelle che, in ultima analisi, restano pur sempre pronunce che vertono su casi specifici in cui l'artificiosità dei comportamenti era ben al di là dal poter essere messa anche solo minimamente in discussione²¹⁷.

²¹⁶ Cfr. STEVANATO - LUPI, *Estromissione agevolata dei beni d'impresa ed elusione fiscale*, in *Dialoghi Tributarî* n. 4/2009, pag. 403; ID., *Tecniche interpretative e pretesa immanenza di una norma generale antielusiva*, in *Corr. Trib.* n. 6/ 2009, pag. 403.

²¹⁷ SICILIOTTI, *Breve il passo dall'abuso di diritto alla nullificazione del diritto*, in "il fisco" n. 18 del 4 maggio 2009, pag. 1-2842.

3.4 L'evasione da riscossione e la dispersione dei patrimoni.

Secondo un rapporto del Se.C.I.T. relativo agli anni 2000 e 2001, la percentuale di riscossione, sul totale delle imposte contestate, è stata più o meno dell'1,80 per cento e nel 2002 dello 0,55 per cento²¹⁸. “L'attuazione dell'evasione da riscossione - si legge del resto nel rapporto del Se.C.I.T. - non richiede, per la sua realizzazione, l'elaborazione di astruse operazioni, è sufficiente occultare i beni su cui il concessionario potrebbe rivalersi intestandoli a terzi o trasformandoli in liquidità di difficile individuazione”.

Un profilo del fenomeno evasivo che andrebbe adeguatamente analizzato (per meglio contrastarlo) è rappresentato dalla cosiddetta “evasione da riscossione” evidenziato dal *gap* esistente tra somme accertate e riscosse, che incide negativamente non solo sotto l'aspetto del gettito, ma anche sulla credibilità dell'intero sistema di accertamento²¹⁹.

²¹⁸ Citato in SANSONETTI, *Il Fisco bocciato sulla riscossione*, in "Italia Oggi" del 7 aprile 2005, p. 23.

²¹⁹ Così D'AGOSTINO, *Misure cautelari: ipoteca e sequestro conservativo a tutela dei debiti fiscali*, in "il fisco" n. 30/2005, fascicolo n. 1, pag. 4676, al quale sarebbe peraltro facile rispondere che tutto sommato l'evasione da riscossione presuppone pur sempre un'attività accertativa efficace, anche se non concretizzata adeguatamente.

In generale, oltre alla rarità dei controlli, esistono altre circostanze che possono vanificare la portata dissuasiva di controlli per altri versi efficaci nell'individuare e determinare la capacità economica. Nella vasta tipologia di entità, che dagli autonomi si snoda gradualmente fino alle grandi aziende, è possibile trovare anche organizzazioni capaci di dissolversi, e rendersi inadempienti dopo il controllo, vanificandone così la portata dissuasiva, nonostante specifiche sanzioni penali.

L'evasione da riscossione consiste banalmente nel sottrarsi al pagamento delle imposte accertate occultando i beni su cui la riscossione potrebbe avvenire attraverso varie forme di *asset protection*: intestando i beni a terzi o ad un *trust*, trasformandoli in liquidità difficili da individuare etc.

Rispetto a un ordinario creditore, il concessionario per la riscossione ha poteri investigativi più incisivi, ma per ora non è riuscito ad utilizzarli, soprattutto per la rigidità caratteristica dell'azione di tutte le istituzioni "burocratizzate", nonché per la frammentazione del rapporto tra uffici e concessionari²²⁰.

²²⁰ Vedi BIANCHI-LUPI, voce *Esecuzione forzata (dir. trib)*, in Enc. Il diritto; COLLI VIGNARELLI, *Considerazioni in tema di tutela cautelare nel processo tributario*, in Rassegna Tributaria, 1996; TOSI, *L'azione cautelare dopo la riforma del processo tributario*, in

3.4.1 Le “frodi carosello”.

Un diverso problema dell'evasione da riscossione è collegato alla fiscalità analitica e alle sue “simmetrie”, e si colloca nella fase iniziale dell'autodeterminazione dei tributi, molto prima dell'accertamento tributario o dei controlli. Si tratta di comportamenti che fanno leva sull'attribuzione al cliente di un costo riconosciuto anche quando il fornitore, che addebita le imposte, non procede al relativo versamento: una prassi tipica dell'IVA, in cui la detrazione dell'imposta sugli acquisti, in capo al cliente, spetta a prescindere dal versamento dell'imposta da parte del fornitore.

La prassi ha quindi elaborato anche “fornitori fantasma” privi di apprezzabile struttura patrimoniale e che, dopo aver intascato l'IVA dal cliente spariscono con essa senza lasciare tracce. È il sistema delle c.d. “frodi carosello”, una tipologia di frode strutturata in modo complesso,

che spesso coinvolge diversi Stati membri e società operanti a vari livelli²²¹.

Le norme europee sull'Iva stabiliscono che nelle cessioni intracomunitarie, il venditore emette la fattura ma senza applicare l'imposta. Per quello che si ricava, infatti, dalla relazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento Europeo sull'utilizzo degli accordi di cooperazione amministrativa nella lotta antifrode in materia di Iva, il regime transitorio d'imposta sul valore aggiunto "è stato concepito in modo tale che le forniture di beni all'interno della Comunità tra soggetti d'imposta siano esenti nello Stato membro d'origine dei beni e siano invece soggette alla tassazione nello Stato membro di destinazione".

L'acquirente, dunque deve integrare manualmente la fattura calcolando e applicando l'imposta, e registrandone l'importo sia a credito che a debito: dal suo punto di vista, dunque, l'operazione rimane neutrale, ma il bene acquistato è stato comunque "ivato" e quindi potrà

²²¹ Cfr., per approfondimenti, RAPISARDA, *I nuovi strumenti normativi approntati dall'UE contro le frodi sull'Iva intracomunitaria*, in "il fisco" n. 36/2009, fascicolo n. 1, pag. 5956.

circolare senza particolari complicazioni nei successivi passaggi commerciali.

Ad esempio, in tema di autovetture spesso si ha che una società italiana (A) vende auto esenti da Iva ad un autosalone francese (B, cosiddetto *missing trader*), auto che non lasciano l'Italia, anche se dai loro documenti risulta che sono state cedute all'estero²²².

Risulta altresì dai documenti che tale società francese, che non ha ovviamente pagato l'Iva, ha a sua volta rivenduto le auto, sempre esenti da Iva, ad una terza società italiana (C, c.d. *broker*), che si trova in una regione diversa da quella della prima società italiana venditrice (A), e poi, infine, risulta che quest'ultima società italiana (C) chiede il rimborso dell'Iva sugli acquisti effettuati presso la società francese (B) e l'Erario ha una perdita derivante dall'Iva pagata da C a B e mai riscossa (normalmente le *missing trader* hanno vita brevissima, e scompaiono dopo un vorticoso giro di operazioni simili).

Quasi sempre il soggetto interposto (B) risulta, manco a dirlo, privo di idonee strutture di impresa, però è sempre munito del numero di

²²² La realtà giudiziaria ha spesso dimostrato che il titolare della prima società risulta spesso essere, direttamente o per interposta persona, anche il legale rappresentante della società interposta in Francia; cfr. DE BENEDICTIS, *Le frodi "carosello": l'esperienza giurisprudenziale italiana più recente*, in "il fisco" n. 14 del 5 aprile 2010, pag. 1-2160.

partita Iva nel proprio Paese comunitario, non presenta dichiarazioni e non versa le relative imposte, ma così operando consente la detrazione dell'Iva al reale acquirente (A), che, in qualche caso, tale imposta non ha neppure pagato, dato che le ha acquistate dalla *missing trader* senza pagare tale imposta, ma solo il prezzo del bene, più un compenso per l'emissione della fattura comprensiva dell'Iva.

Il meccanismo dell'inversione contabile rappresenta un differente sistema per arrivare al consumo finale senza la dialettica «tassazione/detrazione» sui passaggi intermedi IVA. Il reverse charge consiste, appunto, nella possibilità di non applicare l'IVA al cliente che sia (auto)qualificato, di fronte ai propri fornitori, come imprenditore o professionista, non essendo cioè consumatore finale.

Tale meccanismo evita le «frodi carosello», ma rende necessario, per il Fisco, controllare l'effettiva natura di imprenditori o professionisti da parte di coloro che si siano qualificati come tali ai rispettivi fornitori, al fine di evitare l'addebito del tributo e soddisfare bisogni privati senza applicazione dell'IVA.

È pacifico in dottrina²²³ che il fornitore non possa trasformarsi nella *longa manus* del Fisco, andando ad indagare l'identità del cliente o la validità del numero di partita IVA fornito, né la reale destinazione economica dei beni che il suo cliente asserisce essere inerenti all'impresa. Non è insomma possibile addossare al fornitore una serie estenuante di obblighi di controllo e verifica sulla qualifica del cliente, sulla natura dell'attività da questo svolta, sulle finalità dell'acquisto, e così via. Al fornitore, al contrario, si può chiedere solo di rilasciare fattura in base a quello che gli comunica, in genere verbalmente, il soggetto che materialmente si occupa di effettuare l'acquisto²²⁴.

Inoltre, anche a voler ammettere che il fornitore sia in grado di appurare la qualifica di soggetto IVA da parte del proprio cliente, ciò non risolve comunque il problema dell'inerenza dell'acquisto all'attività del compratore: non si può chiedere al fornitore di sindacare l'inerenza dell'operazione in relazione alle caratteristiche del cliente, addebitando

²²³ Cfr. LUPI - PALUMBO, *Frodi carosello, regime del margine e interventi della manovra finanziaria*, in Dialoghi dir. trib. n. 12/2006, pag. 1631 ss.; cfr. anche SOANA – LUPI, *Profili penali dell'evasione da riscossione nell'IVA, ovvero delle c.d. "frodi carosello"*, ivi n. 6/2005, pag. 815 ss.

²²⁴ Ad esempio è del tutto normale che la segretaria o il collaboratore affermino di agire per la società datrice di lavoro, ed il fornitore con la massima buona fede rilasci fatture intestate ai soggetti di cui si affermano incaricati i suoi immediati interlocutori.

l'IVA se quest'ultimo non è stato sufficientemente convincente, oppure non applicandola in caso contrario.

Nei fatti, una volta che il sistema tributario abbia dichiarato escluse dall'imposta le operazioni tra soggetti IVA, il cedente si limiterebbe a non addebitare il tributo a tutti coloro che «autodichiarassero» la loro partita IVA, a prescindere da qualsiasi accertamento sull'attività da costoro svolta: da questo nascerebbero numerose distorsioni, con la necessità di controlli estremamente frammentati, e su valori unitari modestissimi²²⁵.

Qualcosa del genere può del resto accadere anche per le imposte sui redditi, a partire dalle vendite ad una società interposta, che poi viene fatta fallire, senza pagare il tributo dovuto, magari regolarmente dichiarato. Sull'IVA e sulle ritenute alla fonte sono stati inserite, a questo proposito, vere e proprie fattispecie di reato, ancora però escluse per il mancato versamento di imposte su redditi propri.

L'evasione da riscossione, in definitiva, è un esempio classico delle correlazioni che, in una fiscalità analitica, collegano contribuenti

²²⁵ Così E. Covino in E. COVINO, GIORGI, LUPI, CENTORE, *Inversione contabile: panacea contro le frodi carosello o bomba a orologeria?*, in *Dialoghi tributari*, 2008, 3, p. 134.

diversi, come abbiamo cercato di evidenziare al capitolo 1. La contrastabilità di questi comportamenti deve tenere conto che, in genere, il cliente non è tenuto a fare da “sorvegliante fiscale” per adempimenti a carico del proprio fornitore. Questo soprattutto quando l’imposta dovuta è commisurata a un numero indeterminato di variabili, indipendenti rispetto alla singola operazioni economica.

Se l’imposta fosse determinata e versata isolatamente sarebbe anche comprensibile (come accadeva per l’abrogata INVIM) imporre all’acquirente un privilegio speciale a fronte delle imposte dovute dal fornitore. In quel caso però, trattandosi di un tributo dovuto sulla specifica operazione, il cliente poteva sincerarsi del versamento dell’imposta da parte del fornitore.

Quando invece, come nell’IVA e nelle imposte sui redditi, il versamento del tributo è influenzato teoricamente da una molteplicità di variabili, il fornitore potrebbe rispondere che nessuna imposta è stata versata perché c’erano altri costi e altre detrazioni IVA. Anche qui, pertanto, come nella maggior parte delle forme di evasione che si collocano fuori dalle segnalazioni dei “grandi enti” erogatori, le indagini

e le valutazioni degli uffici costituiscono - al di là di qualsiasi meccanicismo del diritto tributario - il vero argine contro l'evasione²²⁶.

²²⁶ LUPI, voce *Evasione*, Enc. Il diritto.

Capitolo 4 – Prospettive metodologiche nel controllo dei settori maggiormente parcellizzati.

“Puoi avere un Signore, puoi avere un re, ma l’uomo di cui avere paura è l’esattore delle imposte”²²⁷

4.1 L’Autorità amministrativa come prima istituzione di riferimento nel sistema tributario ed il ruolo dei giudici.

La matrice amministrativistica del diritto tributario, finora solo adombrata (al capitolo 1.4 abbiamo del resto presentato il Fisco come un soggetto che normalmente va a rimorchio delle aziende), riemerge se analizziamo le istituzioni pubbliche preposte al controllo amministrativo delle vicende della tassazione analitico aziendale; al controllo degli uffici tributari, istituzione di riferimento della tassazione, sono invece preposte le istituzioni giurisdizionali, che entrano in gioco su istanza dei contribuenti che si ritengono lesi da vizi dell’azione degli uffici tributari

²²⁷

Antica tavola sumera citata in GIANNINO, *Contro le tasse*, Milano, 2007, pag. 127.

Le autorità amministrative, conformemente alle concezioni istituzionalistiche del diritto, sono una emanazione del gruppo sociale, con una giuridicità equivalente a quella del giudice, cui infatti possono fare a meno di rivolgersi, agendo appunto in “autotutela”, con poteri unilaterali; l’istituzione amministrativa, anche tributaria, dovrebbe quindi essere autosufficiente nei settori di rispettiva competenza²²⁸.

Il ricorso al giudice, come seconda istituzione pubblica con funzioni di controllo della prima, dovrebbe essere, nel diritto tributario in particolare, un’eccezione. Quello che nei rapporti tra privati è tutto sommato “una patologia sociale”, ma anche “una normalità giuridica” (dato che nelle liti tra privati regna infatti lo scontro di opposti egoismi)²²⁹, quando invece c’è di mezzo una istituzione pubblica diventa è anormale, patologico, indice di un malfunzionamento anche giuridico, con richieste strumentali da parte degli uffici o difese altrettanto strumentali dei contribuenti.

²²⁸ LUPI, *Diritto tributario*, op. cit., p. 219.

²²⁹ LUPI, *Tassazione aziendale*, op. cit., p.86: “Ci sarà sempre qualche controversia tra cliente e fornitore, qualche matrimonio che fallisce, con cause di separazione e divorzio, qualche incidente stradale, qualche licenziamento discutibile, qualche fatto illecito con un danno da risarcire, ed altre situazioni oggettivamente litigiose, in cui è naturale che le parti finiscano di fronte al giudice”.

Il nostro punto di riferimento, stante la natura amministrativistica del diritto tributario, è l'autorità amministrativa, mentre spiegare la tassazione con una lite tra due parti, che si risolve nel processo, è profondamente riduttivo.

Sono infatti proprio le istituzioni pubbliche di riferimento a rendere “giuridiche” le materie a matrice amministrativistica, indipendentemente dal processo. Quanto esposto sopra ha delle conseguenze concettuali importanti anche in relazione al ruolo del giudice tributario; è noto che il processo che si avvia davanti alle Commissioni Tributarie prende impulso dall'impugnazione di un atto autoritativo dell'Amministrazione Finanziaria da parte del contribuente.

E' quest'ultimo a proporre formalmente il ricorso, ma, sostanzialmente, è la Pubblica Amministrazione che provoca il giudizio emettendo il provvedimento impositivo (*provocatio ad opponendum*); il contribuente, se non vuole sottostare a quanto indicato nel provvedimento dell'ufficio finanziario, per evitare che esso diventi vincolante, deve impugnarlo²³⁰.

²³⁰ SIRECI, *Giusto processo e processo tributario*, Palermo, p. 117.

Il giudizio che si instaura dinanzi alle Commissioni Tributarie si presenta pertanto come uno strumento per contestare l'azione dell'Amministrazione Finanziaria contro atti da essa emanati nell'esercizio dei suoi compiti di attuazione delle norme tributarie²³¹. Di fronte a tali poteri della Pubblica Amministrazione, contenuti in atti tipici, ai contribuenti è sempre garantita la possibilità di adire un giudice²³² nel caso in cui ritengono tali provvedimenti non conformi a leggi o lesivi di loro interessi o diritti²³³, secondo il principio costituzionale espresso dall'art.113²³⁴.

Il rapporto tra Fisco e contribuente è sempre stato fortemente conflittuale e questo crea un elevato numero di liti. Tali contrasti sono dovuti sia all'importanza economica degli interessi coinvolti nell'applicazione dei tributi che alla particolarità della funzione pubblica di tutelare le entrate tributarie attraverso una loro rigida gestione. Ne deriva che sul contenzioso vengono scaricate liti facilmente risolvibili

²³¹ FLESSATI, *Le parti del processo tributario*, Torino, 2001, p. 23.

²³² Cosiddetto principio di sindacabilità degli atti amministrativi.

²³³ FALSITTA, *Manuale di diritto tributario*, parte general, Padova, 2003, p. 591.

²³⁴ Art. 113, primo comma, Costituz.: «Contro gli atti della Pubblica Amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa».

pattiziamente, intralciando conseguentemente la soluzione di controversie vere e proprie²³⁵.

Si verifica quindi un eccessivo ricorso al giudice tributario, adito anche solo per micro-controversie e spesso addirittura solamente per usufruire dei termini dilatori che ne derivano per l'adempimento dell'obbligazione tributaria. Ciò comporta un rallentamento dell'iter processuale che si svolge davanti alle Commissioni Tributarie, oberate di pratiche spesso risolvibili – con un po' di buona volontà – in sede stragiudiziale.

Il legislatore, date le peculiarità delle liti tributarie, è stato spinto a non attribuire la tutela giurisdizionale del contribuente al magistrato ordinario o amministrativo, ma a configurare un giudice specifico per tale materia, un giudice speciale²³⁶. Quindi oggi le Commissioni Tributarie si configurano come giudici naturali precostituiti per legge in materia tributaria, le cui potestà decisorie sono definite in deroga a quelle spettanti al magistrato ordinario²³⁷, giudice naturale sui diritti

²³⁵ FANTOZZI, *Corso di diritto tributario*, Milano, 2003, p. 319.

²³⁶ GRIPPA SALVETTI - BATISTONI FERRARA, *Lezioni di diritto tributario*, parte generale, Torino, 1993.

²³⁷ LOIERO – BATTELLA- MARINO, *Il processo tributario*, Torino, 2008, p.12.

soggettivi²³⁸, e a quello amministrativo, giudice naturale sugli interessi legittimi²³⁹: i giudici speciali costituiscono insomma un'eccezione alla regola²⁴⁰.

La disciplina delle Commissioni Tributarie, con tutte le successive modifiche, ha sempre più impresso la natura di specialità della loro giurisdizione rispetto a quella del giudice ordinario, la cui cognizione è attribuita in via generale dall'articolo 9 c.p.c.²⁴¹, il quale è stato sempre più eroso dalle modifiche apportate alle disposizioni sul giudice tributario fino a non coprire più il contenzioso in materia fiscale²⁴².

La specialità del giudice tributario ha rappresentato dato costante anche nel passato. Tali erano le Commissioni nell'originaria formulazione del D.P.R. 636/1972 e tali sono ancora oggi, dopo l'emanazione dei D.Lvi 545 e 546/1992 e successive modifiche.

Il giudice tributario come giudice speciale è sopravvissuto nella doppia configurazione soggettiva ed oggettiva: soggettiva in quanto

²³⁸ Il diritto soggettivo è una situazione giuridica in cui il titolare può realizzare il suo interesse indipendentemente dal soddisfacimento dell'interesse pubblico. Criterio differenziatore rispetto agli interessi legittimi sta nella tutela diretta ed immediata del primo.

²³⁹ CORRENTI, *Giurisdizione e Costituzione*, Milano, 1998, p. 8.

²⁴⁰ MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 2005, p. 396.

²⁴¹ Art. 9 c.p.c.: «Il tribunale è competente per tutte le cause che non sono di competenza di altro giudice. Il tribunale è altresì esclusivamente competente per le cause in materia di imposte e tasse».

²⁴² CAMPEIS - DI GIACOMO, *Il processo tributario*, Padova, 2002, p. 35 ss.

figura estranea all'ordinamento giudiziario e alle magistrature previste in Costituzione; oggettiva in quanto titolare, per una certa materia, di una giurisdizione che, in base alla natura delle situazioni soggettive inerenti alla funzione impositiva, spetterebbe al giudice ordinario o amministrativo²⁴³.

4.1.1 Il giudice come seconda istituzione di riferimento.

L'impossibile moltiplicazione dei processi.

Rispetto ai modelli del diritto dei privati, il giudizio tributario presenta delle peculiarità. Spesso, invece, si tende a concepire l'Amministrazione Finanziaria come un privato qualsiasi, che, spinto da interesse egoistico ricorre, entro i limiti della correttezza processuale, ad artifici e tatticismi per imporsi. Questo equivoco, come già rilevato, è coevo alla nascita della fiscalità moderna e del diritto tributario, che aveva il gravoso compito di amalgamare, reindirizzandoli alla tassazione,

²⁴³ TABET, *Specialità del giudice e specialità del procedimento nel processo tributario riformato* (Relazione del Convegno "Lo sviluppo del diritto tributario e il pensiero di Gian Antonio Micheli a venticinque anni dalla scomparsa", Roma, 26 settembre 2008), in *Giustizia Tributaria. it*

ben quattro materie diverse come economia generale, economia aziendale, studio dei rapporti giuridici come manifestazione di ricchezza e tradizionali poteri amministrativi.

Era prevedibile che ne nascesse un forte disorientamento, aggravato dalla provenienza processualcivilistica di due capiscuola accademici del nascente diritto tributario (Allorio e Micheli), con la ricordata concezione processualistica della tassazione; sono passati però in secondo piano l'oggetto economico della tassazione, la posizione di riferimento dell'autorità amministrativa, il ruolo della legislazione (trasformata in una sorta di feticcio), le rigidità aziendali e la necessità del fisco di intervenire dove esse non arrivano²⁴⁴. Ma è impossibile, in un contesto di frammentazione della ricchezza e di ampliamento della platea dei contribuenti, pretendere di risolvere ogni questione anche banale instaurando una lite processuale.

In base a tale distorta visione, in sostanza, si evidenzia un atteggiamento conflittuale, antagonista degli Uffici tributari, mentre, invece, in virtù della matrice amministrativistica del diritto tributario, l'Amministrazione Finanziaria dovrebbe cercare di collaborare affinché il

²⁴⁴ LUPI, *In che senso siamo scienze?*, op. cit., p. 25.

giudice possa capire cosa c'è di valido nelle lamentele del contribuente, senza dover per forza prevalere. Questo atteggiamento conflittuale potrebbe essere approvato se portasse alla parità delle parti, ma, invece, avvantaggia soltanto l'Amministrazione Finanziaria, che può recitare il ruolo, amministrativo o processuale, più conveniente a seconda della situazione.

In tal modo, se si tratta di una controversia «in fatto», di stima, di una questione di rito o di diritto trattabile con la cultura economico giuridica generale, il giudice emette una decisione sostanzialmente equilibrata, ma quando, la questione riguarda aspetti sfuggenti e sofisticati della tassazione analitico-aziendale, estranei alla preparazione generalista dei membri delle Commissioni Tributarie, l'Amministrazione Finanziaria riemerge come istituzione pubblica ed il giudice, ritenendola, in quanto tale, più meritevole di fede, tende a farla prevalere.

Per porre rimedio a tale situazione bisogna ribadire la matrice amministrativistica del diritto tributario e staccarsi da una concezione riduttiva del diritto, basata sul giudice, come se l'istituzione

amministrativa non fosse “giuridica”²⁴⁵. Se per “giuridico” si intende ciò che può essere oggetto di esame formale da parte di autorità pubbliche, si nota che nel diritto tributario la giuridicità si manifesta già attraverso l'azione amministrativa degli uffici tributari²⁴⁶. Nel diritto dei privati, invece, ciò che precede l'intervento giurisdizionale non è giuridico, dato che qui prima del giudice non ci sono in campo altre istituzioni del gruppo sociale. Quindi, nel diritto dei privati l'istituzione di riferimento è rappresentata dal giudice, mentre nella materia amministrativistica, e quindi tributaria, l'istituzione espressiva del pubblico potere, e quindi della giuridicità, esiste prima dei giudici, ed è rappresentata dall'Amministrazione Finanziaria, rispetto alla quale il giudice, adito dal contribuente, svolge una funzione di controllo²⁴⁷.

Nel processo tributario, quindi, sono presenti, oltre alla parte privata, costituita dal contribuente, due istituzioni pubbliche:

²⁴⁵ LUPI - STEVANATO, *Processare meno, processare meglio: gli inconvenienti dell'impostazione panprocessualistica del diritto tributario*, in *Dial. Trib.*, 2009, n. 3, p. 237 ss.

²⁴⁶ LUPI, *Diritto tributario, parte generale*, Milano, 2005, p.208 ss.

²⁴⁷ LUPI - STEVANATO, *Processare, op .cit.*, p. 237 ss.

l'Amministrazione Finanziaria che agisce attraverso i suoi atti impositivi per garantire il rispetto delle norme tributarie; le Commissioni Tributarie che decidono e giudicano su quanto compiuto dalla prima²⁴⁸.

Nell'Amministrazione Finanziaria il fine di giustizia è generico, mentre il suo scopo preponderante, specifico è quello di curare interessi pubblici che coincidono con quelli generali all'ottenimento di una determinata prestazione.

Il giudice, invece, agisce per fine esclusivo, unico di giustizia in quanto, istituzionalmente, ha la funzione di procedere all'accertamento della concreta volontà della legge nel caso in cui venga sollevata una qualche controversia²⁴⁹.

Entrambe le autorità pubbliche sono vincolate al principio di imparzialità, derivante dall'art.111 Costituz.²⁵⁰ per gli organi giurisdizionali e dall'art. 97 Costituz.²⁵¹ per la Pubblica Amministrazione, ma a quest'ultima fa difetto la terzietà, infatti non è

²⁴⁸ LUPI, *Evasione fiscale, paradiso e inferno*, op. cit., p. 304.

²⁴⁹ FALSITTA, *Giustizia tributaria e tirannia fiscale*, Milano, 2008, p. 36.

²⁵⁰ Art. 111, secondo comma, Costituz.: «Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale...».

²⁵¹ Art. 97, primo comma, Costituz.: «I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione».

indifferente né neutrale rispetto alla sua azione, anzi, deve perseguire gli interessi pubblici²⁵².

Nel sistema tributario, il giudice assume posizione particolare, dato che interviene solo una volta che l'Amministrazione Finanziaria ha esercitato i suoi poteri, di accertamento, sanzionatori, ecc., attraverso l'adozione di provvedimenti unilaterali che la legge gli attribuisce per l'applicazione della norma tributaria²⁵³. Soltanto eventualmente e solo per scelta del contribuente il procedimento amministrativo sfocia in quello giudiziale²⁵⁴.

La prima autorità addetta a mettere in atto il diritto tributario è, come detto al paragrafo precedente, quella amministrativa, mentre l'intervento del giudice è solo eventuale e secondario, innescato da mancanze dell'Amministrazione Finanziaria²⁵⁵. Essa, infatti, costituisce la prima istituzione²⁵⁶ chiamata a dare attuazione al diritto tributario sia agendo con i poteri unilaterali di autotutela di cui dispone sia perseguendo l'interesse pubblico in modo oggettivo ed imparziale.

²⁵² FALSITTA, *Profili di tutela costituzionale della giustizia tributaria*, in *op. cit.*, a cura di L. Perrone, C. Berliri, p.120.

²⁵³ ALBERTI, *Elementi di diritto tributario*, Rimini, 1995, p. 52.

²⁵⁴ GIARDINA, *Analisi economica del contenzioso tributario*, in *Il contenzioso tributario: problemi e prospettive di riforma* a cura di M. Leccisotti, Padova, 1992, p. 14.

²⁵⁵ Si veda LUPI – S. COVINO, voce *Processo tributario*, in *Enc. Il diritto*.

²⁵⁶ Su tale argomento, vedi anche LUPI, *Diritto tributario*, *op. cit.*, p. 289 ss.

Soltanto in caso di eventuali carenze dell'Autorità Amministrativa allora il contribuente potrà ricorrere alla Commissione Tributaria per la riaffermazione della legge che si assume violata.

4.2 La tentazione del legalismo e i margini di valutazione nell'accertamento

Tanto premesso, e rimandando a quanto esposto in tema di evasione, va rilevato come il comportamento degli Uffici, visto il ritardo nella riflessione teorica sul diritto tributario da un lato e gli “animal instincts” espressi dall'opinione pubblica, sia improntato talvolta al più stretto (ed ottuso) legalismo.

Definiamo il legalismo in questa sede – semplificando – come la versione rigorosa del principio di legalità: secondo tale visione, la legge non solo esaurisce il diritto, come propone il principio citato, ma anche ogni giudizio di valore. Per chi sostiene la legalità, «il diritto è la legge»: la forma qualifica la giuridicità di una regola, pertanto ciò che non ha la validità di legge, non è diritto²⁵⁷. Il legalismo compie un passo ulteriore, giungendo al formalismo: la legge, in quanto tale, è giusta, o meglio, la

²⁵⁷ Il giorno 27 gennaio 2005 il prof. Avv. Felix Adolfo Lamas ha svolto presso la Facoltà di Giurisprudenza di Udine il seminario dal titolo “Il problema del metodo del diritto”, organizzato dalla cattedra di Metodologia della Scienza Giuridica, Prof. Elvio Ancona. Il prof. Lamas, avvocato tributarista argentino, è professore ordinario di Filosofia del diritto e di Diritto tributario nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Universidad Catolica Argentina di Santa Maria de los Buenos Aires (Argentina). Un'esposizione riassuntiva di quanto emerso in tale occasione è inclusa in COSTANTINI, *Il problema del metodo del diritto*, disponibile su www.filosofiadeldiritto.it.

legge è sempre giusta, è Legge. Si può dire in sintesi: «la giustizia è la Legge».

Se può apparire comodo identificare Giustizia e Legge, la semplificazione legalistica potrebbe sembrare ancor più vantaggiosa per i suoi risvolti prettamente operativi: com'è noto, il positivismo risolve il «quid juris?» con il procedimento logico del sillogismo deduttivo.

In astratto, l'errore sarebbe impossibile: il ragionamento giuridico è concepito come un perfetto calcolo algebrico. In concreto, sarebbe sufficiente aprire i fascicoli processuali per confutare tale assunto, ma può essere utile svolgere due considerazioni teoriche. L'ordinamento giuridico, per poter essere geometricamente applicato²⁵⁸, necessita anzitutto di una formalizzazione linguistica che è inconcepibile²⁵⁹. In secondo luogo, esso richiede l'ulteriore requisito della

²⁵⁸ Sulla concezione positivista intesa come geometrica o da ultimo statistica, vedasi GENTILE, *Politica aut/et statistica. Prolegomeni di una teoria generale dell'ordinamento politico*, Milano, 2003.

²⁵⁹ Non sono del tutto soddisfacenti i risultati ottenuti nel Novecento dalla c. d. Scuola di Torino, di cui dobbiamo citare almeno Norberto Bobbio e Uberto Scarpelli, nella creazione di un diritto c.d. artificiale, tale da non richiedere elaborazione umana. Si pensi al motto latino «in claris non fit interpretatio»: laddove il significato della norma fosse univoco, non sarebbe necessaria l'interpretazione. Invece, occorre ammettere che l'univocità del significato non è un presupposto, ma il risultato dell'attività ermeneutica. Ciò significa che l'apporto umano è ineliminabile. In merito vedasi di recente FRACANZANI, *Analogia ed interpretazione estensiva nell'ordinamento giuridico*, in Collana dell'Università LUM Jean Monet Casamassima, Serie Giuridica n.1, Milano 2003.

omnicomprensività, la quale non è che un'opzione ideologica²⁶⁰: la realtà dei fatti è che i mutevoli rapporti umani superano la fantasia di ogni legislatore.

Ma non è questo il punto d'interesse: se anche il metodo sillogistico fosse sempre praticabile, sarebbe comunque troppo alto il prezzo da pagare come contropartita. Anzitutto, l'identificazione tra diritto e legge contraddice la stessa esperienza giuridica. La pur diffusa mentalità positivistica non tiene conto della struttura dell'ordinamento vigente, in cui non si può negare giuridicità a fenomeni niente affatto normativi come consuetudine²⁶¹, equità²⁶², autonomia privata.

²⁶⁰ La fondazione dell'ordinamento giuridico rimane il problema irrisolto del positivismo, il quale giunge a trovare nella mera effettività del Potere la ragione della validità delle norme. Per un'introduzione alle contestazioni contro tale pretesa, vedasi recentemente AA.VV., *Diritto, diritto naturale ed ordinamento giuridico*, a cura di Danilo Castellano, Padova 2002.

²⁶¹ Un riflesso della questione può ritrovarsi nella discussione giurisprudenziale intorno alla natura normativa o contrattuale dell'anatocismo bancario. Vedasi in particolare Corte di Cassazione, III Sez. Civ., 20 febbraio 2003, n. 2593, pubblicata in "Corriere Giuridico" (2003), n.7, p.874 con nota di Bastianon, *Tassi bancari ultralegali e anatocismo: il punto di vista della giurisprudenza di merito e della Cassazione*, ivi, p.889. Da ultimo si rinvia a Cassazione civile, Sezioni Unite, 4 novembre 2004, n. 21095, in "Corriere Giuridico" (2005), n.2, p.214, con nota di INZITARI, *Le Sezioni Unite e il divieto di anatocismo: l'asimmetria contrattuale esclude la formazione dell'uso normativo*, ivi, p.217.

²⁶² Come è noto, il Codice di Procedura Civile ammette decisioni fondate sull'equità sostitutiva di Giudice di Pace, art. 113 ed arbitri, art. 822. Tralasciando i secondi, non ci si può esimere dal citare la recente novella di cui al Decreto Legge 8 febbraio 2003 n.18 (in G.U. 18 febbraio 2003, n. 33) convertito con Legge 7 aprile 2003 n.63 (in G.U. 10 aprile 2003 n.83). Com'è noto, la riforma ha inciso sull'art. 113 comma 2 cpc, escludendo il giudizio di equità dalle controversie originate dai c.d. "contratti di massa". Per un breve rinvio alle reazioni immediate della dottrina, vedasi l'Inserto Speciale in "Guida al Diritto" (2003), n.18. A conferma del riflesso di tali discussioni in sede giurisprudenziale non si può non notare che

In secondo luogo, il legalismo riduce al silenzio il dialogo tra giudice e parti. Se si aderisce all'opinione secondo cui l'operatività delle norme è demandata ad un rigido meccanismo algoritmico qual è il sillogismo, si deve coerentemente negare intelligenza giuridica in chi instaura la lite ed in chi la decide. I giudici diventano semplici esecutori, ingranaggi dell'applicazione normativa, la «bocca che pronuncia le parole della legge, esseri inanimati che non possono moderare né la forza né il rigore di essa»²⁶³. Pertanto, nel processo viene a mancare una vera controversia in punto di diritto: la discussione non può che rimanere saldamente vincolata ad un'unica voce, quella secca e tagliente della *voluntas legis*.

la prima ordinanza di remissione alla Corte Costituzionale compariva nel numero quasi successivo a quello dell'inserito predetto – vedasi ordinanza 20 marzo del Giudice di Pace di Bari, pubblicata in “Guida al Diritto” (2003) n.20, p. 82, con nota di Finocchiaro. Crediamo che la vera ragione della normativa occasionale e delle successive discussioni possa ritrovarsi in una venatura positivista implicita nelle posizioni del legislatore e dei giuristi. Solo se si riconduce il diritto a legge si può sostenere che il giudizio di equità non sia altro che «di tipo intuitivo ... e non di tipo sillogistico» - così Sacchetti, a pagina VI del citato Inserto Speciale -. Come si nota nell'espressione utilizzata, una decisione senza fondamento normativo appare necessariamente antiggiuridica, tendenzialmente irrazionale, quindi pericolosa. A conferma del pregiudizio positivista, la Corte Costituzionale con sentenza n. 206 del 5 luglio 2004, ha modificato l'art. 113 comma 2 cpc imponendo al decidente di seguire «i principi informatori della materia» dedotta alla sua equa attenzione: per la Corte, la giustizia nel caso concreto non può essere nella realtà delle cose per come esse sono effettivamente, *ex facto oritur jus*, - posizione molto vicina all'originaria nozione dell'equità - bensì deve derivare necessariamente dalle norme. Pur di mantenere il sillogismo deduttivo, si preferisce attribuire valenza euristica a generici principi (positivi) piuttosto che concedere all'equità piena cittadinanza giuridica. Sulla scorta della Corte Costituzionale, vedasi la recentissima Corte di Cassazione, III Sez. Civ., 11 gennaio 2005, n.382.

²⁶³ MONTESQUIEU, *Esprit des Loix*, XI, 6.

In terzo luogo, il fondamento razionale del diritto è sostituito da quello autoritativo. Se è vero diritto soltanto il comando del legislatore, per l'avvocato non esistono argomenti contro la sua imposizione, quindi la stessa attività forense viene confinata nell'angusto spazio della mera allegazione istruttoria.

Infine si delinea il difetto più grave di tale opinione. Assumere che la Legge sia sempre giusta significa avvalorarne i precetti a prescindere dal loro contenuto, rinunciando alla propria coscienza critica. Non è necessario ricordare le passate leggi razziali. Norme ingiuste, che ripugnano la coscienza umana, sussistono anche nel nostro tempo: davanti ad esse un uomo non può rimanere indifferente²⁶⁴.

Il rinvio ad una norma, in questo contesto, diventa infatti un comodo salvagente per un funzionario che non voglia esporsi agli occhi dei superiori, assumendo una decisione magari logicamente ineccepibile ma che richiederebbe un esercizio di discrezionalità del quale nessuno vuole passare come autore e responsabile. In questo trionfo di burocrazia, il contribuente spesso si sente rispondere che “lei ha ragione, ma il *software* non consente modifiche”, “lei ha ragione, ma la procedura non

²⁶⁴

COSTANTINI, *loc. ult cit.*

prevede queste correzioni” fino al paradossale “lei ha ragione, ma faccia ricorso”.

Eppure il diritto è per sua natura legato ad un elemento valutativo, di comparazione tra interessi contrapposti o di retribuzione adeguata per un danno ricevuto²⁶⁵: tutti interpretano quei valori o regole di cui parlavamo al capitolo 1, a seconda dei propri ruoli.

Le istituzioni giurisdizionali e amministrative interpretano disposizioni legislative, e si fanno interpreti di valori, secondo il proprio ruolo e secondo varie indicazioni legislative. Anche i privati, pur non essendo istituzioni, effettuano attività interpretativa e di valutazione allo scopo di prevedere (anche in base alla legge) il comportamento delle istituzioni; basti pensare che nei Paesi di *common law* ad es. la teoria del realismo giuridico²⁶⁶ pone al centro del diritto l'attività decisionale dei giudici: il diritto non è altro che l'insieme delle sentenze emesse dai

²⁶⁵ Ce lo testimonia l'iconografia classica della Giustizia, a volte bendata ma sempre con la bilancia in mano.

²⁶⁶ LLEWELLYN, *The brumble bush. On our law and its study*, New York 1951; FRANK, *Law and modern mind*, New York 1930.

magistrati²⁶⁷, cosicchè conoscere il diritto sarebbe prevedere, in ciascun caso concreto, quale potrà essere la decisione dei giudici.

Senza arrivare agli eccessi di una concezione casuistica del diritto come quella americana (che in effetti sembra “partire dalla coda”) sottolineiamo con riferimento ad altra dottrina che l’interpretazione va riferita ai comportamenti umani, secondo il filo conduttore delle scienze sociali; la legislazione sottrae ai giudici, e alle altre istituzioni del gruppo, l’apprezzamento di alcuni valori, predeterminandone in vario modo le scelte, che appunto diventano “interpretative”²⁶⁸.

Non va valutata in astratto, e può essere immediata o complicata a seconda dei casi; spesso è fulminea, come avviene per chi ferma l'auto davanti a un semaforo rosso o spegne la sigaretta davanti a un cartello che vieta il fumo, ma presuppone sempre una fase di comprensione e rielaborazione, magari rapidissima²⁶⁹.

²⁶⁷ HOLMES JR., *The path of the law*, in “Harvard law review”, 10, 1897, ora in *Collected legal papers*, New York, 1920, tr. it. a cura di C. Geraci in *Opinioni dissenzienti*, Milano, 1975, p. 255-83.

²⁶⁸ LUPI, *Diritto tributario*, op. cit., par. 8.1.

²⁶⁹ L'ineliminabile presenza di un processo interpretativo è alla base della distinzione, da alcuni anni molto diffusa nella teoria del diritto, tra « disposizione » e « norma » (TARELLO, *Introduzione al linguaggio precettivo*, in *Diritto, enunciati, usi*, Bologna, 1974, 169 ss.). In quest'ottica la norma è il risultato di un'attribuzione, mediante un processo interpretativo, di significato ad una espressione verbale (la disposizione).

Anche nell'interpretazione naturalmente devono essere contemperati numerosi profili, come argomenti letterali e sistematici di segno diverso, logicità, coerenze, e spunti spesso molto più numerosi di quelli esistenti per un giudizio di meritevolezza politica o sociale²⁷⁰.

L'interpretazione si distingue dalla valutazione comparativa di interessi perché in essa non rilevano le scale di valori di chi decide, ma solo profili concettuali, intellettivi, argomenti interpretativi letterali, sistematici, logici, tutti comunque estranei al sistema di valori di chi decide; quest'ultimo realizza cioè una volontà a lui estranea, quella del legislatore, quella della legge che "si oggettivizza", ma comunque "aliena", anche quando relativa a concetti molto indeterminati²⁷¹.

Il concetto di "amministrazione" accomuna per certi versi le organizzazioni aziendali "private" sia le istituzioni pubbliche; ma gli uffici fiscali hanno in particolare il compito di determinare la capacità economica, indagando sui fatti ed applicando la legge, mentre gli è preclusa la discrezionalità relativa al contemperamento di altri profili come ad es. la tutela del patrimonio, lo sviluppo economico, l'equilibrio nella distribuzione del prelievo fiscale tra varie categorie sociali etc. in

²⁷⁰ LUPI, *Società, diritto, tributi*, op. cit., p. 86 ss.

²⁷¹ LUPI, *Diritto tributario*, op. cit., par. 8.1.

una parola , nel diritto tributario manca quella valutazione comparativa di interessi, pubblici e privati, tipica della discrezionalità amministrativa, e questo induce a considerare, in prima approssimazione correttamente, l'attività degli uffici come "vincolata".

La "vincolatezza" non esclude e non può comprimere oltremisura una caratteristica strutturale del diritto, ovvero la presenza al suo interno delle valutazioni, anzitutto come interpretazione ed apprezzamento di quei valori di cui si è detto *supra*²⁷²: il diritto, come scienza umana, che studia comportamenti di istituzioni, che a loro volta esaminano comportamenti umani, richiede sempre alcune valutazioni, magari istantanee, a volte lunghe e sofferte²⁷³.

La pretesa vincolatezza spinge come visto i funzionari a formulare rilievi sul regime giuridico del dichiarato, da portare magari fino in cassazione, evitando così non solo di cercare la capacità economica nascosta, ma altresì di valutare il grado di sostenibilità della pretesa, rimuovendola in autotutela o chiudendo in via stragiudiziale la questione. Questa versione della vincolatezza mortifica la valutatività del diritto,

²⁷² Sui profili di contatto tra discrezionalità ed interpretazione v. BENVENUTI, *La discrezionalità amministrativa*, Padova, 1990.

²⁷³ Si pensi ai dibattiti sull'eutanasia, piuttosto che su altri temi dove l'opinione pubblica è lacerata.

grossolanamente appiattito sulla legislazione, trasformata da strumento per prevedere le decisioni in feticcio, investito di tutte le responsabilità, tutte le critiche e tutte le aspettative; “comprese quelle di infondere nelle istituzioni, come un novello Spirito Santo, la padronanza di tutte le nuove leggi pubblicate sulla Gazzetta ufficiale e una loro visione sistematica”²⁷⁴.

Quest’appiattimento sulla legislazione, di cui abbiamo già detto al capitolo 1, offre anche un avallo dottrinale al desiderio di quieto vivere latente in tutte le amministrazioni pubbliche, per la ritrosia verso l’assunzione di responsabilità, per la tendenza a scaricare sui giudici la pratica il più presto possibile, con una dilatazione del contenzioso che non ha riscontri all’estero. La coltre di strumentale vincolatezza copre le possibilità di scelta consentite dai valori e dalle regole, che si ripresentano in forma degenerata, strumentali alle soluzioni più comode, oppure strumentali a favorire qualcuno o punire altri, anche se meno rispondenti all’interesse generale.

Riteniamo invece che, specie nella fase dei controlli, un elemento di valutazione empirica al di là dei “dettati normativi” e delle “istruzioni

²⁷⁴

LUPI, op. ult cit.

dell’Agenzia” sia non solo ineliminabile, ma anche molto opportuno, specie dove le aziende non arrivano ed è necessario l’intervento del funzionario, per valutare la capacità economica senza il grazioso *escamotage* delle rettifiche giuridico interpretative

4.2.1 Il giudizio di fatto nelle verifiche fiscali.

Ad esempio in materia di prove, siamo di fronte di valutazioni empiriche che non devono approvare o disapprovare sul piano dei valori, formulare graduatorie di priorità, scale di meritevolezza, per le quali invece occorre di solito la legislazione; regnano quindi criteri empirici basati sul senso comune, sulle relazioni tra i fenomeni naturali e sociali, con portata essenzialmente probabilistica.

Applicare stime in sede di controllo non ha quindi nulla di contraddittorio rispetto ad una tassazione ordinaria “analitico-documentale”, da parte del contribuente. Certo, spesso le stime si baseranno su elementi specifici, magari analitico-documentali, come informazioni relative agli acquisti, ai dipendenti, a versamenti bancari, a

sfasamenti tra dati contabili diversi. In tutti questi casi però l'elemento documentale è solo il fatto indiziante di presunzioni, verso le quali non dovrebbero esserci preconcepite diffidenze, ma solo valutazioni di attendibilità nel caso concreto²⁷⁵.

Per valutare il fondamento probatorio delle pretese dell'ufficio, descritte nell'avviso di accertamento, occorre risolvere questioni di fatto, dove non viene in considerazione l'evento passato nella sua realtà materiale, ormai appartenente al passato, ma « un giudizio ». Questa componente interpretativa ammette come indefettibile un certo probabilismo del giudizio di fatto, qualche volta così evidente da farci escludere ragionevoli dubbi. Tra la certezza di un evento e la certezza del contrario esistono, secondo il noto gradualismo delle scienze sociali, sfumature intermedie infinite, e la stessa certezza è solo un modo di indicare un'alta probabilità, in presenza della quale ci sentiamo al riparo dal dubbio (come tipicamente avviene per le perdite su crediti non sfociate in procedure concorsuali).

Il giudizio di fatto è quindi costruito in base alla conoscenza dei rapporti di causa ed effetto che sussistono tra i fenomeni naturali e all'interno dei

²⁷⁵

LUPI, *Diritto tributario*, op. cit., par. 8.8.

gruppi sociali. Alla luce di quelle conoscenze empiriche, che spesso vanno sotto il nome di *id quod plerumque accidit*, il giudice stabilisce se determinati eventi del passato siano stati o meno dimostrati in modo convincente, cioè con quella sufficiente probabilità di abbiamo parlato sopra. È fuorviante definire tali criteri, ivi comprese le nozioni di esperienza corrente di cui si parlerà spesso, come « regole non giuridiche » o criteri extranormativi di valutazione

La diversità tra probabilità e certezza è quindi solo quantitativa, ed il secondo termine viene utilizzato quando la probabilità è così alta da farci sentire al riparo dal dubbio; tra la certezza di un fatto e la certezza del contrario possono quindi esserci, secondo il consueto gradualismo delle scienze sociali, una serie di sfumature intermedie, dove sono possibili, con probabilità diverse, entrambe le soluzioni. Abbandonata l'artificiosa contrapposizione tra certezza e probabilità, il giudizio di fatto deve — in concreto — stabilire il più probabile andamento dei fatti, con considerazioni empiriche di esperienza comune e verosimiglianza, controllabili attraverso la relativa motivazione²⁷⁶.

²⁷⁶

LUPI, *loc. ult cit.*

Essa rende palese il percorso logico-argomentativo che ha condotto a una determinata conclusione, basata comunque su considerazioni di comune esperienza con carattere empirico e probabilistico, anche se non misurabile con criteri matematici

Rispetto ai criteri empirici, attraverso cui stabilire se una certa versione dei fatti è convincente o meno, la legislazione ha funzione collaterale e complementare. L'intervento legislativo interferisce col carattere empirico del giudizio di fatto quando consente o vieta di utilizzare certi mezzi di prova (ad esempio divieto di prova per presunzioni o per testimoni) ovvero impone di considerare provate certe circostanze in presenza di determinate condizioni (ad es. efficacia probatoria dell'atto pubblico o della confessione), o infine proibisce di considerare determinati elementi in quanto non esibiti in determinati tempi e luoghi (talvolta è un divieto con funzione parasanzionatoria, come quello relativo ai documenti sottratti all'ispezione fiscale).

Orbene, per quanto si è detto ai capitoli precedenti è chiaro che l'empirismo ed il probabilismo del giudizio di fatto trovano la loro esaltazione nell'ambito delle verifiche agli autonomi, che raramente sono oggetto di quelle rettifiche giuridico interpretative trattate *infra*.

Osserviamo infatti che i funzionari in questi casi devono, prima di “punire”, devono “chiedere”, o meglio devono sapere quando “chiedere” e quando direttamente “punire”. Altrimenti non si puniscono abbastanza i comportamenti più insidiosi e si eccede su quelli diffusi e comprensibili.

Servono insomma richieste personalizzate, senza criminalizzazioni, che casomai scatteranno verso chi ostacola insidiosamente i controlli. L'intervento degli uffici è quindi “complementare” a quello delle aziende, sulla ricchezza dove le aziende non arrivano, o sono inaffidabili. Ma l'intervento degli uffici dovrebbe essere soprattutto valutativo, nel senso che non si può richiederli la stessa precisione contabile esistente presso le aziende²⁷⁷.

4.2.2 Frammentazione della ricchezza ed argomentazioni basate sulla spesa.

A questo scopo gli Uffici hanno a disposizione vari strumenti per definire una capacità economica prescindendo dalla contabilità, ma

²⁷⁷ LUPI, *Tassazione aziendale*, op. cit., p. 7.

sempre senza accedere a valutazioni discrezionali, stante la gran mole di tabelle ed indicazioni normative e ministeriali

Ai paragrafi precedenti si è visto che l'individuazione "puntuale", in capo alle persone fisiche, dei redditi non segnalati dai grandi enti eroganti è abbastanza rara. Le ipotesi di "visibilità" sono scarse: i patrimoni, e buona parte dei redditi da essi derivanti, costituiscono invece, per il Fisco, una specie di "oggetto misterioso". Non a caso, nei tempi antichi, questa ricerca di capacità economica "visibile" avveniva considerando il tenore di vita; quest'ultimo, infatti, nelle piccole società contadine, o persino nelle antiche città, era sotto gli occhi del vicino, e si prestava a quelle forme di tassazione denominate "a ripartizione".

Il cosiddetto « accertamento sintetico » non ricerca il reddito attraverso la sua fonte produttiva, ma attraverso la sua utilizzazione per consumi e investimenti personali. In base al tenore di vita e alle spese per investimenti privati, eccedenti i redditi dichiarati, viene presunto un maggior reddito. Questo accertamento viene definito « sintetico » perché non si basa sulle fonti di produzione del reddito (impresa, lavoro, capitale, ecc.) ma utilizza il suddetto procedimento logico « a ritroso » (dalla spesa al reddito) presumendo — salvo prova contraria — che le

spese suddette siano state finanziate prima di tutto con il reddito del periodo d'imposta²⁷⁸.

Si tratta evidentemente di un accertamento basato sulla presunzione secondo cui, nella maggioranza dei casi, le spese effettuate in un certo periodo sono sostenute con i redditi del periodo stesso. Questo criterio di accertamento è regolato dall'art. 38, comma 4 del d.P.R. n. 600/1973, che supera d'autorità le perplessità che pure potrebbero esistere sulla possibilità di assolvere l'onere della prova con argomentazioni di questo tipo, sgravando come prevedibile gli Uffici da una difficile attività istruttoria e valutativa. . Peraltro, il meccanismo di inversione logica che è alla base è tutt'altro che esaustivo, come diremo subito: per ora limitiamoci ad osservare che la ricchezza si intercetta bene dove si produce, mentre se ne perdono le tracce via via che si patrimonializza o si spende.

Visto che solo il contribuente conosce da dove ha ricavato le somme spese, è prevedibile che la legge gli faccia carico di dimostrare il

²⁷⁸ Sull'accertamento sintetico vedasi LUPI, *Metodi induttivi e presunzioni nell'accertamento tributario*, Milano, 1988, p. da 341 a 404, e successivamente TINELLI, *L'accertamento sintetico nel sistema dell'Irpef*, Padova, 1993; PERRONE, *L'accertamento sintetico del reddito complessivo IRPEF*, in *Dir. Prat. Trib.*, 1990, I, 18; TOSI, *Condizioni e limiti dell'efficacia probatoria del redditometro*, in *Rass. Trib.*, 1989, I, 417; BATISTONI FERRARA, *I principi della riforma tributaria: accertamento sintetico e redditometro*, in *Dir. Prat. Trib.*, 1994, I, 705.

finanziamento delle spese con somme diverse da redditi non dichiarati. Anche in questo caso si nota la già rilevata e comprensibile tendenza ad addossare al contribuente la prova di vicende che solo lui conosce²⁷⁹.

L'Ufficio deve dimostrare il sostenimento delle spese, il che è abbastanza facile quando si tratta di consumi o investimenti facilmente rilevabili, come il mantenimento di autovetture, di residenze secondarie, di imbarcazioni da diporto ecc. Altri indizi potrebbero essere meno facilmente rilevabili, come l'effettuazione di viaggi all'estero, l'iscrizione a costosi circoli sportivi, il mantenimento dei figli presso istituti d'istruzione privati.

A questo punto occorre quantificare le spese, e a tal fine alcune di esse sono quantificate da decreti ministeriali cui fa rinvio l'art. 38 (c.d. redditometro).

È in questi giorni in fase di lancio un nuovo redditometro, più raffinato in quanto terrà conto della composizione del nucleo familiare (anche famiglie “di fatto”), della collocazione geografica del comune di residenza. Se in passato fu necessario fare un modello di dichiarazione che fu dichiarato “lunare”, che peraltro ebbe vita breve, oggi i dati il

²⁷⁹ Vedi BIANCHI – LUPI, voce *Accertamento sintetico*, in *Enciclopedia Il diritto*, Il Sole 24 ore, 2008.

Fisco li ha già tutti a disposizione. Ad es. si sa che circa 97mila soggetti – su un campione di 800mila famiglie osservate – hanno acquistato nel 2007 auto che costavano circa il doppio del reddito dichiarato. Tra questi circa un 15% sarebbe rappresentato da lavoratori dipendenti, un 25% da titolari di redditi d'impresa e circa un 40% dai soliti autonomi. Poi ci sono i titolari di redditi diversi che, in parte, hanno dichiarato anche altri redditi tra quelli prima enunciati.

Il Fisco aveva già la capacità di incrociare questi dati (sul tema v. par. 4.3), ma il nuovo redditometro si propone di orientare i contribuenti in fase di dichiarazione e non solo i controlli del Fisco²⁸⁰; sul punto torneremo *infra* per evidenziare alcune criticità dello strumento, che pure con le recenti modifiche il legislatore tenta in parte di emendare.

La quantificazione attraverso il decreto ministeriale supera le incertezze di stima e le ritrosie degli uffici nell'assumersi la responsabilità di stabilire quanto costi mantenere — ad esempio — un'imbarcazione da diporto, un cavallo da corsa o una villa in montagna.

²⁸⁰ Sul tema Claudio Carpentieri di Cna, (*Il redditometro riparte da famiglia e spese*, Il Sole 24 Ore del 19 maggio 2010, p.5) si chiede: «Un soggetto congruo agli studi di settore e non in regola con il redditometro, come sarà trattato? Andrebbero certamente privilegiati gli studi che sono un elemento concordato e in cui il contribuente può più facilmente riconoscersi».

Gli indici di spesa considerati nel decreto sono autovetture, residenze secondarie, collaboratrici domestiche, imbarcazioni da diporto iscritte in pubblici registri, ecc.²⁸¹.

La denominazione di «sintetico» è in se stessa poco «autoesplicativa» rispetto al procedimento logico che ricerca il reddito in base alla «spesa»: il reddito non è distinto «analiticamente» in base alle varie fonti di produzione, e quindi è «sintetico», perchè la spesa è un dato di «sintesi», purtroppo influenzato spesso da entrate prive di natura reddituale²⁸². Per agevolare la comprensione al di là della ristretta cerchia dei tributaristi, sarebbe meglio parlare di «stima del reddito in base alla spesa», o di «accertamento basato sulla spesa».

L'accertamento basato sul tenore di vita suscita quindi tutte le nostalgie di quando l'iniziativa era saldamente nelle mani degli Uffici tributari, e le imposte si pagavano quando l'Amministrazione le chiedeva, o dava l'impressione di poter agevolmente bussare alla porta. Era una ripartizione «paracondominiale» delle somme richieste a

²⁸¹ Il primo decreto (21 luglio 1983) è noto con il soprannome di « redditometro ».

²⁸² Si veda anche S. COVINO – LUPI, *L'insufficienza dell'accertamento sintetico per un controllo di massa: una conferma tra le tante*, su *Dialoghi Tributari*, 2/2010, p. 35.

determinate collettività ed aree territoriali, dove era fortissima, quasi totalitaria, la matrice amministrativistico autoritativa della tassazione²⁸³.

L'accertamento sintetico, non colpendo categorie economiche organizzate (a meno di non ritenere tali gli appassionati di equitazione, di nautica o di automobili sportive), rappresenta in effetti uno strumento di controllo molto spendibile sul piano mediatico²⁸⁴, soprattutto se lo si invoca in fattispecie dove sono evidenti le sproporzioni tra consumi di lusso e redditi dichiarati. Da un lato, infatti, esso non è diretto verso una categoria economica definita, la quale – percependolo come strumento in una certa misura punitivo - potrebbe organizzare il proprio malcontento nell'ambito di associazioni di categoria o gruppi di pressione; dall'altro, non di rado questo strumento viene presentato all'opinione pubblica come il «vendicatore degli onesti» (sempre nella grossolana spiegazione dell'evasione in termini di onestà e disonestà che la società deve darsi, in mancanza di meglio), colpendo chi segue un tenore di vita incompatibile con la propria dichiarazione dei redditi²⁸⁵.

²⁸³ Così R. Lupi in S. COVINO – LUPI, *L'insufficienza dell'accertamento sintetico per un controllo di massa: una conferma tra le tante*, op. cit., p. 40.

²⁸⁴ Sull'importanza degli aspetti mediatici si veda LUPI, *Le colpe di quanto è nascosto ricadono su quanto è visibile (o addirittura dichiarato)*, su *Dialoghi Tributari*, 2/2010, p. 4.

²⁸⁵ Poco importa, in questa prospettiva meramente «mediatica», che i relativi redditi siano sottoposti ad imposizione sostitutiva ovvero siano esenti.

Per altro verso, il ricorso all'accertamento sintetico fornisce agli Uffici un sistema meccanico dotato di un efficace ombrello normativo che sgrava i funzionari da qualsiasi profilo di discrezionalità che potrebbe essere oggetto di indagine da parte delle gerarchie e che, per giunta, è accompagnato dalla ricordata aura di «giustizia social-tributaria».

Peraltro, se l'accertamento sintetico non è confinato in nessuna tipologia di contribuenti, è probabile che l'uso indiscriminato di tale metodologia accertativa si risolva talvolta in situazioni che contrastano fortemente con le suddette dichiarazioni di principio. Naturalmente, non per questo riteniamo che la determinazione della capacità economica debba sempre e comunque avvenire in base a criteri analitico-contabili: tale soluzione può funzionare solo con quei soggetti che tengono delle genuine scritture contabili per via delle loro dimensioni o perchè inseriti nella rete delle segnalazioni; del pari, sembra condivisibile nella sostanza la *ratio* alla base dell'accertamento sintetico, secondo cui se un soggetto sostiene certe spese voluttuarie può essere utile verificare dove ha percepito le risorse necessarie.

Appare tuttavia velleitario tentare di cogliere la capacità economica dove e quando la si produce in base al modo con cui essa viene impiegata. Determinare le ragioni di un certo tenore di vita e l'entità di ciascuna di esse è arduo per gli stessi interessati, figuriamoci a posteriori per il Fisco!

Un altro errore prospettico risiede nel fatto che i mezzi di informazione ci parlano di fuoriserie, di favolose barche all'ancora (Briatore, Bracco etc.), di folte schiere di personale domestico, lussi possibili a mantenersi solo perchè chi ne gode è un rampollo di questa o quella dinastia di industriali o un professionista di buona famiglia.

La realtà su cui si dovrebbe calare l'accertamento sintetico di massa è fatta invece di famiglie che tirano avanti unendo ai frutti del proprio lavoro quanto hanno accumulato le generazioni precedenti: ci sono il negozio del nonno venduto tanti anni fa, i risparmi del padre e i loro rendimenti finanziari, il terreno agricolo del suocero diventato edificabile, la casa di famiglia, l'appartamentino della moglie dato in affitto, la villetta comprata tanti anni prima, il terreno ancora coltivato

con un reddito notevole ma di cui non c'è prova in quanto determinato catastalmente²⁸⁶.

L'accertamento in base al tenore di vita porta dunque a risultati fuorvianti quanto più la condizione economica delle famiglie dipende da fattori patrimoniali, redditi soggetti a imposta sostitutiva, risorse provenienti dai genitori di entrambi i coniugi, ed altre circostanze non emergenti dal reddito ordinario IRPEF. Se siamo in imbarazzo davanti alla stima dei ricavi di attività che si svolgono sotto gli occhi di tutti, mi riferisco al piccolo commercio e all'artigianato, figuriamoci quanto lo saremo quando si tratterà di ripercorrere le vicende patrimoniali, personali e lavorative di interi nuclei familiari (nonni, padri, figli, coniugi e nipoti), per confermare o smentire l'accertamento sintetico esaminando prestiti, redditi esenti, redditi agricoli e tanti altri aspetti di cui manca ormai ogni prova; e anche se ci fosse, sarebbe quasi impossibile da fornire nello sbrigativo rito tributario.

Per questo, come suggerito in dottrina²⁸⁷ e come emerge dalle più recenti tendenze dell'Agenzia delle entrate, l'accertamento sintetico non

²⁸⁶ Cass., 6 maggio 2009, n. 10385, in Banca Dati BIG, IPSOA, sembra invece pretendere che il coltivatore diretto tenga una contabilità, solo per difendersi dall'accertamento sintetico.

è autosufficiente, soprattutto su larga scala perchè avrebbe bisogno di essere integrato con i controlli dei redditi di categoria, rischiando così di diventare antieconomico per l’Agenzia, e di portare a risultati fuorvianti rispetto a posizioni economiche dove l’influenza dei redditi IRPEF di periodo è sempre più debole.

Si conferma come sia più facile determinare la capacità economica all’inizio, dove si produce, anzichè alla fine, dove si spende. Quand’anche si potessero determinare «al centesimo» le spese sostenute dal contribuente, è infatti praticamente impossibile perfino per lui stesso ricostruire la trama patrimoniale che le ha rese possibili. Il tenore di vita²⁸⁸ deve essere uno strumento integrativo, e non sostitutivo, degli accertamenti basati sull’attività, con il presupposto che, se qualcuno si dedica a tempo pieno a lavori personali usuranti, lo fa perchè essi gli forniscono il necessario per il sostentamento.

Se però, per assurdo, il sintetico diventasse lo strumento principale di controllo per quelle manifestazioni di ricchezza dove le aziende non

²⁸⁷ Lupi, *Evasione fiscale, paradiso e inferno*, op. cit., pagg. 288-289 e 379-381.

²⁸⁸ Sulle sinergie tra «sintetico» e «accertamento dei redditi di categoria» vedasi tra le altre le riflessioni di FAVA – DAMIANI - LUPI, “*Sintetico*” e “*studi di settore*”: *sinergie tra strumenti per individuare la capacità economica nascosta*, in *Dialoghi Tributarî* n. 4/2009, pag. 374, nonchè BARBARESI – FEDELE - LUPI, *Indizi di capacità economica nascosta: dal tenore di vita alla “fabbrichetta”*, ivi n. 6/2009, pag. 585.

arrivano, queste disfunzioni finirebbero per avere la stessa rilevanza mediatica oggi rivestita dagli studi di settore, creando problemi di consenso difficili da gestire. Anche perchè la dimostrazione della provenienza delle nostre fonti di sostentamento non può essere data in maniera contabile. È facile rendersi conto della complessità di chiedere a ciascuno di ricordarsi dei vari modi che gli consentono di sopravvivere, per darne conto, documenti alla mano, a un potenziale controllo di un “grande fratello fiscale”²⁸⁹.

4.2.3 Il contrasto di interessi come utile (ma non definitivo) strumento di aggregazione.

Anche il tema del contrasto di interessi in ambito fiscale viene spesso tirato in gioco in funzione antievasiva, cercando così di esportare nell’ambito degli autonomi e del consumo finale un meccanismo che abbiamo già detto essere proprio di quei settori di convivenza sociale ove entrino in gioco le aziende. L’uomo della strada – citando a modello un

²⁸⁹ Si veda a riguardo E. Covino e R. Lupi, *Accertamento sintetico di massa e nostalgie degli elenchi clienti: una relazione pericolosa*, in *Dialoghi Tributari* n. 5/2009, pag. 512.

non meglio precisato “modello americano” – è portato a ritenere che l’arma definitiva contro gli evasori sia quella di permettere “a tutti di dedurre tutto”, ipotizzando spesso scenari surreali.

A ben vedere, tutta la fiscalità analitica funziona grazie a innumerevoli “contrastati di interessi”, a partire da quelli tra impresa-cliente (interessata a dedurre la spesa) ed impresa fornitrice (che si vede richiesta la relativa documentazione fiscale). Anche nell’ambito degli uffici amministrativi delle aziende, intese come collettività umane²⁹⁰, il contrasto di interessi tra un ufficio e l’altro, il carico e lo scarico dal magazzino, costituiscono uno strumento di controllo interno che salvaguarda anche gli interessi del fisco; perfino tra sostituto e sostituito, per quanto riguarda le ritenute alla fonte, sussiste un contrasto di interessi, per finire a quello tra consumatore e fornitore sul rilascio dello scontrino o della ricevuta fiscale²⁹¹.

²⁹⁰ Cfr. Capitolo 1.

²⁹¹ Il contrasto di interesse con i fornitori è fenomeno più raro di quello con i clienti, ma segue lo stesso schema dell’interesse del fornitore ad avere una registrazione completa degli incassi su cui calcolare le proprie provvigioni, oppure a documentare per intero le proprie vendite. Il fornitore “istituzionalizzato”, magari di prodotti di largo consumo, tende ad emettere fatture, che potrebbero segnalare i piccoli commercianti clienti. Una rete di intermediazione immobiliare in *franchising*, fornitrice di tecnologia e di immagine, ha sarà spesso un inconsapevole alleato del fisco nella rilevazione dei ricavi effettivi dei licenziatari.

Molti dei contrasti di interessi sopra indicati - specialmente quello tra fornitore e cliente - si inquadrano nell'ambito di una corretta determinazione della capacità economica sottostante. Così non sarebbe invece consentendo la deduzione ai clienti di spese di mero consumo finale, che non costituiscono elementi per la produzione di un ulteriore reddito. La deduzione delle spese d'impresa e di lavoro autonomo si giustifica infatti per evitare duplicazioni di tassazione; la deduzione della spese di consumo finale è invece estranea alla corretta determinazione del reddito, e si giustifica appunto solo in chiave antievasione, ovvero per motivi di meritevolezza sociale, come per le spese mediche, la previdenza complementare, etc.; si tratta invero di due profili distinti, che talvolta possono coesistere nella stessa tipologia di spesa: ad esempio, la deduzione di spese mediche, oltre a fronteggiare una grave necessità della persona, può far emergere il reddito dei percettori²⁹².

La questione riguarda come sempre gli operatori economici abbastanza piccoli per gestire direttamente il rapporto con i clienti consumatori finali, a loro volta non interessati a documentare fiscalmente l'operazione. In questo contesto, la tentazione di evadere, in misura più o

²⁹² S. COVINO – R. LUPI, voce *Contrasto di interessi*, in Enc. Il Diritto.

meno ampia, è fortissima, al punto che sembra davvero ingeneroso crocifiggere chi coglie questa “occasione”, ben sapendo che nessuno verrà a chiedergliene conto.

Per individuare la capacità economica erogata da privati consumatori a piccole strutture di commercio e di servizi che – per la loro flessibilità- riescono più facilmente ad occultarla, si è proposto quindi più volte, in sede di politica tributaria e con un occhio sempre al consenso sociale, di concedere al consumatore una deduzione in cambio della segnalazione al fisco della somma erogata al fornitore, valorizzando il contrasto di interessi tra i due soggetti. L’obiettivo è insomma indurre il cliente privato, magari un pensionato o una casalinga, a segnalare il fornitore, in cambio di una modesta deduzione²⁹³.

Il “contrasto di interessi”, spesso proposto in funzione antievasione, tenta semplicisticamente di ricreare questo processo di controllo reciproco quando manca l’azienda. Il Fisco finirebbe per utilizzare il singolo consumatore come proprio ausiliario, ma questo non è certo possibile per le spese minute, come un cappuccino al bar o un taglio di capelli. E’ del resto difficile e velleitario riproporre tutto questo nei

²⁹³ LUPI, *Diritto tributario*, op. cit. par. 7.8.

rapporti tra piccoli commercianti o artigiani e loro clienti impiegati, pensionati, o semplicemente *rentiers* benestanti o persone che vivono di espedienti e - a loro volta - di lavori “sommersi”.

Una prima considerazione è proprio quella secondo cui il contrasto di interessi funziona solo quando il cliente consumatore ha a sua volta redditi da cui dedurre queste spese; immaginiamo quanti vivono di “rendite finanziarie”, sussidi di terzi (genitori o altri parenti), lavoretti “in nero”, canoni di locazione anch’essi “in nero”: in tutti questi casi il cliente non ha comunque alcun interesse a far emergere il ricavo del fornitore, perché non sa da dove scomputare il relativo costo²⁹⁴.

Bisogna in proposito sfatare la pretesa discriminazione tra autonomi “che scaricano le spese” e dipendenti, che invece non possono scaricarle: concettualmente infatti la spesa dell’autonomo è un costo di produzione del reddito, e neppure l’autonomo è abilitato a dedurre spese personali. L’unica discriminazione riguarda le situazioni di confine, in cui i dipendenti non si vedono riconosciuta la deduzione di spese inerenti alla produzione del loro reddito (ad esempio spese di viaggio, e mi riferisco ai lavoratori fuori sede, comunque abbastanza atipici), mentre

²⁹⁴ S. COVINO – R. LUPI, *loc. ult. cit.*

gli autonomi possono presentare come spese di produzione del reddito consumi di ordine personale, ma potenzialmente utilizzabili anche per la loro attività economica. Al di là di queste zone grigie, dove le discriminazioni dipendono dalle difficoltà di controllo e da “esagerate” preoccupazioni di cautela fiscale, è perfettamente logico che l’operatore economico deduca i costi e il consumatore no.

Un’altra questione riguarda il fatto che il contrasto dovrebbe operare in settori in cui l’evasione è molto diffusa, rischiando altrimenti di concedere detrazioni per spese che sarebbero comunque state dichiarate (si pensi agli acquisti presso la grande distribuzione organizzata o a detrazioni per l’affitto delle abitazioni, che avrebbero efficacia antievasiva per i locatori persone fisiche, esposte alla tentazione del “nero”, mentre potrebbero portare a perdite di gettito quando il locatore è un ente o una grande società, che comunque farebbe emergere i canoni percepiti).

Inoltre, se si tiene conto che nei corrispettivi al consumo finale si trova un venti per cento di IVA per il cliente e un cinquanta per cento di IRPEF e contributi per il fornitore, è evidente che quest’ultimo può offrire di più di quanto potrebbe fare il fisco. Inoltre, senza un sistema di

segnalazioni efficiente da parte dei clienti-consumatori finali, c'è il rischio che i fornitori non dichiarino comunque le somme percepite; ricordiamo infatti che l'emissione della fattura, in assenza di segnalazioni incrociabili da parte del cliente, non è una garanzia di sua annotazione e dichiarazione da parte del fornitore²⁹⁵.

In soldoni, chiedere ai consumatori di segnalare chi già “si segnala da solo” finirebbe col provocare una perdita di gettito e con l'incentivare taluni consumi rispetto ad altri. L'unica ragione per consentire al cliente-consumatore di dedurre i costi è infatti quella di far emergere i ricavi del suo fornitore. Per l'erario, quindi, il gioco si chiude con una perdita secca quando la deduzione riguarda fornitori che comunque, vista la propria organizzazione aziendale complessa, dichiarerebbero regolarmente i propri ricavi; immaginiamo una ipotetica deduzione per le spese di manutenzione di autoveicoli, che potrebbe far emergere i ricavi dei piccoli meccanici di periferia, mentre le grandi officine autorizzate, organizzate in genere presso i concessionari, dichiarerebbero comunque.

²⁹⁵ LUPI, *loc. ult. cit.*

È un altro motivo per capire come il contrasto di interessi non possa essere generalizzato, ma debba riferirsi a settori in cui, nel complesso, il sommerso prevale sull'emerso. Il contrasto di interessi, poi, si intreccia con aspetti di valore e disvalore, che nelle scienze sociali sono sempre presenti e variamente intrecciati con gli altri, in quanto i settori per i quali è ammessa la detrazione delle spese sarebbero avvantaggiati rispetto agli altri.

Ne consegue che sarebbe politicamente impresentabile riferire il contrasto di interessi a consumi voluttuari, come quelli della gioielleria o del lusso, anche se caratterizzati da un alto tasso di occultamento dei corrispettivi.

Altri obblighi di indiretta collaborazione col fisco, come la richiesta degli scontrini fiscali e delle ricevute, non sono attualmente accompagnati da alcuna sanzione per il cliente, per qualche tempo prevista, in un impeto manicheo di lotta all'evasione in chiave moralistico-poliziesca; i risultati furono tra il comico, come le sanzioni nei confronti di bambini e turisti stranieri, che neppure sapevano cosa

fosse lo scontrino, e il frustrante, vista l'enorme sproporzione tra controlli effettuabili e numero di soggetti potenzialmente interessati²⁹⁶.

Pur con queste cautele, il contrasto di interessi può funzionare per spese di una certa entità, sostenute in circostanze in cui possa essere richiesta una documentazione; tenendo conto che ormai tutti si avvalgono di assistenza per le dichiarazioni fiscali, sarebbe concepibile, per talune spese, una deduzione parziale a fronte dell'indicazione analitica del percettore, selezionando quei settori in cui il vantaggio acquisito dallo stato in termini di informazione sul fornitore sarebbe maggiore della perdita di gettito in termini di detrazione per il cliente.

In proposito, c'è stata l'esperienza delle ristrutturazioni edilizie, come settore "ad alto tasso di evasione", in cui la deduzione delle spese è stata utilizzata come strumento di segnalazione del fornitore al fisco; l'esperienza è nel complesso positiva, al punto che varrebbe la pena di estenderla in modo graduale e selettivo.

L'efficacia dissuasiva di questa manovra dipende però dalla consapevolezza, in capo al fornitore, che l'operazione sarà segnalata specificamente all'Amministrazione Finanziaria. Spesso, infatti, per le

²⁹⁶ Vedi LUPI, *Diritto tributario*, op. cit., p. 206.

ristrutturazioni edilizie, i fornitori hanno emesso le fatture solo per poi gettarle via; questo dimostra l'insufficienza, ai fini dissuasivi, di un ipotetico controllo sul fornitore innescato da una prima richiesta al cliente dei documenti alla base della detrazione. Il controllo innescato dalle richieste degli uffici è infatti una eventualità statisticamente trascurabile.

La ripartizione della detrazione in dieci anni e la sua limitazione ad opere oggetto di autorizzazione edilizia disincentivano il ricorso all'istituto; inoltre, l'identificazione dei ristrutturatori edilizi attraverso i bonifici bancari appare scarsamente dissuasiva, essendo più utile la segnalazione individualizzata del fornitore, già tramite dichiarazione del cliente, con tutti i dati necessari agli "incroci" del fisco. Il contrasto di interessi rischia, più in generale, di disperdersi tra miliardi di dati stratificati ad altri fini, mentre occorrerebbe una segnalazione individualizzata da parte del cliente, possibile dopo l'entrata in vigore del modello telematico, dove non ci sono quei vincoli che indussero ad eliminare le indicazioni nominative dai modelli cartacei. Con una simile indicazione immediatamente *online* nella banca dati dell'anagrafe

tributaria il fornitore ci penserebbe due volte prima di “emettere la fattura e poi distruggerla”.

Nei rapporti tra le parti, infine, rilevano anche cautele, imbarazzi e preoccupazioni ulteriori rispetto ai calcoli razionali circa la possibilità di essere intercettati dal Fisco. Non è sempre facile per il fornitore, senza un rapporto confidenziale col cliente, proporre uno sconto a chi gli chiede la fattura. Sarebbe una “ammissione di evasione” cui non tutti sono disposti ad accedere a cuor leggero, magari perché “non sta bene”, forse per timore di irrigidimenti, delazioni o semplicemente per scaramanzia.

In conclusione, si deve anche in relazione a questo problema ragionare sulle “simmetrie” contabili che caratterizzano la fiscalità analitica, garantendo al cliente una detrazione sul presupposto che il ricavo del fornitore emerga e sia segnalato al fisco. Le modalità possono essere molteplici, e non è il caso di imbarcarsi in tecnicismi sui dettagli. La strada maestra è quella di trasformare anche i consumatori finali, per le spese più consistenti, in sostituti di imposta, dando loro in cambio una detrazione.

Il contrasto di interessi può essere uno di questi, soprattutto se usato per attribuire al fisco informazioni in tempo reale sulla quota di

ricavi che, per ciascun operatore, è “coperta” da fatture emesse verso privati che intendono avvalersi di questa misura. Non è infatti credibile che il fatturato sia composto in prevalenza da soggetti intenzionati ad avvalersi della misura in esame. Se il novanta per cento delle operazioni effettuate da un simile contribuente presenta queste caratteristiche è quindi probabile l’esistenza di operazioni non fatturate²⁹⁷. Allo stesso modo, come diremo più oltre, la circostanza che la gran parte di quanto dichiarato dall’autonomo derivi da un’unica commessa nei confronti di un soggetto segnalatore, lascia sospettare che per la restante parte del periodo di imposta l’autonomo stesso abbia lavorato “in nero”, presso i suddetti consumatori finali non segnalatori.

Come si vede, siamo sempre nell’ambito dello studio valutativo di comportamenti, i quali a loro volta rispondono a logiche di valutazioni di convenienza in cui elementi economici, sociologici e “etici” si intrecciano in maniera indistricabile. Insomma, anche a proposito del contrasto di interessi, ritroviamo il solito intreccio tra considerazioni semplici che rende difficili le scienze sociali.

²⁹⁷ S. Covino – R. Lupi, voce *Contrasto di interessi*, in Enc. Il diritto.

4.3 Banche dati e controllo del territorio.

Un ulteriore elemento per “vedere” singole e frammentarie manifestazioni di capacità economica che non passino per i grandi segnalatori è senz'altro offerto dalla gestione informatizzata dei dati contabili (e non solo) dei contribuenti. Quando un'imposta, come l'IRPEF, riguarda oltre venti milioni di contribuenti, di cui circa 7 milioni di lavoratori «non dipendenti» (al tempo stesso soggetti-IVA), sono essenziali archivi informatici per avere a disposizione i dati fondamentali di ciascuno di essi, in genere acquisiti attraverso le dichiarazioni.

A tal fine è fondamentale la funzione degli archivi informatici della c.d. anagrafe tributaria, in cui sono immagazzinati, per tutti i contribuenti, i principali dati risultanti dalle dichiarazioni fiscali; tale sistema deriva dall'acquisizione e dall'elaborazione centralizzata, presso l'anagrafe tributaria, dei dati dichiarati dai contribuenti o acquisiti durante le procedure amministrative più varie (ad esempio atti registrati, passaggi di proprietà etc.)²⁹⁸.

²⁹⁸ Cfr. NARDI, *L'anagrafe dei rapporti di conto e di deposito - Le indagini bancarie*, Ed. Parapini, giugno 2004.

L'attuale presentazione *on line* delle dichiarazioni, come pure dei dati dei versamenti e delle ritenute alla fonte, consente insomma agli Uffici, attraverso il codice fiscale o la partita IVA, di conoscere (con un'interrogazione alle proprie banche dati) gli importi dichiarati da un determinato contribuente, e una serie di altri dati rilevanti ai fini della sua capacità economica.

L'anagrafe serve anche a stimare gli effetti sul gettito di eventuali modifiche legislative, calcolare le medie dei redditi o dei giri d'affari dichiarati da determinate categorie economiche (²⁹⁹). A questo servono i “codici di attività” e le altre indicazioni statistiche richieste nei modelli di dichiarazione.

Quanto alle caratteristiche delle informazioni in possesso del fisco, si tratta naturalmente solo dei dati acquisibili durante procedure in cui intervengono uffici fiscali o altre amministrazioni (ad esempio gli atti di compravendita immobiliare, gli atti di trascrizione di proprietà presso i registri navali o aeronautico).

²⁹⁹ Si pensi alle consuete polemiche che si verificano quando vengono diffuse le medie delle dichiarazioni di artigiani e commercianti, con le consuete battute giornalistiche sui commessi e i camerieri che dichiarano più dei titolari, etc..

In prima battuta, quindi, l'anagrafe tributaria forma liste di contribuenti dalle cui dichiarazioni emergono anomalie che possono esser sintomo di evasioni fiscali: queste liste sono uno degli "input" forniti all'attività di controllo degli uffici nella scelta dei contribuenti da controllare.

Si può dunque intuire che lo scopo principale dell'anagrafe tributaria non sia di predisporre avvisi di accertamento in modo automatico, giacché appaiono velleitarie le aspirazioni a centinaia di migliaia di accertamenti automatici, sostituendo i computer alla responsabile valutazione degli uffici (è il forsennato «accertamento computerizzato a tappeto» che qualche volta fa capolino come *deus ex machina* per risolvere i problemi dell'evasione fiscale italiana). Quando l'anagrafe tributaria emette avvisi di accertamento incrociando i dati che possiede (soprattutto le dichiarazioni dei sostituti d'imposta con quelle dei sostituiti) di solito si imbatte in fenomeni di limitata importanza, che riguardano contribuenti non tanto infedeli, quanto sbadati.

L'anagrafe tributaria viene spesso indicata come lo strumento per determinare con precisione la capacità economica non segnalata dagli enti pubblici e dalle grandi istituzioni di impresa. Dopo il fallimento della

“soluzione contabile”, e di fronte alle scarse prospettive della “soluzione statistica” basata sugli studi di settore, l’azione di contrasto dell’evasione confida molto nella “soluzione informatica”, nella tracciabilità dei compensi e dei ricavi, nell’anagrafe dei conti, negli elenchi clienti e fornitori.

A qualcuno sembra “la soluzione finale” del problema dell’evasione³⁰⁰, e si vagheggia persino l’abolizione del denaro, sostituito da pagamenti informatici, tutti *tracciabili*. C’è chi ottimisticamente prefigura la possibilità di vedere sul proprio computer il reddito vero dei contribuenti, un po’ come un moderno e tecnologico specchio cortese a cui chiedere i redditi veri di tutto il paese.

Questi facili entusiasmi trascurano che il computer non fa miracoli, ma è solo una macchina (qualcuno lo chiama *un cretino veloce*) da cui è possibile ottenere solo rielaborazioni di quanto in precedenza vi è stato inserito. Nessun archivio informatico consente, infatti, di individuare – per esempio - gli incassi occultati dai piccoli commercianti al minuto, o di stabilire se le fatture pagate dalle grandi imprese sono fittizie o meno. Gli archivi informatici possono confrontare tra di loro i dati che

³⁰⁰ In proposito vedi ROMANO - VISCO, *Più banche dati meno evasione*, Il Sole-24Ore 2010.

possiedono, non quelli che ignorano e che neppure si può pensare di acquisire in via telematica. Si tratta quindi di un elemento necessario, ma non sufficiente, per contrastare l'evasione.

In realtà il fisco telematico, prima di essere un modo per combattere l'evasione, è uno strumento per la canalizzazione e la raccolta dei dati dichiarati, cui altre amministrazioni procedono per proprio conto, senza “autoliquidazione” delle imposte da parte dei contribuenti, e spesso anche acquisendo le dichiarazioni in modo cartaceo. In Italia, anche questa fase di raccolta, gestione e monitoraggio delle informazioni è stata esternalizzata rispetto agli uffici fiscali, e svolta essenzialmente con l'ausilio di altri contribuenti.

Come si può ben intuire, l'utilizzazione dell'anagrafe tributaria in chiave antievasione, pur importante, riguarda solo i “dati noti” mentre le informazioni più difficili da scoprire (e dove si nasconde la vera evasione) sono estranee al circuito delle segnalazioni acquisite al sistema³⁰¹.

Infatti, in questa illusione informatica manca la consapevolezza di tutte le categorie analitiche sulla dialettica tra adempimento ed evasione,

³⁰¹ SCARLATA – LUPI, voce *Anagrafe tributaria*, Enc. Il diritto.

ed è presente un infastidito complesso di superiorità per la loro valenza anche giuridica. Ci si compiace di avere sul computer tutti i redditi segnalati dai grandi enti, e si sogna di vederci sopra anche quelli erogati dai consumatori finali a piccole strutture di commercio e servizi.

Abbiamo rilevato che la fiscalità analitica si basa su una trama di segnalazioni personalizzate, dove i grandi enti indicano nominativamente una serie di percettori di redditi, oppure applicano direttamente le imposte, per i percettori non indicati, nonché le imposte sui consumi, a fronte delle vendite. Molti di questi dati affluiscono nell'anagrafe tributaria, che può incrociarli con le dichiarazioni dei fornitori. Analogamente può incrociare gli elementi provenienti dagli stessi contribuenti, ad esempio dichiarazioni e versamenti. Oppure indicazioni del versamento delle imposte, riportate sulle dichiarazioni, e comunicazioni delle aziende di credito che hanno ricevuto i pagamenti.

Non sono però possibili forzature, dirette ad ampliare i dati acquisibili nell'anagrafe tributaria. Ad esempio, l'abolizione della moneta cartacea in prospettiva si verificherà di sicuro, ma anticipare un processo sociale spontaneo solo per agevolare il fisco è velleitario: finché

casalinghe e pensionati diffideranno delle carte di credito, temendo truffe e clonazioni, il denaro circolerà sempre.

4.3.1 Differenza tra tracciabilità e segnalazione. La frammentazione dei versamenti bancari.

Si può dubitare che gli uffici fiscali riescano a valorizzare, ai fini del controllo, i dati teoricamente “tracciabili”, ma ancora grezzi, non qualificati dall’erogante; le segnalazioni qualificate da parte delle aziende, immediatamente utilizzabili per l’accertamento, sono cosa ben diversa dai dati bancari grezzi o dai pagamenti con moneta elettronica, che vanno raccolti e interpretati per utilizzarli nei confronti di qualcuno.

È un riflesso della generale frammentazione della capacità economica, che si riflette nella frammentazione dei versamenti bancari: mentre nelle segnalazioni si vede chiaramente “chi è stato pagato e perché”, la tracciabilità è molto più evanescente, trattandosi di miliardi di operazioni.

Anche se alcuni Autori sembrano sovrapporre le due diverse ipotesi³⁰², la segnalazione individualizzata del fornitore, già tramite dichiarazione del cliente, con tutti i dati necessari agli “incroci” del fisco è quindi cosa ben diversa da un versamento bancario “grezzo”, tutto da interpretare. L’anagrafe tributaria può anche avere a disposizione miliardi di dati stratificati ad altri fini, ma le possibilità di controllo basate sul mero “versamento bancario” diminuiscono; anche perché abbiamo a che fare semplicemente con soggetti che occultano ricchezza, e non con pericolosi terroristi o con la malavita organizzata, e dunque non si può pretendere di controllare con il medesimo rigore una platea sterminata di soggetti relativamente meno dannosi dal punto di vista sociale.

Eppure è proprio quello che si sta cercando di fare nella manovra economica di giugno 2010: l’ampia formulazione della norma sembra oltretutto riguardare tutte le prestazioni per cui sono concesse deduzioni. Visto però che è la banca, e non il cliente, a dover disporre la ritenuta, occorre che il bonifico sia sufficiente a comprendere il titolo del pagamento. Siamo di nuovo alla differenza tra la tracciabilità e le segnalazioni, le quali sole indicano il titolo giuridico del pagamento.

³⁰² VISCO, *Manovra finanziaria*, cit.

La banca deve gestire in modo proceduralizzato innumerevoli pagamenti, e quindi deve avere la certezza giuridico economica del titolo economico per cui avviene il pagamento. L'unica situazione in cui questa autosufficienza si verifica è il bonifico per il pagamento degli oneri di ristrutturazione. In tale bonifico infatti, a pena di indeducibilità dell'onere, deve essere indicata la causale del versamento³⁰³.

Si osservano però in tutti questi casi una serie di oneri burocratici eccessivi, come le comunicazioni di inizio lavori, le date di ultimazione, che sono tutto sommato meno utili di quanto siano le indicazioni del prestatore. Che si sarebbero potute richiedere al cliente, invece di tanti adempimenti bancari, come quelli da sempre previsti. In modo da far scattare le consuete contrapposizioni di interessi tra le parti, e le possibilità di incrocio dell'amministrazione finanziaria.

Anche in questo caso però scattano i consueti inconvenienti della ritenuta alla fonte sui ricavi lordi, che rischia di mandare il fornitore "a credito"; l'ammontare del dieci per cento sul corrispettivo lordo dei costi, infatti, rischia di costituire una penalizzazione finanziaria non da poco per le imprese di ristrutturazione "a basso valore aggiunto".

³⁰³ LUPI, *Prove di ritenuta sulle imprese con intermediazione delle banche*, su www.fondazionestudistributari.com.

È sempre di questi giorni l'introduzione di un termine ancor più stringente per la circolazione di contanti ed assegni (euro 5mila), pensato sicuramente ai fini dell'antiriciclaggio ma con un'evidente funzione antievasiva. In effetti le informazioni teoricamente tracciabili, non selezionate, classificate e immediatamente utilizzabili dall'amministrazione finanziaria hanno certo un qualche effetto dissuasivo, perché di fronte ai contanti l'evasore ha più tranquillità.

Riteniamo però che, complice il clima di lacerazione sociale proprio di quest'epoca di crisi, questo sia comunque un uso distorto dell'antiriciclaggio in funzione di contrasto all'evasione; riprova ne è che la sanzione per il cliente sia quasi equiparabile, quanto a rigore, con quella del fornitore! La sanzione è troppo elevata per essere usata per uno scopo antievasivo; ecco perché ci pare che siamo di fronte ad un utilizzo spurio dell'antiriciclaggio ai fini fiscali, portato avanti con un rigore degno di fenomeni assai più gravi come il terrorismo o la criminalità organizzata.

Un capitolo a parte andrebbe riservato alle manovre difensive, come l'utilizzazione di conti intestati a terzi compiacenti (risolvendo così il problema dell'antiriciclaggio) oppure a soggetti situati all'estero. Nulla

vieta ad esempio di utilizzare all'uopo vari conti "apri e chiudi", aumentando artificiosamente la naturale frammentazione delle indagini bancarie: al momento dell'indagine bancaria i verificatori avrebbero quindi l'onere di chiedere conto dei conti chiusi, come di quelli esteri (sempre rispettando – si badi bene – la normativa antiriciclaggio).

In un'ottica di mera determinazione della capacità economica, frammentata attraverso milioni di versamenti bancari, va ribadito che tutto sommato il mero versamento, con la sua astratta tracciabilità, non genera una visibilità, agli occhi del fisco, paragonabile alla segnalazione personalizzata di una ritenuta di cui si conosce la causa ed il destinatario.

La consapevolezza di essere segnalati come percettori di un reddito qualificato induce normalmente all'adempimento, mentre sui versamenti bancari "chi vivrà vedrà". Ormai, in una società matura come quella in cui viviamo, i movimenti bancari con una spiegazione "patrimoniale" (non legati ad attività retribuite) sono molti di più di quelli con una spiegazione "reddituale", e quindi sospettabili di possibile evasione.

Quindi, un mero movimento bancario, senza ulteriori spiegazioni né segnalazioni, non aiuta particolarmente a capire se il contribuente abbia ricevuto un compenso (imponibile) oppure un prestito, una

restituzione di essa, o una donazione. La raccolta di questi dati fornisce quindi all'anagrafe tributaria una materia prima ancora grezza, bisognevole di ulteriori informazioni per stabilirne la valenza in termini di capacità economica.

Si conferma dunque la necessità di un lavoro valutativo da parte dell'A.F. che non può essere improntato a schemi punitivi (anche perché non si tratta di criminalità eversiva o di stampo mafioso); si richiede insomma flessibilità e distensione nel contraddittorio col contribuente verificato, non la drammatizzazione tipica ad esempio delle ispezioni della polizia giudiziaria.

L'indagine finanziaria è come detto per sua natura frammentata ed è oltretutto difficile costringere il cliente a fare segnalazioni; in conclusione, anche se l'informatica allarga le possibilità del Fisco, essa accorcia anche le distanze, e distrugge le frontiere, dando la possibilità di far affluire gli incassi di un negozio di calzature direttamente su un conto delle Bahamas.

4.3.2 L'uso intelligente delle informazioni e prospettive di tutoraggio per gli autonomi.

In mancanza di un quadro teorico consolidato, è inevitabile che si creino alcuni feticci, tra cui la “dichiarazione annuale”: eppure per quanto si è detto dovrebbe essere chiaro che il *focus* non va posto più tanto sulla dichiarazione da verificare (la cui veridicità è tendenzialmente proporzionale alle segnalazioni di cui è oggetto il dichiarante) quanto sull'organizzazione amministrativa che c'è dietro, con le sue flessibilità e le sue rigidità.

Ci si interroga sullo scopo di ripetere ogni anno le stesse informazioni nella dichiarazione fiscale, di ripetere nella verifica le informazioni generali sull'attività, l'organizzazione etc. Tutto questo potrebbe tranquillamente essere indicato in un archivio permanente, aggiornato in caso di necessità. Un archivio siffatto dovrebbe contenere in realtà molte altre informazioni “empiriche” sulle caratteristiche concrete dell'attività economica considerata, senza ripetere nella dichiarazione delle informazioni, ad esempio sugli studi o sui codici di

attività, che sono necessariamente stringate, perchè devono essere compatibili con la snellezza del modulo³⁰⁴.

In effetti, considerato che per i piccoli contribuenti la contabilità è un onere richiesto più dal Fisco che da esigenze dell'attività (ed infatti vi si scrive a piacimento ciò che si ritiene più confacente), e che dalla dichiarazione non emergono molte delle caratteristiche di tale attività (specie quelle che è conveniente occultare al Fisco) una possibilità di recupero di materia imponibile potrebbe passare attraverso un servizio di tutoraggio come in altri Paesi, in cui addirittura ogni contribuente ha un *tutor* o un team di *tutors*, che lo seguono, e ne tengono sotto controllo la credibilità, senza ripartire ogni volta da zero, con le informazioni permanenti e senza bisogno di rilanciare gli slogan dei redditometri.

Dove le aziende non arrivano è in fondo discutibile persino l'idea di autotassazione (cfr. capitolo 1), per la quale occorrerebbe un tutoraggio permanente: ogni funzionario degli Uffici fiscali potrebbe ad es. occuparsi di 40/70 autonomi, oppure 5/10 aziende, supervisionando non la "puntuale applicazione della legge", ma la credibilità dell'ordine di

³⁰⁴ LUPI, *Dalle dichiarazioni verificate all'archivio fiscale permanente*, su www.fondazionestudistributari.it

grandezza delle cifre dichiarate rispetto a tutte le informazioni disponibili. In fondo, è proprio quello che vorrebbe la puntuale applicazione della legge, interpretata nella sua essenza .

Questo presuppone però che si comprenda una volta per tutte che il diritto è sempre valutazione e capire cosa di volta in volta deve esser valutato, non in maniera occhiuta e punitiva ma nella prospettiva di una serena determinazione della ricchezza degli autonomi. Trattandosi di valutare e non di punire, simili tutoraggi possono anche concludersi in via di concordato, oltretutto agevolando un Fisco che non può replicare, in sede di accertamento, le modalità contabili di determinazione del reddito. Da cui la necessità di informazioni molteplici, da coordinare, senza lasciarsele sfuggire dopo l'accertamento, ripartendo da capo la volta dopo, o peggio ancora facendo pensare all'interessato che non ci sarà una prossima volta in cui gli richiederanno le imposte.

Potrebbero essere entrambi, l'archivio permanente e l'affidamento a un *team*, strumenti di controllo del territorio da approfondire e istituzionalizzare; il che presuppone che gli autonomi abbiano quanto meno un'azienda in senso materiale, fosse anche una saracinesca da aprire otto o dieci ore al giorno.

Se infatti non si può “vedere” l'impegno continuativo del titolare, non si possono portare avanti argomentazioni per certi versi simili alla vecchia *minimum tax*, con cui come noto si presumeva un reddito minimo parametrato al “contributo diretto lavorativo”, ossia quantificando in termini monetari l'attività lavorativa dei soggetti interessati.

Va infatti tenuto presente che per molte categorie di autonomi (idraulici, riparatori vari, anche piccoli liberi professionisti) il laboratorio non è il luogo in cui contattano la clientela, la “vetrina”: il rapporto è *intuitus personae*, a differenza dei commercianti, ed il negozio in quei casi è una specie di deposito/laboratorio. Queste attività che non presuppongono una presenza continuativa del titolare nella “azienda in senso materiale” sono insomma equiparabili a quelle degli autonomi senza una struttura di beni imprenditorialmente organizzati ovvero che “si portano dietro” i loro strumenti o il loro *know how* (come il camionista, il laureato che dà ripetizioni a domicilio, la babysitter etc.).

Il punto è che per molte categorie di autonomi, tra cui come visto anche molti di quelli strutturati, il luogo di contatto e di avvicinamento con i potenziali clienti non è riferibile ad un negozio, ad un laboratorio o

in generale ad un luogo aperto al pubblico, e un cartello “torno subito” potrebbe significare tanto che il titolare è in missione quanto che sta coltivando i suoi *hobby*.

4.3.3 I professionisti contro la frammentazione.

Questi inconvenienti non sminuiscono il fatto che anche i professionisti del settore fiscale possano esercitare un ruolo di tutoraggio e di interfaccia nei rapporti tra Fisco e contribuente (cosa che in parte già fanno adesso), agevolando la corretta rilevazione della capacità economica di cui vengono a conoscenza per i motivi del loro ufficio ed un'efficace armonizzazione di esigenze di precisione, certezza semplicità, cautela fiscale. Questo strumento, coordinato con lo sfruttamento del ruolo segnaletico delle aziende e di quello valutativo degli uffici, dove le aziende non arrivano, potrebbe dare grandi risultati in termini di emersione di ricchezza occultata.

Invece di tenere contabilità scarsamente utili ai fini della determinazione della ricchezza, i commercialisti potrebbero quindi

certificare alcune caratteristiche dell'attività del cliente, sulla base delle risultanze documentali prodotte. È auspicabile quindi la segnalazione delle piccole attività di impresa, recuperando gli aspetti positivi del vecchio elenco fornitori, selezionandone i contenuti alle sole informazioni prospetticamente davvero utili all'attività di controllo.

Il dottore commercialista diverrebbe ancor di più colui al quale la P.A. si deve rivolgere per ottenere le informazioni, delle quali è in qualche misura responsabile. Ad esempio, i contribuenti medio-piccoli non potrebbero più redigere fatture per conto proprio, salve magari soglie di importi minimali, ma dovrebbero avvalersi necessariamente dell'intermediario fiscale, il quale ne comunicherà la registrazione all'amministrazione finanziaria a fine esercizio. Si investirebbe così il dottore commercialista di un ruolo di pubblico ufficiale simile a quello attualmente svolto dal notaio.

Attraverso le capacità progettuali e previsionali della tecnica, lo strumento della fattura certificata non si tradurrebbe certo in una mole di adempimenti burocratici inutili e costosi in termini di tempo, risorse e rigidità della gestione. La fattura attraverso il commercialista potrebbe

essere integrata e coordinata con la segnalazione da parte delle aziende clienti.

Dai tributaristi devono insomma provenire le indicazioni per valorizzare e coordinare i vari indizi di emersione della ricchezza. A questo fine alcuni adempimenti, con i relativi costi e sanzioni, possono essere considerati inutili, mentre altri adempimenti strumentali o adeguati allo scopo della rilevazione della ricchezza non sono individuati, segnalati e suggeriti.

Esiste l'eventualità, inoltre, che alcuni adempimenti inutili siano conservati solo perché ritenuti collegati a opportunità di ulteriore lavoro, che si presenta pertanto altrettanto inutile. Un esempio calzante è la contabilità degli "autonomi", che agli occhi del legislatore del 1973 avrebbe dovuto essere la bacchetta magica per trasformare artigiani, piccoli commercianti e professionisti, operanti da soli, o quasi, in aziende contabilmente rigide.

Tale progetto – lo si è visto chiaramente- si è risolto in un fallimento. Occorre quindi passare da professionisti che tengono una inutile contabilità a professionisti che affiancano gli operatori economici negli adempimenti utili al Fisco, agli enti previdenziali, ai comuni, e

simili. Sono necessari professionisti che individuino e certifichino informazioni utili per il Fisco, con un riconoscimento pubblicistico, su snodi di passaggio della ricchezza, dove possano prendersi le relative responsabilità.

4.3.4 I controlli nella fiscalità locale: frammentazione e limitate prospettive di controllo/tutoraggio.

Nell'ambito della fiscalità locale la già ricordata "frammentazione" emerge impietosamente dal raffronto con la tassazione aziendale: mentre le aziende hanno consentito al Fisco l'aggregazione "in *outsourcing*" di migliaia di contribuenti individuali attraverso le ritenute e segnalazioni varie, per gli enti locali si è trattato di mettere su un'organizzazione apposita per tentare di percepire ICI, TARSU (oggi TIA) etc.

Si conferma a livello locale quanto già osservato a livello nazionale: quando un ente impositore è costretto ad andare "casa per casa" ne esce distrutto, a meno che gli immobili in questione non siano detenuti da altri enti pubblici ovvero da aziende che non possono

occultare ricchezza. Non è un caso se per le imposte locali ci si sia limitati ad andare “a rimorchio” di quelle nazionali, con la riscossione ad es. di “addizionali comunali”: gestire la richiesta capillare di tributi locali non è agevole.

Come già per gli autonomi, sarebbe ipotizzabile un controllo del territorio da parte di soggetti investiti di pubblici poteri: potrebbe trattarsi di dipendenti comunali (il solo Comune di Roma ne conta più di 20mila, mentre ad es. città come New York non arrivano alla metà), agenti di polizia municipale oppure - perchè no – dipendenti di soggetti privati come già avviene per il controllo dei parcometri³⁰⁵.

I funzionari dovrebbero verificare ad es. chi sono gli occupanti di una data abitazione (non solo ai fini delle imposte locali, evidentemente); trattandosi di materia delicata - stante l'inviolabilità del domicilio – i pubblici ufficiali dovrebbero limitarsi ad un controllo “dall'esterno”, verificando magari chi entra ed esce alla mattina o che nomi sono riportati sui citofoni.

Per un controllo meno blando sarebbero invero necessari poteri intrusivi nella vita e nella *privacy* del cittadino: i funzionari potrebbero

³⁰⁵ Questi ultimi peraltro non sono pubblici ufficiali.

valutare (senza drammatizzare) quello che trovano negli appartamenti, come già valutano ad es. la regolarità nell'utilizzo di suolo pubblico da parte di ristoranti e bar.

La visita di questo “bussator cortese” darebbe però inevitabilmente luogo a qualche situazione imbarazzante (almeno rispetto alla più comoda e gratificante verifica alle grandi aziende): è probabile che l'inquilino in nero si fingerebbe assente, o magari ospite del proprietario, utilizzando se del caso accenti patetici o varie “proposte indecenti” per evitare sanzioni. La riluttanza alle valutazioni, oltre al comprensibile desiderio di evitare situazioni speciose, restano insomma gli ostacoli più difficili da superare per avviare una campagna di valutazione e verifica *in loco* sul modello di quella immaginata per gli autonomi.

4.4 Conclusioni.

Le residue possibilità segnaletiche della tassazione aziendale non passano certo attraverso la contabilità del barista, per il quale la tassazione aziendale non può fare nulla. Lo dimostrano le statistiche relative al 2007, da cui emerge che la parte più consistente del gettito è arrivata dalle società di capitali, con 59 miliardi di euro, seguite a gran distanza dalle ditte individuali (per 12,4 miliardi) e dalle società di persone (per 8,1 miliardi).

Dei quasi 5,7 milioni di partite Iva, tuttavia, quasi 600 mila nel 2007 hanno avuto un volume d'affari pari a zero. Per 2.684 il giro d'affari è stato addirittura negativo. Complessivamente, le partite Iva con un'attività inferiore ai 10.330 euro sono un milione 320 mila, un quarto del totale complessivo. Sopra il milione di euro, invece, sono appena 309 mila, ossia il 5,4 per cento³⁰⁶. In sostanza, in base ai dati del Ministero

³⁰⁶ Si veda RIZ., *Il caso partite Iva: il 25% dichiara entrate inferiori ai diecimila euro*, sul Corriere della sera del 20 settembre 2009.

6000 soggetti circa su oltre 4 milioni danno il 70 per cento del totale dei redditi di impresa, confermando che “pochi grandi danno tanto”³⁰⁷.

In un contesto di fiscalità moderna, del resto, il concetto costituzionale di “capacità contributiva” può essere addirittura fuorviante, mentre è più appropriato il riferimento dei tributi a manifestazioni, singole, persino frammentate, di capacità economica; è velleitario, infatti, cercare di rilevare la ricchezza globale degli individui e tenere conto di tutti i fattori che vi influiscono.

I tributi devono essere necessariamente riferiti, quindi, a frammenti più o meno ampi di ricchezza (i singoli consumi, la proprietà di singoli beni, l’esercizio di arti o mestieri, la coltivazione di singoli terreni ecc.). Ogni frammento rappresenta un evento economico diverso e possiede differenti possibilità di individuazione e di determinazione.

La tassazione aziendale, dove praticabile, fornisce un formidabile antidoto alla naturale frammentazione della capacità economica (amplificata in senso soggettivo anche dall’aumento della platea dei contribuenti): l’azienda, con la sua comunità e le sue procedure interne,

³⁰⁷ LUPI, *La piramide del gettito: pochi danno tanto*, su www.fondazionestudistributari.com

aggrega infatti singole manifestazioni di capacità economica altrimenti sfuggenti ed assicura al Fisco gran parte del gettito delle imposte.

Per questo è sostenibile che la tassazione aziendale non ha alternative, in quanto la maggioranza del gettito può arrivare solo “attraverso le aziende”, il cui ruolo tributario come pure l’intervento dell’Amministrazione Finanziaria dove le aziende non arrivano o sono inaffidabili possono solo essere resi più efficienti da una profonda riforma fiscale che ottimizzi l’intervento delle aziende ai fini tributari, integrando o sostituendo la loro funzione sulle tipologie di ricchezza dove esse non arrivano, o sono esse stesse manipolabili dai loro titolari.

Il tentativo di esportare questo sistema dove strutture contabili e *routine* amministrative non ci sono (il riferimento è sia agli autonomi che a milioni e milioni di comuni cittadini) è come già detto destinato a fallire

meno che non si decida di “portare le organizzazioni dove non ci sono”, ovviamente esternalizzate rispetto alla sfera personale del privato contribuente. Non è davvero pensabile «trasformare impiegati,

casalinghe, pensionati, negozianti, studenti universitari, insegnanti, poliziotti, bancari e salumieri in un esercito di ragionieri»³⁰⁸.

È quindi auspicabile una responsabilizzazione di CAAF e professionisti; ad es., una certificazione (almeno esteriore) del professionista potrebbe essere obbligatoria per gli oneri deducibili. Più problematico, del resto, sarebbe come detto percorrere la strada del cosiddetto «contrasto di interessi»³⁰⁹, difficile da gestire per la massa enorme di segnalazioni di fornitori da parte dei consumatori finali che ciò comporterebbe dei loro fornitori³¹⁰. Il «contrasto di interessi» (v. cap. 3) può infatti portare i suoi frutti solo se le generalità del percettore siano indicate nella dichiarazione dell'erogante, e quindi coinvolgendo professionisti e centri contabili che predispongono le dichiarazioni dei redditi dei consumatori finali. In questo caso, il dottore commercialista potrebbe svolgere il ruolo segnaletico oggi indirettamente effettuato dal sostituto d'imposta.

³⁰⁸ Così LUPI sul Blog postilla, all'indirizzo <http://raffaellolupi.postilla.it/2009/06/10/morire-di-scartoffie-ovvero-quali-limiti-per-la-tassazione-analitica/>.

³⁰⁹ Su cui si veda LUPI, *Evasione Paradiso e inferno*, op. cit., pag. 193.

³¹⁰ Le perplessità su tale meccanismo, in combinazione con l'accertamento sintetico, sono state già segnalate in E. COVINO – R. LUPI, *Accertamento sintetico di massa e nostalgie degli elenchi clienti: una relazione pericolosa*, in *Dialoghi tributari*, n 5/2009, p. 512.

Il ruolo dei tributaristi – cui accennavamo già in premessa - non ha insomma nulla a che vedere con la determinazione dei livelli di spesa pubblica, o sull'organizzazione della convivenza sociale attraverso lo Stato o attraverso il mercato. Il fabbisogno concreto di risorse da parte del settore pubblico è una variabile indipendente per i professionisti, il cui compito è invece quello di indicarne i criteri di prelievo più efficienti; tale prelievo viene ripartito tra le varie manifestazioni di ricchezza, che rappresentano da sempre ed inevitabilmente il criterio di riferimento della tassazione.

Senza illudersi di poter creare una azienda dove manca, imponendo un'inutile contabilità a milioni di “autonomi” dove un'azienda al massimo esiste in senso materiale e non organizzativo (vedasi paragrafo precedente), occorre utilizzare al meglio le aziende che ci sono, in quello che non possono esimersi dal fare: il riferimento è allo strumento della ritenuta di acconto, la quale però sconta il vizio di origine di essere pur sempre limitata all'imposizione “sui ricavi”, unico elemento conoscibile in modo snello dai clienti. Solo per questo la ritenuta non era praticabile verso le imprese, che hanno un valore aggiunto estremamente diverso. Al

posto delle ritenute d'acconto è però possibile la segnalazione di cui abbiamo detto *supra*.

Anche queste sono questioni di “tecnica tributaria”, ma passano per la valutazione di efficacia sociale, ai fini dell'emersione della ricchezza, di certe previsioni normative e di certi criteri di intervento amministrativo, tenendo conto della scala su cui possono essere svolti; non si esauriscono nella mera esegesi (e parafrasi) di materiali normativi – la quale talvolta finisce per perdersi nelle volute di ragionamenti elicoidali - né tantomeno con generiche divagazioni socio politiche da “uomo della strada”, con gli immancabili auspici all'onestà fiscale, alle garanzie del contribuente, alla legalità, alla collaborazione, alla trasparenza, al contraddittorio, etc.

Queste considerazioni tecniche, ma “di sistema”, se debitamente svolte dai tributaristi ed offerte alla riflessione della collettività e soprattutto dei *policy makers*, consentono ai tributaristi di svolgere davvero la loro funzione istituzionale, e di assumere quella “pari dignità” che gli consente una sintesi, da pari a pari, con l'impostazione comunicational-mediatica che sta a cuore ai politici, comprensibilmente interessati soprattutto al consenso popolare. Uno sforzo teorico

conoscitivo è insomma quantomai necessario per evitare l'effetto dei "ciechi conduttori di ciechi", sempre in bilico tra improvvisazione, tecnicismi ermetici e la conseguente cultura del sospetto.

Se il tecnico infatti si identifica nel solo "interprete della legislazione" (e degli altri strumenti normativi), allora si limiterà a chiedere "leggi migliori", senza saper proporre quella visione progettuale che esse richiedono; sono vane, quindi, le frequenti richieste e le sollecitazioni di alcuni "addetti ai lavori" ad un generico Legislatore, poiché si invertirebbe il rapporto tra lo studioso e l'operatore sociale. È interessante notare come certa parte della pubblicistica segua sempre lo stesso schema espositivo, basato sull'immutabile triade "parafrasi normativa – critica – invocazione *de iure condendo*".

Sui punti di emersione della ricchezza, e sulla loro utilizzazione per determinarla, è il tecnico che deve fornire soluzioni al politico, e non viceversa. Spetterà alla politica decidere in quale misura sfruttare queste possibilità, interagendo con la tecnica, soprattutto per quanto riguarda i rapporti tra aliquota e comportamenti dei contribuenti interessati. Proprio l'assenza di questo apporto della tecnica ha contribuito al dilagare dell'evasione fiscale, intesa nel classico senso di "ricchezza

nascosta al Fisco” specie da parte degli autonomi, lacerando anche un’opinione pubblica disorientata e perciò pronta a ragionamenti “di pancia”.

Un possibile rimedio passa come detto per una maggior responsabilizzazione dei professionisti (dottori commercialisti *in primis*), i quali non devono certo temere ripercussioni negative in termini di mole di lavoro dall’abolizione della contabilità per i suddetti “autonomi senza azienda”. L’esperienza dei “contribuenti minimi” conferma ad es. che in questo settore il “fai da te” è inesistente e che il lavoro professionale non solo resta, ma assume anzi maggior dignità rispetto all’inutile registrazione di documenti che possono essere semplicemente conservati.

L’autonomo, che rappresenta a ben vedere una componente tutt’altro che trascurabile del nostro tessuto produttivo, non presentando rigidità organizzative richiede infatti una figura professionale *tutor*, che interagisca con il Fisco, ad esempio provvedendo a emettere le fatture e impegnandosi a registrarle.

Ci sarà sempre bisogno del commercialista o del tributarista in genere (sistemi fiscali più maturi del nostro – come quello americano – non ne fanno certo a meno) come interfaccia tra il Fisco ed il cliente.

L'attività di mediazione del consulente fiscale resta insostituibile, e non si perde se viene meno la contabilità; può essere piuttosto concentrata, con riconoscimento pubblicistico, sugli adempimenti davvero utili al Fisco. In sostanza, abbandonare gli adempimenti inutili consentirebbe ai professionisti di valorizzare quelli che davvero giovano al Fisco, sfatando il mito della “rendita da complessità” – della quale va detto che ben pochi possono dirsi veramente beneficiari – tratteggiata nella premessa al presente elaborato.

I dottori commercialisti possono anche svolgere un interessante ruolo di controllo del territorio, in termini di comunicazione delle caratteristiche esteriori dell'azienda, rilevanti ai fini degli studi di settore. Un altro intervento potrebbe riguardare come detto la certificazione di esistenza e documentazione dei costi, un po' sul tipo di quella dei Centri di assistenza fiscale per gli oneri deducibili.

I dottori commercialisti non si addosserebbero certo un ruolo poliziesco, del quale si dovrebbe privare persino l'Agenzia delle entrate. Abbiamo visto che gli evasori sono pur sempre individui che creano reddito, spesso offrono opportunità occupazionali e svolgono servizi utili alla convivenza sociale. Inoltre, dove le aziende non arrivano, occorre

prima di tutto che le imposte vengano richieste, senza punizioni esemplari e giustizia sommaria. A porre le premesse per tale richiesta potrebbero quindi contribuire anche i dottori commercialisti, in modo da riservare alle istituzioni fiscali le attività di *intelligence* per i casi in cui si cerca di vanificare i punti di forza della tassazione aziendale.

Bibliografia

AA.VV., *Diritto, diritto naturale ed ordinamento giuridico*, a cura di Danilo Castellano, Padova 2002;

AA.VV. a cura di Tosi L., *La nuova disciplina della riscossione dei tributi*, Milano, 1995;

ALBERTI, *Elementi di diritto tributario*, Rimini, 1995;

ALESSI – STAMMATI, *Istituzioni di diritto tributario*, Torino, 1964;

BARBARESI – FEDELE - LUPI, *Indizi di capacità economica nascosta: dal tenore di vita alla “fabbrichetta”*, Dialoghi Tributarî n. 6/2009, pag. 585;

BARBARESI FEDELE, LUPI, *La ricchezza occultata nella «terra di mezzo»: i coniugi Sbrasoni*, su Dialoghi tributarî, 2010, n° 2;

BASILAVECCHIA, *Sostituzione tributaria*, in “Digesto”, IV ed., 1998;

CIPOLLA, *Ritenuta*, in “Digesto”, IV, 1996;

BASTIANON, *Tassi bancari ultralegali e anatocismo: il punto di vista della giurisprudenza di merito e della Cassazione*, in “Corriere Giuridico” (2003), n.7, p.874;

BATISTONI FERRARA, *I principi della riforma tributaria: accertamento sintetico e redditometro*, in *Dir. Prat. Trib.*, 1994, I, 705;

BERLIRI, *Corso di diritto tributario*, Bologna, 1959;

BIANCHI – LUPI, voce *Accertamento sintetico*, in *Enciclopedia Il diritto*;

BIANCHI- LUPI, voce *Esecuzione forzata (dir. trib)*, in *Enc. Il diritto*;

BIANCHI- LUPI, *Evasione fiscale, opinione pubblica e scrittori «generalisti» (a proposito di due recenti volumi in materia)*, in *Dialoghi tributari*, n° 3, 2009;

BORDIGNON - GUERRA, *La grande attesa per la grande riforma fiscale*, su www.lavoce.info;

BOSELLO, *Il prelievo alla fonte nel sistema dell'imposizione diretta*, Padova, 1972;

Bozzo, *Fisco, Tremonti: tre aliquote e il 730 a domicilio*, su “Il Giornale” del 1/4/2010;

CAMPEIS - DI GIACOMO, *Il processo tributario*, Padova, 2002;

CAPITANI – LUPI, *Ancora sulle locazioni abitative tra privati e la determinazione della ricchezza “dalle persone alle case”*, su *Dialoghi tributari*, n° 3/2010;

CARCATERRA, *Corso di filosofia del diritto*, Roma, 1996;

CIPOLLINA, *La legge civile e la legge fiscale*, Padova, 1992;

COLLI VIGNARELLI, *Considerazioni in tema di tutela cautelare nel processo tributario*, in *Rassegna Tributaria*, 1996;

CONVENEVOLE - LUPI – PISANI, *Piccolo commercio e artigianato tra studi di settore e rilevazione analitica dei redditi evasi*, in *Dialoghi di diritto tributario*, 2006, fasc. 12;

CORRENTI, *Giurisdizione e Costituzione*, Milano, 1998;

COSCIANI, *I principi informativi della riforma tributaria nei lavori preparatori: validità e limiti nella situazione attuale*, in GERELLI - VILIANI, *La crisi dell'imposizione progressiva sul reddito*, Milano, 1984, pag. 21

COSTANTINI, *Il problema del metodo del diritto*, disponibile su www.filosofiadeldiritto.it;

E.COVINO – R. LUPI, *Accertamento sintetico di massa e nostalgie degli elenchi clienti: una relazione pericolosa*, in *Dialoghi tributari*, n 5/2009, p. 512;

E. COVINO – R. LUPI, *Grandi evasori «assoluti e relativi»*, su *Dialoghi Tributari*, 3/2009, p. 246;

E. COVINO, GIORGI, LUPI, CENTORE, *Inversione contabile: panacea contro le frodi carosello o bomba a orologeria?*, in *Dialoghi tributari*, 2008, 3;

E. COVINO, voce *Perdite e riporto delle perdite*, in *Enc. Il diritto*;

S. COVINO – R. LUPI, voce *Contrasto di interessi*, in *Enc. Il diritto*;

S. COVINO, voce *Contribuenti di fatto e di diritto*, in *Enc. Il diritto*;

S. COVINO – LUPI, voce *Imposta*, in *Enc. Il diritto*;

S. COVINO, voce *Minimo vitale*, in *Enc. Il diritto*;

S. COVINO – LUPI, *Determinazione della capacità economica e polemiche sulle tasse: Gallo vs. Giannino*, su *Dialoghi Tributari*, 2009, 5, p. 493.

S. COVINO – LUPI, *L'insufficienza dell'accertamento sintetico per un controllo di massa: una conferma tra le tante*, su *Dialoghi Tributari*, 2/2010, p. 35;

D'AGOSTINO, *Misure cautelari: ipoteca e sequestro conservativo a tutela dei debiti fiscali*, in "il fisco" n. 30/2005;

D'AGOSTINO, *Le accise: caratteristiche e modalità di applicazione*, in "il fisco" n. 35 del 25 settembre 2006;

D'AMATI, voce *Redditi Fondiari*;

D'AMATI, *Storicità ed attualità del diritto fiscale*, Milano 1988;

D'AMICO, *Libertà di scelta del tipo contrattuale e frode alla legge*, Milano, 1993;

D'ANTONI – ARACHI, *E' possibile far pagare di più gli evasori spostando l'imposta dai redditi ai consumi?*, su www.econpubblica.unibocconi.it;

DE BENEDICTIS, *Le frodi "carosello": l'esperienza giurisprudenziale italiana più recente*, in "il fisco" n. 14 del 5 aprile 2010;

DUS, *L'accertamento indiziario nell'imposta di ricchezza mobile nell'evoluzione del nostro diritto finanziario fino al testo unico sulle imposte dirette del 29 gennaio 1958*, in *Riv. Dir. Fin. Sc. Fin.*, 1958, I, pag. 236;

DE MITA, *Inter. fisc. e tutela del contrib.*, Milano, 1995;

DE MITA, *L'interesse fiscale e la tutela del contribuente. Garanzie costituzionali*, Milano, 2000

FALSITTA, *Giustizia tributaria e tirannia fiscale*, Milano, 2008;

FALSITTA, *Il concetto di reddito medio ordinario e la revisione degli estimi degli immobili urbani* (nota a TAR Lazio n. 1184/92), in *Riv. Dir. Trib.*, 1992, II, p. 556 ss.

FALSITTA, *Manuale di diritto tributario*, parte generale, Padova, 2003;

FALSITTA, *Profili di tutela costituzionale della giustizia tributaria*, in *op. cit.*, a cura di L. Perrone, C. Berliri;

FALSITTA, *Storia veridica, in base ai "lavori preparatori", della inclusione del principio di capacità contributiva nella Costituzione*, in *Rivista di diritto tributario*, 2009, 2;

FANTOZZI, *Corso di diritto tributario*, Milano, 2003;

FANTOZZI, *I rapporti tra fisco e contribuente nella nuova prospettiva dell'accertamento tributario*, *ivi*, 1984, I, 236;

FAVA – DAMIANI - LUPI, “*Sintetico*” e “*studi di settore*”: *sinergie tra strumenti per individuare la capacità economica nascosta*, in *Dialoghi Tributarî* n. 4/2009, pag. 374;

FAZZINI, *Attività economiche ed imposizione fiscale, profili storico – sistematici*, Firenze, 2005;

FERLAZZO NATOLI, *Il sistema tributario italiano*, Torino, 1993;

FIorentINO, *L'elusione tributaria*, Napoli, 1996;

FLESSATI, *Le parti del processo tributario*, Torino, 2001;

FRACANZANI, *Analogia ed interpretazione estensiva nell'ordinamento giuridico*, in *Collana dell'Università LUM Jean Monet Casamassima*, Serie Giuridica n.1, Milano 2003.

FRANK, *Law and modern mind*, New York 1930;

FRANSONI, *Appunti a margine di alcuni provvedimenti attuativi emanati dall'Agenzia delle entrate*, in *Rass. Trib.* 2001, p. 365 ss.;

FRANSONI - LUPI, *La determinazione dei tributi tra diritto e capacità economica individuale*, in *Dialoghi Tributari*, 2009, 1;

GAFFURI, *L'attitudine alla contribuzione*, Milano, 1969

GALLO, *Brevi spunti in tema di elusione e frode alla legge (nel reddito d'impresa)*, in *Rass. Trib.*, 1989, I, 11;

GALLO, *Elusione, risparmio d'imposta e frode fiscale*, in *Giur. Comm.*, 1989, I, 376;

GALLO, *Le ragioni del fisco*, Bologna, 2008;

GENTILE, *Politica aut/et statistica. Prolegomeni di una teoria generale dell'ordinamento politico*, Milano, 2003;

A. D. GIANNINI, *I concetti fondamentali del diritto tributario*, Torino, 1956;

GIANNINO, *Contro le tasse*, Milano, 2007;

GIARDINA, *Analisi economica del contenzioso tributario*, in *Il contenzioso tributario: problemi e prospettive di riforma* a cura di M. Leccisotti, Padova, 1992;

GIARDINA, *Le basi teoriche del principio di capacità contributiva*, Milano, 1962;

GRIPPA SALVETTI - BATISTONI FERRARA, *Lezioni di diritto tributario*, parte generale, Torino, 1993;

HARIOU, *Teoria dell'istituzione e della fondazione*, Milano, 1967;

HENSEL, *Diritto tributario*, Milano, 1956;

HOLMES JR., *The path of the law*, in "Harvard law review", 10, 1897, ora in *Collected legal papers*, New York, 1920, tr. it. a cura di C. Geraci in *Opinioni dissenzienti*, Milano, 1975;

INFANTINO, *L'ordine senza piano*, Roma, 2008;

INZITARI, *Le Sezioni Unite e il divieto di anatocismo: l'asimmetria contrattuale esclude la formazione dell'uso normativo*, "Corriere Giuridico" (2005), n.2, p.214;

IPPOLITO, *Evasori, chi come quanto, L'inchiesta sull'evasione fiscale*, Milano, 2008;

LA ROSA, *Eguaglianza tributaria ed esenzioni fiscali*, Milano, 1968;

LLEWELLYN, *The brumble bush. On our law and its study*, New York 1951;

LOIERO – BATTELLA- MARINO, *Il processo tributario*, Torino, 2008;

LONGOBARDI, *Economia tributaria*, Milano, 2009;

LUPI, *Autotassazione, modelli culturali e condoni fiscali*, in *Rassegna Tributaria*, 2004, n. 1;

LUPI, *Dalle dichiarazioni verificate all'archivio fiscale permanente*, su www.fondazionestuditributari.it ;

LUPI, *Diritto tributario*, Milano, 2009;

LUPI, *Diritto tributario, parte generale*, Milano, 2005;

LUPI, voce *Capacità contributiva*, in *Enc. Il diritto*;

LUPI, voce *Controlli tributari*, in *Enc. Il diritto*;

LUPI, voce *Evasione*, *Enc. Il diritto*;

LUPI, *Evasione Paradiso e inferno*, Milano, 2008;

LUPI, *Elusione fiscale: modifiche normative e prime sviste interpretative*, in *Rass. Trib.*, 1995, 409;

LUPI, *Il fisco va a puttane? Doppi sensi boccacceschi e teoria della tassazione*, su www.fondazionestuditributari.it;

LUPI, *Il gradualismo tra occultamenti e frodi*, su www.fondazionestuditributari.com

LUPI, *In che senso siamo scienze? Diritto, economia e sapere umanistico davanti alle scienze della materia*, Roma, 2010;

LUPI, *L'elusione come strumentalizzazione delle regole fiscali*, in *Rass. Trib.*, 1994, 225;

LUPI, *La cultura del "capannone" riflessa sullo Scudo*, 23 Settembre 2009, disponibile su <http://raffaellolupi.postilla.it/>;

LUPI, *La piramide del gettito: pochi danno tanto*, su www.fondazionestuditributari.com;

LUPI, *Le colpe di quanto è nascosto ricadono su quanto è visibile (o addirittura dichiarato)*, su *Dialoghi Tributari*, 2/2010;

LUPI, *Lezioni di diritto trib.*, Milano, 1998;

LUPI, *Metodi induttivi e presunzioni nell'accertamento tributario*, Milano, 1988;

LUPI, *Morire di scartoffie ovvero quali limiti per la tassazione analitica*, su <http://raffaellolupi.postilla.it/>;

LUPI, *Per una teoria della tassazione (individuale)*, su www.fondazionestuditributari.com;

LUPI, *Prove di ritenuta sulle imprese con intermediazione delle banche*, su www.fondazionestuditributari.com;

LUPI, *Riforma fiscale, ricchezza e teorie: dalle persone alle cose*, su www.fondazionestuditributari.com;

LUPI, *Società, diritto e tributi*, Milano, 2005;

LUPI, *Tassazione aziendale in cerca di identità. Contro l'autodistruzione di un sistema senza alternative*, Milano, 2010;

LUPI – S. COVINO, voce *Processo tributario*, in Enc. Il diritto;

LUPI, FALSITTA, CARPENTIERI, STEVANATO, *Capacità, economica, capacità contributiva e minimo vitale*, in *Dialoghi tributari*, p. 126;

LUPI – NOBILI – PULVIRENTI, *Lustralis collatio, focatico e testatico: punti fermi nella storia dei tributi*, 2006, fasc. 1;

LUPI - PALUMBO, *Frodi carousel, regime del margine e interventi della manovra finanziaria*, in *Dialoghi dir. trib. n. 12/2006*;

LUPI – SCARLATA, voce *Accise*, in “Enc. Il diritto”;

LUPI - STEVANATO, *Processare meno, processare meglio: gli inconvenienti dell'impostazione panprocessualistica del diritto tributario*, in *Dial. Trib.*, 2009, n. 3;

MAFFEZZONI, *Capacità contributiva*, in *Nov. Dig. It., App.*, 1012;

MAMMARELLA, *L'Italia contemporanea: 1943-1989*, Vol. 5 Bologna, 1990;

MANNORI-SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Bari, 2001;

MANZONI, *Gli studi di settore e gli indicatori di normalità economica come strumenti di lotta all'evasione*, in "Rassegna tributaria" 2008, n. 5, p. 1243;

MANZONI, *Il princ. della cap. contr. nell'ord. cost. italiano*, Torino, 1965;

MANZONI, *Sul problema della cost. delle leggi trib. retroattive*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1963, I, 532 ss;

MARONGIU, *Il sorteggio fiscale e le amnesie del legislatore*, in *Dir. Prat. Trib.*, 1977, I;

MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 2005;

MELIS, *L'interpretazione nel diritto tributario*, Padova, 2003;

MICHELI, *Capacità contributiva reale e presunta*, in *Giur. Cost.*, 1967;

MICHELI, *Profili critici in tema di potestà di imposizione*, in "Riv. Dir. Trib. Sc. Fin.", 1964, I;

MOBILI, *Grandi debitori alla cassa*, *Il Sole 24 Ore* del 23/2/2010, p. 2;

MONTESQUIEU, *Esprit des Loix*, XI, 6;

MOSCHETTI, voce *Capacità contributiva*, 15;

NARDI, *L'anagrafe dei rapporti di conto e di deposito - Le indagini bancarie*, Milano, 2004;

NOCERA, *Funzionamento ed attribuzioni dell' Agenzia delle Entrate*, in *Corr. Trib.*, 2001;

Nussi, *L'imputazione del reddito nel diritto tributario*, Padova, 1996;

NUZZO, *Modelli ricostruttivi della forma del tributo*, Padova, 1987;

PARLATO, *Il sostituto d'imposta*, Padova, 1969 e più di recente ID., *Il responsabile e il sostituto d'imposta*, in "Tratt. Dir. Trib". diretto da AMATUCCI, Padova, 1994;

PATRIZI, *I beni rifugio quali indici di capacità contributiva*, in "il fisco" n. 34 del 24 settembre 2001;

PERRONE, *Evoluzione e prospettive dell'accertamento tributario*, in *Riv. Dir. Fin.*, 1982, I, 105 ss.;

PERRONE, *L'accertamento sintetico del reddito complessivo IRPEF*, in *Dir. Prat. Trib.*, 1990, I, 18;

PIGNATONE, *Sostituzione tributaria e prelievo alla fonte*, Padova, 1993;

PIZZOLATO, *Il minimo vitale: profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004;

RAPISARDA, *I nuovi strumenti normativi approntati dall'UE contro le frodi sull'Iva intracomunitaria*, in "il fisco" n. 36/2009;

RIZ., *Il caso partite Iva: il 25% dichiara entrate inferiori ai diecimila euro*, sul Corriere della sera del 20 settembre 2009;

RIZZO – STELLA, *La casta. Così i politici italiani sono diventati intoccabili*, Milano, 2007;

ROMANO, *L'ORDINAMENTO GIURIDICO*, PISA, 1946;

ROMANO - VISCO, *Più banche dati meno evasione*, Il Sole-24Ore 2010;

RUSSO, *Riflessioni in tema di tassazione retroattiva delle plusvalenze realizzate a seguito dell'esproprio di terreni o della cessione volontaria dei medesimi in seno a procedure ablative*, in *Rassegna tributaria*, n°1 genn.1995;

SANSONETTI, *Il Fisco bocciato sulla riscossione*, in "Italia Oggi" del 7 aprile 2005;

SCARLATA – LUPI, voce *Anagrafe tributaria*, Enc. Il diritto;

SEPIO – LUPI, voce *Elusione fiscale*, in enc. Il diritto;

SICILIOTTI, *Breve il passo dall'abuso di diritto alla nullificazione del diritto*, in "il fisco" n. 18 del 4 maggio 2009;

SIRECI, *Giusto processo e processo tributario*, Palermo;

SLEMROD, *Cheating Ourselves: The Economics of Tax Evasion*, in "Journal of Political Perspectives", 2007;

SOANA – LUPI, *Profili penali dell'evasione da riscossione nell'IVA, ovvero delle c.d. "frodi carosello"*, Dialoghi di diritto tributario, n. 6/2005;

STEVANATO – LUPI, *Elusione e abuso del diritto come nuova frontiera dell'«inferno di ciò che è palese»*, in Dialoghi tributari, 6/2009;

STEVANATO - LUPI, *Estromissione agevolata dei beni d'impresa ed elusione fiscale*, in Dialoghi Tributari n. 4/2009;

STEVANATO - LUPI, *Tecniche interpretative e pretesa immanenza di una norma generale antielusiva*, in Corr. Trib. n. 6/ 2009;

TABELLINI, *Elusione della norma tributaria*, Milano, 2007;

TABELLINI, *Libertà negoziale ed elusione d'imposta*, Padova, 1995;

TABET, *Specialità del giudice e specialità del procedimento nel processo tributario riformato* (Relazione del Convegno “Lo sviluppo del diritto tributario e il pensiero di Gian Antonio Micheli a venticinque anni dalla scomparsa”, Roma, 26 settembre 2008), in *Giustizia Tributaria. It*;

TABET, *Spunti critici sulla natura delle Agenzie fiscali e sulla loro equiparazione alle amministrazioni dello Stato*, in *Rass. Trib.* 2002, p. 817 ss.

TARELLO, *Introduzione al linguaggio precettivo*, in *Diritto*, enunciati, usi, Bologna, 1974;

TESORO, *Principii di diritto tributario*, Bari, 1938;

TINELLI, *L'accertamento sintetico nel sistema dell'Irpef*, Padova, 1993;

TILLY, *L'oro e la spada*, Firenze, 1993;

TOSI, *Condizioni e limiti dell'efficacia probatoria del redditometro*, in *Rass. Trib.*, 1989, I, 417;

TOSI, *L'azione cautelare dopo la riforma del processo tributario*, in *Bollettino Tributario*, 1993;

TOSI, *La capacità contributiva*, a cura di Moschetti, Padova, 1993;

TREMONTI, *Autonomia contrattuale e normativa tributaria: il problema dell'elusione tributaria*, in *Riv. Dir. Fin.*, 1986, I, 369;

TREMONTI – VITALETTI, *La fiera delle tasse*, Bologna, 1991;

TREMONTI, *La paura e la speranza*, Milano, 2008;

VANONI, *Lezioni di diritto finanziario e sc. delle fin.*, Padova, 1937;

VISCO, *Manovra economica ed evasione fiscale*, su www.lavoce.info, 28 maggio 2010;

VON KIRCHMANN, *Il valore scientifico della giurisprudenza*, Milano, 1964;

YOURCENAR, *Memorie di Adriano*, Torino, 2002.