

Ex adipisci distinctio qui adipisci dolor id consequatur dolores ut velit magnam sed iusto perspiciatis aut rerum voluptate. Ut illum quisquam eos veniam consetetur et quam rerum aut delectus autem et amet pariatur. Eos laudantium nemo sed dolorem alias id quos dolore a nihil quas ut quia eligendi sed iure repellat eum voluptatibus voluptate. Ex voluptas aspernatur est soluta consetetur et repellendus iusto et commodi iure.

2. I principi della delega, lo stato del fisco (e dell'evasione) e le sue esigenze

di **Raffaello Lupi**

2.1. L'evasione di massa come riflesso della diversa determinabilità dei ricavi e della frammentazione economica italiana

Nella legge delega per la riforma tributaria numerose disposizioni di diritto sostanziale tributario riguardano l'inquadramento giuridico dei presupposti economici d'imposta dichiarati, o rilevati dal fisco in sede di controllo. Ne fanno parte anche la rimodulazione delle aliquote, compresa la c.d. *flat tax*, gli sgravi per nuclei familiari o particolari categorie di reddito (c.d. *cuneo fiscale* sul lavoro) ecc.. Il problema del tributario italiano è però "a monte", radicato nella diversa determinabilità dei presupposti economici d'imposta. Nel titolo del paragrafo, per brevità, parlo di ricavi, cui corrispondono i consumi rilevanti ai fini IVA, i redditi di lavoro, finanziari etc., nonché i diversi tipi di trasferimenti patrimoniali. Mezzo secolo di crisi del sistema tributario italiano non riguarda insomma questioni di diritto, o l'uso politico dell'imposta, bensì questioni di fatto, empiriche e fuori dalla portata del legislatore. Così come non si può certo trovare per decreto chi abbia commesso un determinato reato, neppure è possibile stabilire per legge gli incassi di un pasticciere. Nella tradizione millenaria delle imposte (LUPI, *L'imposizione tributaria come di-*

ritto amministrativo speciale, LGS, 2023, par. 2.4) i relativi presupposti sono stati accertati in modo valutativo, in base alle caratteristiche materiali di beni o attività economiche, stimate da pubblici uffici. Nella seconda metà del secolo scorso si è percepita la possibilità di utilizzare invece, a tal fine, la documentazione contabile tenuta dalle aziende di produzione e di erogazione (tra cui stato ed enti pubblici) per loro esigenze interne. Questa scelta della riforma del 1973 **rimosse**, però totalmente l'elevata frammentazione del sistema economico italiano, dove numerosissime attività economiche sono amministrate direttamente dal titolare, o addirittura coincidono con lui, come per gli ancora numerosissimi piccoli commercianti e artigiani operanti al pubblico in forma individuale. Questo problema fu rimosso dalla riforma del 1972-1973, redatta dimenticando che "le imposte si chiamano così perché qualcuno deve imporle". Seguendo vaghe anticipazioni vanoniane, si gettò il cuore al di là dell'ostacolo, puntando tutto sulla determinazione contabile. **Con** la relazione parlamentare BIMA-SILVESTRI, reperibile in rete, **che** generalizzava l'accertamento contabile, demonizzando le millenarie suddette determinazioni valutative; ciò anche dove la **prima** non aveva senso, ed erano praticabili solo stime e valutazioni. Quest'estremismo contabilistico trasformò, ai fini tributari, tutti i suddetti piccoli operatori al dettaglio in imprenditori, imponendo loro un'inutile contabilità, cui non avevano alcun interesse gestionale. Di quest'assurdo adempimento, escluso dal codice civile ex art. 2083 c.c., furono incaricati professionisti o centri contabili ovviamente del tutto estranei all'attività. Quest'inadeguatezza della determinazione documentale non fu neppure percepita dalla riforma del 1973, assorbita dalla consueta comunicazione politica, le pressioni settoriali e gli obblighi europei come l'introduzione dell'IVA. L'enfasi sulla contabilità era alimentata anche da un capitalismo familiare che all'epoca indulgeva spesso all'evasione in senso materiale, e voleva valorizzare le scritture contabili contro rettifiche presuntive del fisco; ciò a costo di imporre tali scritture an-

che dove non ce n'era bisogno, come indicato sopra.

Quest'insieme di spinte settoriali, non riunite da spiegazioni sociali della funzione tributaria, portò a uno sfilacciamento del sistema; esso emerge dalle formule, ancora riduttive, di "evasori e tartassati" (PEDONE), dietro cui si intravedeva la contrapposizione tra autonomi e dipendenti, su cui torneremo più avanti. La realtà era, ed è, un'articolata interdipendenza tra determinazione documentale dei presupposti d'imposta e loro profili valutativi. È una dialettica influenzata da dimensioni aziendali, tipo di clientela, prestazioni rese, esistenza di una sede fissa, e vari altri parametri indicati nei miei numerosi libri sul tema specifico, a partire dal giovanile *Metodi induttivi e presunzioni nell'accertamento tributario*, Giuffrè 1988, fino a *Manuale di Evasione fiscale*, Castelvechi, 2020. Non si tratta di segreti scientifici, ma della sistemazione di concetti alla portata di chiunque voglia riflettere sulle proprie percezioni della realtà, secondo una metodologia di studio sociale su cui par. 1.9 di *Studi sociali e diritto, in open access* in rete su Roma3University press. In una certa misura, negli ultimi decenni, questi concetti sono penetrati nella discussione pubblica, ma in modo insufficiente a contrastare lo sfruttamento politico mediatico delle disfunzioni indicate sopra, come vedremo al punto successivo.

2.2. L'inconcludente riformismo compulsivo dell'ultimo cinquantennio

L'esternalizzazione degli adempimenti tributari su poche migliaia di *grandi sostituti d'imposta* che tassavano consumi delle loro controparti e redditi ad esse erogati, portò grandi vantaggi in termini di efficienza e precisione della determinazione delle imposte. Il prezzo fu però un'evasione di massa delle suddette piccole attività al pubblico, amministrate dal titolare. Esse non pagarono meno imposte che nel passato, ma evitarono gli appesantimenti provocati dalla tassazione documentale su chi era in contatto con le organizzazioni

amministrative suddette. Quest'evasione materiale di massa, prevedibile e non prevista (ma invece rimossa) è solo l'altra faccia della determinazione documentale dei presupposti d'imposta, quando – come detto sopra – ne mancano le premesse. Essa non riguarda solo i redditi, ma anche IVA e contributi sociali, con un'incidenza attorno al 60% circa rispetto ai ricavi evasi (la somma delle aliquote sarebbe superiore, ma le basi imponibili diminuiscono passando dall'IVA, ai contributi, all'Irpef). Quest'improvvisazione della riforma fu percepita subito, quando si dovette adottare in corsa, nel 1975, l'autoliquidazione delle imposte, vista l'impossibilità di liquidare d'ufficio milioni di dichiarazioni. Anche i primi dati dichiarati da piccoli operatori al dettaglio alimentarono lo scetticismo tra gli studiosi di economia finanziaria (E. GERELLI, M. VITALE (a cura di), *È fallita la riforma tributaria?*, F. Angeli, 1979).

Le reazioni della politica al malessere cercarono di coniugare l'effetto annuncio, rivolto al consenso, con le contingenze delle manovre di bilancio. A queste ultime guardavano i grandi condoni, come quello del 1982, varato col pretesto delle *manette agli evasori*. Immediatamente dopo iniziò la strumentalizzazione politica del malessere, con l'emblematica campagna *io pago le tasse e tu?*, a cura della UIL di Giorgio Benvenuto, i *libri rossi di Reviglio* con le statistiche del dichiarato e altri episodi di comunicazione politica, non accompagnati da spiegazioni giuridico sociali degli studiosi del settore (su questa carenza. *L'imposizione tributaria*, cit., par. 2.13).

Le tensioni salirono con la *Visentini-ter* (1984), contro la quale le organizzazioni dei commercianti organizzarono due giornate di sciopero, con lacerazioni sociali ben descritte da Forbice FURNARI, *I bugiardi del fisco-1985*. Invece degli accertamenti induttivi, minacciati in questa disposizione, e che richiedevano lavoro amministrativo, pochi anni dopo seguirono le riforme ulteriori, basate sui coefficienti presuntivi e di congruità (1988), antesignani degli studi di settore. Mancò però la loro applicazione pratica, anch'essa amministrativamente impegnativa, sostituita nel

1991 dal secondo grande condono di massa, analogo a quello di nove anni prima. La crisi finanziaria del 1992 portò alla c.d. *minimum tax* (legge 438-1992), anch'essa mai andata a regime e sostituita dal progetto degli studi di settore. Per questi ultimi ci fu il tempo di una sperimentazione, nel periodo di relativa stabilità politica di fine ventesimo secolo, ma neppure loro incisero, in termini di persuasività e di autorevolezza, sull'evasione materiale di massa. La loro frettolosa abrogazione, pochi anni or sono, conferma il pluridecennale *riformismo compulsivo*, dove regimi appena varati venivano accantonati e sostituiti, prima di sperimentarli e sedimentarli.

2.3. Criticità del concordato di massa *ex ante* proposto dalla delega

Sull'evasione materiale di massa, socialmente percepita dalla pubblica opinione, la delega non avalla alcune tendenze negazioniste, presenti nell'area di maggioranza, ma politicamente perdenti. Le posizioni ufficiali del governo, dell'Agenzia delle entrate e della maggioranza, sono quindi allineate alle tradizionali stime ufficiali del *tax gap*, a mio avviso persino inferiori alla realtà, come spiego al par. 2.7 de *L'imposizione tributaria*, cit. Nella delega c'è quindi il dichiarato proposito di proseguire l'attività di contrasto all'evasione. Quest'ultima viene giustamente inserita nella prospettiva del *fisco amico*, filo conduttore della riforma, che allude ad uno spirito cooperativo e non vessatorio nei confronti del contribuente. Lo strumento normativo proposto è il c.d. concordato preventivo biennale, proposto per la totalità degli operatori interessati. Esso in questi termini è però di impossibile realizzazione, visto che le piccole attività al dettaglio indicate sopra sono parecchi milioni. Quest'impossibilità è confermata dal numero molto modesto di controlli valutativi personalizzati per ordine di grandezza sui contribuenti in esame. L'unico sbocco del concordato preventivo biennale generalizzato è quindi quello numerico-statistico, che si collega ai coefficienti presuntivi del 1988, agli

studi di settore e agli indici di affidabilità economica, nonché all'accertamento sintetico di massa, caldeggiato dal ministro Gorla nel 1993 e ripreso dal ministro Tremonti nel 2009-2010. Basta un breve esercizio di memoria, e una ricerca in rete, per rendersi conto del fallimento di queste esperienze, che nei fatti si sono dimostrate più che altro diversivi di comunicazione politica. Il concordato preventivo biennale generalizzato proposto dalla delega ricorda infatti il palese insuccesso di quello proposto per il 2003-2004.

È invece facile rendersi conto che, per accrescere i livelli di adempimento (c.d. *tax compliance*) di questi contribuenti è superfluo intervenire sulla totalità di essi. Basta invece incrementare in qualche misura la già esistente sopravvalutazione da parte loro (*L'imposizione*, cit., par. 4.8) della sistematicità dell'intervento degli uffici tributari. Questi ultimi dovrebbero semplicemente far aumentare la percezione sociale della loro presenza, facendola avvertire nella cerchia di relazioni personal-ambientali del maggior numero di contribuenti possibile. È quanto suggerisco al par. 5.16 de *L'imposizione*, cit., generalizzando anche con accessi brevi la metodologia delle attuali *lettere di compliance*. Un intervento capillare generalizzato non potrebbe invece essere personalizzato, e peccherebbe inevitabilmente di astrattezza, come fanno presagire i riferimenti all'intelligenza artificiale, alle banche dati del fisco, agli ISA, cosiddetti indici sintetici di affidabilità fiscale. Sui risultati casuali, rispetto alla situazione effettiva, si appiattirebbero gli operatori che ne traggono vantaggio. Questi ultimi si affiancherebbero comunque alle proteste degli operatori penalizzati, per ottenere ulteriori riduzioni, nell'appiattimento al ribasso tipico delle catastizzazioni, come quelle agricole. Si tratta di propositi contraddittori, come più in generale sono contraddittorie le tendenze con cui da decenni si fronteggia l'evasione materiale di massa, senza capirne le cause. L'estensione forzata della determinazione documentale dei presupposti economici d'imposta, dove non ne sussistono le condizioni con-

traddice la predeterminazione numerico-statistica, tipo coefficienti e studi di settore. Alla prima tendenza rispondono le narrazioni del contrasto di interesse, della tracciabilità, della riduzione del contante, della lotteria degli scontrini e di tutte le forzature dirette a trasformare chi fa la spesa, va al bar o dal parrucchiere in sostituto d'imposta. Questa semplicistica esportazione della determinazione contabile contraddice studi di settore, coefficienti, ISA, parametri e altri strumenti di formalizzazione delle stime. Queste ultime, invece di essere personalizzate per ordine di grandezza, sarebbero incapsulate nelle formalizzazioni statistiche di Sogei, Società per gli studi di Settore, ed enti vari che ignorano del tutto le variabili dell'evasione. Questo corto circuito di meccanismi improvvisati e contraddittori è destinato a essere insoddisfacente, come ricorda la suddetta esperienza passata. È comunque impossibile, con tutta la buona volontà di governo e parlamento, regolare in modo soddisfacente questioni ~~prive di adeguate spiegazioni~~. Cui però le discussioni sulla riforma possono contribuire, come indicato al punto successivo.

2.4. La riforma come opportunità di spiegazione sociale dell'evasione

Dal breve *excursus* di cui ai punti precedenti si capisce l'impossibilità di risolvere il problema dell'evasione materiale tramite le leggi. L'attuale riforma può però essere un'occasione di discussione pubblica, utile alle spiegazioni sociali indicate sopra. Prima di tutto l'impostazione politica della riforma intuisce che l'evasione materiale di massa non è una perversione sociale di *nemici del popolo* contro cui intraprendere fantomatiche *lotte*. L'impostazione della riforma si diversifica correttamente dal manicheismo della comunicazione politica, in senso ampio di *sinistra*, che scaricava sull'evasione la colpa delle carenze dell'intervento pubblico; queste ultime dipendono in realtà da rigidità formalistico-burocratiche nella spesa e ingerenze politiche destabilizzanti sulle amministrazioni; l'espe-

rienza dei *bonus* e del PNRR dimostra che non ci saranno mai abbastanza risorse per chi non è in grado di spenderle in modo oculato. Attribuire le responsabilità alla mancanza di fondi è una scorciatoia, che scarica sul capro espiatorio degli *evasori*, in veste di novelli *nemici del popolo*, omissioni e negligenze della politica. L'enfasi, tra l'altro di facciata, sul diversivo della *lotta all'evasione* evitava di fare i conti con le suddette inefficienze strutturali dell'intervento pubblico. Gli evidenti ostacoli politici a considerare *nemici del popolo* milioni di operatori economici, e la scarsità di addetti agli uffici, spinsero verso l'ulteriore scorciatoia *bipartisan* delle contestazioni giuridico-interpretative sui grandi contribuenti, assecondando il mantra dei *grandi evasori*, e quindi temperandolo con *adempimenti collaborativi* e *tax control framework* di cui in buona parte non si capisce il senso. Si è creato così un equilibrio di squilibri contornato di luoghi comuni, ma cui tutti si sono adattati in qualche modo.

Mi auguro che, discutendo della riforma, si capisca che le attività economiche da far oggetto di *tutoraggio fiscale*, con valutazioni estimali personalizzate, sono quelle in cui la determinazione documentale non è sufficientemente affidabile.

3. La nuova Irpef tra riduzione del prelievo, vincolo della progressività e prospettata transizione verso la flat tax

di **Andrea Giovanardi**

3.1. Una breve premessa: la collocazione della riforma fiscale rispetto al piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)

La riscrittura delle regole della fiscalità rientra tra le riforme di accompagnamento al PNRR: la sua mancata realizzazione non influisce quindi sull'entità delle risorse destinate all'Italia e collegate al conseguimento degli