



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI
“M. FANNO”**

**DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO, INTERNAZIONALE E
COMUNITARIO**

**CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN
ECONOMIA E DIRITTO**

TESI DI LAUREA

**L’EVASIONE FISCALE DELLE IMPRESE MINORI:
METODI INDUTTIVI E STRUMENTI DI CONTRASTO**

RELATORE:

CH.MO PROF. BEGHIN MAURO

LAUREANDO: CASADEI DAMIANO

MATRICOLA N.: 2035083

Anno Accademico 2023 – 2024

Dichiaro di aver preso visione del “Regolamento antiplagio” approvato dal Consiglio del Dipartimento di Scienze Economiche e Aziendali e, consapevole delle conseguenze derivanti da dichiarazioni mendaci, dichiaro che il presente lavoro non è già stato sottoposto, in tutto o in parte, per il conseguimento di un titolo accademico in altre Università italiane o straniere. Dichiaro inoltre che tutte le fonti utilizzate per la realizzazione del presente lavoro, inclusi i materiali digitali, sono state correttamente citate nel corpo del testo e nella sezione ‘Riferimenti bibliografici’.

I hereby declare that I have read and understood the “Anti-plagiarism rules and regulations” approved by the Council of the Department of Economics and Management and I am aware of the consequences of making false statements. I declare that this piece of work has not been previously submitted – either fully or partially – for fulfilling the requirements of an academic degree, whether in Italy or abroad. Furthermore, I declare that the references used for this work – including the digital materials – have been appropriately cited and acknowledged in the text and in the section ‘References’.

Firma (signature) Denise Green

INDICE

INTRODUZIONE.....	1
-------------------	---

CAPITOLO I

EVASIONE FISCALE ED ECONOMIA SOMMERSA: DEFINIZIONI ED INQUADRAMENTO DEL PROBLEMA

1.1. La centralità del fenomeno e problemi definitori	5
1.1.1. <i>L'Economia Sommersa</i>	6
1.1.2. <i>Elusione, evasione ed erosione</i>	8
1.1.3. <i>Cause alla base del fenomeno e manifestazioni di evasione più comuni</i> .	10
1.2. Metodi di stima e analisi economica di evasione fiscale ed economia sommersa	16
1.2.1. <i>Metodi diretti</i>	17
1.2.2. <i>Metodi indiretti</i>	20
1.2.3. <i>Stima del tax gap in Italia e problemi metodologici</i>	23

CAPITOLO II

MODALITÀ DI DETERMINAZIONE DELLE IMPOSTE ED EVASIONE FISCALE

2.1 Riforma del sistema fiscale e autodeterminazione delle imposte	29
2.1.1. <i>La riforma Vanoni, l'avvicinamento alla tassazione analitico-aziendale e il diverso valore probatorio delle dichiarazioni delle imprese minori</i>	31
2.1.2. <i>La riforma degli anni Settanta e l'autodeterminazione delle imposte</i>	38
2.1.3. <i>La tassazione analitico-aziendale anche dove l'azienda non c'è</i>	44
2.2. Il metodo induttivo-extracontabile per l'individuazione di capacità economica nascosta presso le imprese minori.....	48
2.2.1. <i>I presupposti dell'accertamento extracontabile</i>	50
2.2.2. <i>L'attendibilità dell'accertamento induttivo-extracontabile</i>	52
2.2.3. <i>La difesa del contribuente</i>	57
2.3. Evoluzione e metodi dell'accertamento presso piccole imprese e autonomi ..	58
2.3.1. <i>Prime deroghe e recupero del modello induttivo</i>	62
2.3.2. <i>L'accertamento nelle organizzazioni aziendali minori: i controlli estimativi ex art. 62-sexies D.L. 331/1993 e le «gravi incongruenze»</i>	65

CAPITOLO III

EVASIONE FISCALE NELLE IMPRESE MINORI E STRUMENTI DI CONTRASTO

3.1.	Il catalogo degli strumenti normativi di contrasto nell'attuale contesto.....	71
3.1.1.	<i>Ritenute e sostituti</i>	73
3.1.2.	<i>Pagamenti cashless e limite al contante</i>	75
3.1.3.	<i>Fatturazione elettronica</i>	77
3.1.4.	<i>Reverse charge e split payment</i>	79
3.2.	La collaborazione tra contribuente e Amministrazione quale «nuovo» strumento di contrasto dell'evasione nelle imprese minori nella Legge delega per la riforma fiscale (L. 111/2023).....	82
3.2.1.	<i>La cooperative compliance tra collaborazione, Tax control framework e premialità</i>	85
3.2.2.	<i>Il concordato preventivo biennale</i>	88
3.2.3.	<i>Possibili profili di incostituzionalità nel concordato preventivo biennale?</i>	93
	CONCLUSIONI	97
	BIBLIOGRAFIA	101

INTRODUZIONE

In un contesto socioeconomico in continua evoluzione, l'evasione fiscale emerge come una sfida cruciale che richiede un approfondimento accurato e un'attenta riflessione.

L'obiettivo primario del presente elaborato è esplorare le molteplici dimensioni dell'evasione fiscale, focalizzandosi sulla natura complessa e sfaccettata che questo fenomeno assume presso i contribuenti di minori dimensioni, come piccole imprese, professionisti e autonomi. L'analisi si concentrerà su tali soggetti dal momento che il tessuto economico che sorregge il nostro Paese si basa principalmente proprio su questi contribuenti: quasi la totalità delle imprese attive in Italia sono piccole-medie imprese, e addirittura il 94,8% è una microimpresa¹. Ed è proprio presso questi contribuenti che si concentrano i fenomeni evasivi e i maggiori sforzi dell'Amministrazione finanziaria in ordine a prevenire e reprimere tali condotte.

Analizzando dapprima cause e dimensione quantitativa del fenomeno, si proverà a fornire un quadro degli strumenti di cui l'Amministrazione finanziaria dispone per far emergere evasione fiscale, sia di natura amministrativa che normativa.

Nel primo capitolo viene innanzitutto fatta chiarezza sul tema che si affronterà nel prosieguo dell'elaborato: troppo spesso, infatti, che siano discussioni da *talk show* o dibattiti parlamentari di notevole importanza, viene fatta confusione sui termini da utilizzare per riferirsi al fenomeno. Abbondano i casi in cui «*evasione fiscale*», «*economia sommersa*», «*elusione fiscale*», o ancora «*erosione fiscale*», «*economia non osservata*» e altri termini vengono utilizzati tutti come uno il sinonimo dell'altro, quando, come si vedrà, si riferiscono tutti a fenomeni particolari e non sovrapponibili.

Successivamente, per dotare il concetto di evasione fiscale di una dimensione quantitativa capace di rendere consapevoli della portata di tale fenomeno, vengono descritte e analizzate nelle loro peculiarità e criticità le metodologie di ricerca applicate per la determinazione del dato numerico.

¹ ISTAT, *Annuario statistico*, 2022, cap. 14.

- Microimpresa: meno di 10 dipendenti e fatturato o attivo di bilancio inferiori a € 2 milioni;
- Piccola impresa: meno di 50 dipendenti e fatturato o attivo di bilancio inferiori a € 10 milioni;
- Media impresa: meno di 250 dipendenti, fatturato inferiore a € 50 milioni o attivo di bilancio inferiore a € 43 milioni.

Tali criteri sono stabiliti dalla Commissione Europea con la raccomandazione 2003/361.

Chiarite queste preliminari indicazioni, si analizzano le cause che portano i contribuenti ad evadere le imposte, anche se tale analisi è giocoforza superficiale: la mole di diverse valutazioni personali, situazioni concrete e previsioni normative che si intrecciano tra di loro e portano, attraverso percorsi sempre nuovi, ad evadere le imposte, non sono riassumibili in questo contesto.

Ma anche da questa superficiale analisi rilevano dei fattori ricorrenti nella decisione di evadere o meno: oltre a fattori «etici», che vedono il contribuente contrapporsi allo «Stato impositore», nel corso degli anni si è affermata l'idea per cui è proprio la modalità di determinazione delle imposte stesse una delle (se non la) cause sottostanti l'evasione, più che valutazioni su probabilità di subire accertamenti o quanti euro si riescono ad evadere.

Nel secondo capitolo si cerca di trovare il fondamento di tali asserzioni andando ad indagare come si sia evoluto il sistema tributario italiano. Attraverso un *excursus* storico che va dall'Unità d'Italia fino ad oggi si è provato a far emergere i motivi che stanno alla base della ritenuta «colpevolezza» del sistema tributario stesso se un contribuente si trova nella situazione di scegliere se adempiere o meno al proprio obbligo contributivo.

Come si vedrà, il sistema risultante da tali evoluzioni scarica l'onere della determinazione dell'imposta sul contribuente, che dovrà per questo munirsi di un complicato apparato contabile anche se è un artigiano o un panettiere, e affida all'Amministrazione finanziaria il ruolo di supervisore per reprimere, *ex post*, condotte contrarie all'ordinamento. In questo ruolo però l'Amministrazione finanziaria non riesce a pieno nel suo compito di far emergere redditi imponibili non dichiarati ed intercettare evasione, costretta dal legislatore ad appiattare i propri rilievi sulle scritture contabili del contribuente stesso, divenute essenziali per la determinazione delle imposte ma scarsamente significative in contesti caratterizzati dalla mancanza di rigidità amministrative.

Infatti la modalità di accertamento che meglio dovrebbe riuscire ad intercettare evasione in questi contesti è basata su un metodo di tipo induttivo, che a partire dall'osservazione dei casi specifici e delle caratteristiche del contribuente sottoposto a controllo permetterebbe di ricostruire il reddito e rintracciare eventuale evasione.

L'utilizzo di tale metodologia è stato per relegato ad *extrema ratio* tra gli strumenti di accertamento. Nel frattempo, si è consolidata la tendenza all'evasione di massa

soprattutto da parte dei contribuenti minori presso i quali i metodi induttivi avrebbero dovuto essere il metodo preferenziale d'indagine.

È per questo che nel corso delle successive evoluzioni della materia si è provato a riportarlo in auge, prevedendo strumenti sia normativi che amministrativi. Questi ultimi avrebbero consentito all'Amministrazione finanziaria di superare «*l'inferiorità conoscitiva*»² in cui versava di fronte a fattispecie evasive poste in essere nel passato e da soggetti il cui scopo è tenere nascosta proprio tale comportamento.

Nel terzo capitolo si approfondisce il tema degli strumenti normativi che il legislatore ha introdotto recentemente, che confermano come nelle sue intenzioni l'evasione possa essere combattuta «*a colpi di decreto*»³, prevedendo sempre nuove leggi e adempimenti che, come evidenziano gli allarmanti dati numerici riportati nel capitolo 1, nulla possono contro la determinazione ad evadere dei contribuenti, occorrendo il ripensamento del sistema nel suo complesso.

I numerosi tentativi di arginare il fenomeno in esame riflettono le convinzioni politiche del momento in cui questi vengono emanati, conducendo ad un andamento ondivago e il cui risultato non sarà mai un sistema tributario equo, snello ma che soprattutto non permetta ai contribuenti di nascondere ricchezza al Fisco.

Tale necessità di ripensamento non pare essere stata recepita nelle ultimissime previsioni contenute nella Legge delega per la riforma del sistema fiscale (L. 111/2023), che introducono (o ripropongono, in una versione se possibile peggiore) istituti che non prevedono altro se non l'aumento di obblighi documentali o dei veri e propri «regali agli evasori», riproponendo il tema delle inclinazioni politiche dei governanti.

Il tema affrontato è sicuramente ampio e presenta innumerevoli sfaccettature, e per l'importanza ricoperta dal fenomeno dovrebbe essere centrale ogniqualvolta si discuta di manovre finanziarie o politiche per il *Welfare state*, che sono inevitabilmente intaccate dai comportamenti di alcuni imprenditori e professionisti che rischiano di minare le fondamenta di un intero stato, sia dal punto di vista prettamente economico (se le stime numeriche rese sono affidabili) che sociale.

² LUPI R., *Metodi induttivi e presunzioni nell'accertamento tributario*, Milano, 1988, pp. 77-78

³ BEGHIN M., *La bellezza delle tasse: manuale (breve) di evasione fiscale*, Torino, 2022, p. 197.

CAPITOLO I

Evasione fiscale ed economia sommersa: definizioni ed inquadramento del problema

SOMMARIO: 1.1. La centralità del fenomeno e problemi definitivi. – 1.1.1. L’Economia Sommersa. – 1.1.2. Elusione, evasione ed erosione. – 1.1.3. Cause alla base del fenomeno e manifestazioni di evasione più comuni. – 1.2. Metodi di stima e analisi economica dell’evasione fiscale ed economia sommersa. – 1.2.1. Metodi diretti. – 1.2.2. Metodi indiretti. – 1.2.3. Stima del tax gap in Italia e problemi metodologici.

1.1. La centralità del fenomeno e problemi definitivi

Da sempre il tema dell’evasione fiscale emerge come centrale nel dibattito politico, catalizzando l’attenzione e suscitando discussione a livello nazionale e internazionale. La risonanza di questo argomento è alimentata dalla consapevolezza delle sue profonde implicazioni sulla stabilità economica, sull’equità sociale e sulla capacità degli Stati di fornire servizi pubblici fondamentali.

La dimensione dell’evasione fiscale, con la sua capacità di erodere il gettito tributario e di minare la fiducia nella giustizia fiscale, ha reso questa tematica centrale in diverse discipline: dall’economia al diritto e alle scienze politiche, dalla sociologia alla psicologia.

Nonostante la frequenza col quale viene usato il termine “evasione fiscale” nelle riviste accademiche e nel dibattito pubblico, manca una definizione univoca: infatti, la delimitazione del fenomeno dell’evasione fiscale è più complessa di quello che potrebbe sembrare¹.

Appare utile iniziare l’analisi dell’evasione fiscale dallo studio dell’economia sommersa prima, e dell’elusione fiscale poi, dal momento che, come si vedrà, la relazione tra questi elementi e l’evasione fiscale è molto stretta.

1.1.1. L’Economia Sommersa

Economia sommersa è quell’espressione con cui si indica qualsiasi attività economica avente la caratteristica di sfuggire all’osservazione statistica²: può essere intesa come il complesso dei flussi reali e finanziari tra operatori che sono “paralleli” a quelli ufficiali e che quindi non rientrano nelle valutazioni della contabilità nazionale.

Nell’economia sommersa si intrecciano elementi di diversa natura: da ciò deriva la varietà di termini utilizzati per classificare il fenomeno, termini che non sempre rappresentano lo stesso oggetto, ma che sono spesso adoperati quali sinonimi (economia non osservata, nascosta, informale, sotterranea, *black economy*...). Questo proliferare di termini contribuisce ad aumentare la confusione terminologica che già affligge il tema in discussione.

Può essere effettuata una prima distinzione generale separando attività ufficiali e attività sotterranee e attività di mercato e non di mercato³. L’attività economica complessiva contiene al suo interno la produzione di beni e servizi, a prescindere dal fatto che sia transitata o meno nel mercato o che sia stata contabilizzata o meno nella Contabilità Nazionale⁴.

¹ VISCO V., *Evasione fiscale*, in Digesto, 1990, IV, Sez. Commerciale, Torino.

² Definizione di “*economia sommersa*” resa da Enciclopedia online Treccani

³ MARÈ M., *L’evasione in Italia e nei paesi OCSE: evidenze empiriche, determinanti ed effetti economici*, in Moneta e Credito, 1996, n. 195, 394.

⁴ È l’insieme di tutti i conti economici nazionali che, all’interno di uno schema contabile, quantificano l’attività economica e finanziaria di un paese o delle sue ripartizioni territoriali in un determinato spazio temporale, da ISTAT, *Annuario statistico italiano*, 2022, cap. 12.

L'attività economica complessiva si articola in economia "formale", ossia tutte quelle attività economiche che vengono registrate nella contabilità nazionale, e in economia irregolare o "sotterranea", cioè attività non rilevate nelle misurazioni ufficiali. La prima si suddivide ulteriormente in attività di mercato e in altre attività che non transitano per il mercato.

Dall'altro lato, l'economia irregolare, che nei documenti di contabilità nazionali viene individuata dal termine "economia non osservata" o NOE (*Non-Observed Economy*), si articola anch'essa in due sottoinsiemi principali identificati dal fatto di avere o meno riscontro in transazioni di mercato: la prima coincide con *l'economia sommersa*, che include tutte quelle attività che sono volontariamente nascoste alle autorità fiscali, previdenziali e statistiche⁵; la seconda invece comprende tutte quelle attività non registrate che non passano per il mercato o che vengono svolte in contesti poco o per nulla organizzati⁶. Trascurando queste ultime attività, l'economia sommersa si suddivide ulteriormente in attività legati non dichiarate e attività criminali. Tra le prime si possono distinguere i fenomeni di evasione fiscale tipici delle persone fisiche (per esempio reddito guadagnato e non dichiarato derivante da attività lavorative svolte in nero) e delle imprese (per esempio vendite non registrate o utilizzo di deduzioni non spettanti); tra le seconde invece vi sono tutte quelle attività di produzione e commercio di beni illegali (sostanze stupefacenti, gioco d'azzardo ecc.).

Le diverse componenti della NOE⁷ vengono incluse nella Contabilità Nazionale per assicurare il rispetto del principio di esaustività nella rappresentazione dei flussi economici così come previsto nei manuali SEC e SNA⁸, consentendo così la comparabilità internazionale dei dati sul PIL.

⁵ MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE – *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva anno 2023*.

⁶ Per esempio: il giardinaggio o la produzione domestica, che per definizione della contabilità nazionale non vengono misurate nelle statistiche ufficiali.

⁷ Vi è un ulteriore *subspecie* che compone e completa la definizione NOE: il sommerso statistico, che include tutte quelle attività che sfuggono alla rilevazione ufficiale dei dati per inefficienze informative (errori campionari e non campionari), oppure errori di copertura degli archivi. Questi errori, a seguito dell'ultima revisione dei Conti Nazionali apportata dall'Istat nel settembre 2021, vengono considerati marginali data l'adozione di metodi basati su nuove fonti informative.

⁸ SEC: è il Sistema europeo dei conti nazionali e regionali ed è lo schema di riferimento per la misurazione dell'attività economica e finanziaria di un sistema economico, delle sue componenti e delle relazioni che fra di esse si instaurano in un determinato periodo di tempo; SNA: System of National Accounts delle Nazioni Unite.

In questo elaborato ci si concentrerà solamente sulle attività legali, usando quindi il termine “evasione fiscale” per fare riferimento a tutte quelle attività facenti parte l’economia sommersa di per sé legali e legittime, ma che danno luogo a transazioni tra individui e imprese che riescono ad evitare la tassazione e il controllo dell’Amministrazione finanziaria.

1.1.2. *Elusione, evasione ed erosione*

Definiti il significato e le componenti dell’economia sommersa, anche individuare una definizione univoca di evasione fiscale presenta difficoltà. Vi sono numerosi studi che nel definire l’evasione fiscale si sono soffermati sulla delimitazione della nozione di elusione, sottolineando come i due fenomeni siano strettamente legati tra loro⁹. Le ricerche sul tema hanno trattato contestualmente i due fenomeni: viene evidenziato come l’evasione nasca da una violazione di una fattispecie impositiva, cioè un comportamento illegale che si realizza attraverso metodi vietati che comporta la riduzione o l’eliminazione dell’obbligo tributario, mentre l’elusione definisce un comportamento che aggira l’obbligo tributario sfruttando le imperfezioni e i vuoti contenuti nelle leggi tributarie per ridurre l’onere della tassazione, il tutto nel rispetto formale della normativa.

L’evasione fiscale consiste quindi in una violazione diretta di una norma tributaria e comporta la sottrazione di materia imponibile al prelievo. Il rapporto tra il contribuente e la norma tributaria è lineare e manifestamente conflittuale. Tale linearità è un elemento intrinseco dell’evasione fiscale: di fronte ad una specifica norma non rispettata attraverso l’adozione di uno specifico comportamento censurato dell’ordinamento, l’ordinamento stesso reagisce secondo parametri prestabiliti. Nell’elusione fiscale il contribuente non viola alcuna norma, ma attraverso un percorso contorto giunge ad una situazione finale che ha permesso di conseguire un risparmio d’imposta non previsto nel percorso lineare pensato dal legislatore, differenziandosi così dall’evasione solamente sul piano formale ma non su quello sostanziale, giungendo entrambe le fattispecie ad un risparmio d’imposta.

⁹ VISCO V. op.cit.

L'individuazione del confine tra evasione ed elusione ha influenzato la discussione scientifica fino a quando il legislatore è intervenuto sul tema attraverso l'introduzione della norma generale repressiva dell'elusione fiscale codificando il divieto di abuso del diritto¹⁰.

La disciplina del contrasto al fenomeno dell'elusione fiscale è oggi contenuta nell'art. 10-bis dello Statuto dei diritti del contribuente, rubricato "Disciplina dell'abuso del diritto o elusione fiscale", che prevede una regolamentazione di portata generale, indistintamente applicabile a tutti i tributi. Accanto a questa, chiamata "clausola generale antiabuso", sono state introdotte numerose norme antielusive specifiche per regolare particolari fattispecie. La collocazione di questa norma è «strategica»¹¹: innanzitutto la norma, grazie al suo inserimento nello Statuto del contribuente, presenta il rango di "principio tra i principi" proprio in quanto lo Statuto stesso «autoqualifica» le disposizioni contenute al suo interno come principi generali dell'ordinamento tributario. Infatti, questi principi hanno un ambito applicativo esteso a tutti i tributi e non circoscritto a specifiche aree, come accadeva per le norme antielusive precedenti l'art. 10-bis.

Pertanto elusione ed evasione sono ontologicamente simili, ma presentano manifestazioni differenti che si rivelano nella condotta che perfeziona i due fenomeni. Proprio per questo nello studio della materia la distinzione tra evasione ed elusione è di fondamentale importanza, in particolare in considerazione della circostanza per cui solamente l'evasione può dar luogo all'irrogazione di sanzioni penali e delle conseguenze che seguono nella fase di accertamento dei tributi, in quanto i controlli riguardanti l'abuso del diritto necessitano di una maggiore attenzione e cautela. Infatti gli atti impositivi tesi al contrasto dell'elusione e dell'evasione evocano due situazioni distinte, pur accomunate dalla richiesta di una maggiore imposta rispetto a quanto dichiarato e/o versato: per quanto riguarda l'evasione fiscale, la pretesa impositiva si basa su fatti realmente posti in essere dal contribuente ma occultati al fisco; per l'elusione fiscale la pretesa impositiva si riferisce invece ad operazioni che il contribuente non ha mai perfezionato, ma che secondo il fisco avrebbe dovuto compiere se avesse seguito un percorso giuridico lineare¹².

¹⁰ MICELI R., *L'evasione fiscale nazionale tra prospettive economiche e rilevazioni sociali. La necessità di un approccio giuridico basato sul principio di effettività*, in BORIA P., a cura di., *L'evasione fiscale. Ricerca su natura giuridica e dimensione quantitativa*, Roma, 2022, p. 85.

¹¹ CIPOLLINA S., *Abuso del diritto o elusione fiscale*, in Digesto, 2017, VII, Sez. commerciale, Torino.

¹² I presupposti dell'abuso del diritto sono infatti costituiti da due elementi: il conseguimento di un vantaggio fiscale indebito e la realizzazione di una o più operazioni prive di sostanza economica. Il concetto di

Analogamente a quanto accade tra evasione ed elusione, esistono evidenti rapporti tra queste due fattispecie e il legittimo risparmio d'imposta, ossia l'erosione: quest'ultima deriva da una esplicita disposizione legislativa che prevede deroghe ai principi generali di imposizione e di trattamenti privilegiati a favore di alcune situazioni soggettive o oggettive, con la conseguenza della riduzione di gettito fiscale. In questi casi la riduzione di gettito nasce da esigenze di carattere socioeconomico recepite dal legislatore tributario, che prevede così l'esenzione da imposte di alcune forme di imponibili. Queste agevolazioni tributarie possono però offrire opportunità di utilizzazione più ampia di quella prevista inizialmente, assegnando vantaggi fiscali a chi non ne avrebbe diritto, integrando così una sottrazione illecita di imponibile.

Ogniquale volta il normale percorso fisiologico del rapporto obbligatorio viene interrotto o deviato, a causa di una diretta violazione della norma o di un suo aggiramento, vengono alterati i criteri per la ripartizione del carico fiscale tracciati dagli artt. 2, 3 e 52 della Costituzione; per lo Stato diventa così un'esigenza imprescindibile il dovere di controllo sulle dichiarazioni presentate, di tutte le omissioni e le frodi per perseguire l'attuazione dei principi costituzionali. Come autorevole dottrina afferma, «*non c'è giustizia fiscale se c'è evasione*»¹³.

1.1.3. Cause alla base del fenomeno e manifestazioni di evasione più comuni

Chiarito che l'evasione fiscale si sostanzia nel mancato assolvimento dell'obbligazione tributaria, si ritiene utile in questo capitolo introduttivo e di inquadramento del tema effettuare una rapida rassegna dei fattori che incidono sulla decisione del contribuente di

“vantaggio” va inteso come risparmio di imposta: il contribuente, perfezionando un'operazione attraverso un percorso negoziale diverso da quello previsto dall'ordinamento, paga meno rispetto a quanto avrebbe dovuto pagare se avesse seguito il percorso negoziale previsto per la conclusione di quella operazione. La dimensione comparativa è in questo caso fondamentale: va individuata un'operazione alternativa, che segua criteri di normalità e linearità rispetto agli obiettivi da raggiungere, a quella realizzata dal contribuente, che conduca ad un risultato simile a quello raggiunto dal contribuente su di un piano economico-giuridico. È necessario dimostrare che l'operazione posta in essere dal contribuente era quindi priva di sostanza economica, ossia che il suo unico obiettivo era quello di aggirare il normale compimento dell'operazione, con l'onere fiscale che ne consegue, per poi ottenere un risparmio d'imposta.

¹³ FALSITTA G., *Giustizia tributaria e tirannia fiscale*, Milano, 2008, pp. 32-33.

attuare o meno determinati comportamenti e delle differenti modalità di manifestazione del fenomeno.

Dall'introduzione della riforma organica del sistema tributario degli anni Settanta (vedi *infra*, cap. II, par. 2.1) il legislatore, imponendo partecipazione e coinvolgimento del contribuente nell'adempimento dell'obbligazione tributaria, ha posto di fronte a quest'ultimo una scelta radicale: dichiarare nella sua interezza il proprio reddito, comportamento espressivo di una *tax compliance*¹⁴ piena, oppure dichiararne un importo inferiore, o addirittura non dichiarare affatto reddito.

Il fenomeno dell'evasione fiscale può essere studiato sotto molteplici punti di vista: fioriscono infatti spiegazioni politiche, sociali ed economiche, giuridiche, psicologiche o amministrative.

Lo studio del fenomeno risulta essere di fondamentale importanza in quanto uno dei componenti basilari del patto sociale che definisce oggi il moderno *Welfare state* è il potere tributario¹⁵.

Il potere tributario è diventato un elemento distintivo nella creazione di una società circolare, rappresentando l'impegno politico per una comunità basata sui diritti fondamentali dell'individuo, basati su pari opportunità e solidarietà.

La solidarietà si manifesta attraverso il contributo alla spesa pubblica, finanziata principalmente dal prelievo fiscale. Quest'ultimo non dev'essere considerato come una detrazione dalla ricchezza individuale, ma come un contributo "pre-dedotto" per il bene comune, promuovendo coesione e solidarietà sociale e facendo sì che la ricchezza individuale venga sempre considerata al netto degli oneri tributari¹⁶. Il tributo può quindi essere visto come un "patto di convivenza" e coloro che lo pagano appartengono ad un gruppo sociale.

Il diritto tributario appare quindi sin dall'origine riconducibile a decisioni dell'autorità politiche riguardo la spesa pubblica e sui metodi per finanziarle. Per questo il prelievo

¹⁴ Definizione di "*tax compliance*" resa da Enciclopedia Treccani: adempimento spontaneo da parte del contribuente agli obblighi fiscali.

¹⁵ BORIA P., *La lotta all'evasione fiscale quale componente essenziale del patto sociale*, in BORIA P., op.cit., p. 21.

¹⁶ ID., *ivi*, p. 26.

fiscale si presenta «*senza sinallagmaticità*», cioè senza nessuna contropartita specifica per coloro che pagano le imposte per il sol fatto di averle pagate¹⁷.

Il potere tributario diventa un attributo qualificante, non tanto per la struttura specifica della fiscalità, ma per l'orientamento complessivo del prelievo fiscale nel perseguire obiettivi di eguaglianza sostanziale e libertà positiva per tutti i membri della comunità, così come previsto dagli artt. 2, 3 e 52 della Costituzione.

È per questo che lo studio dell'evasione fiscale e delle sue determinanti diventa oggi indispensabile per l'implementazione di strumenti, sia legislativi (e quindi preventivi) che repressivi, che garantiscano l'esistenza di un sistema equo ed efficiente.

Occorre quindi analizzare il comportamento e le valutazioni che ogni contribuente compie quando adempie o meno agli obblighi tributari: è possibile affermare che dietro la decisione di evadere le imposte vi sia un vero e proprio "calcolo economico". Il contribuente compara la probabilità di essere sottoposto ad un accertamento fiscale (derivante dal numero di accertamenti effettuati dall'Amministrazione finanziaria e di cui è a conoscenza il contribuente) e di conseguenza essere colpito da sanzioni sia amministrative che penali nei casi più gravi, con l'utilità derivante dal compimento dell'evasione fiscale.

È stata dedicata notevole attenzione alla formulazione di modelli in grado di evidenziare le determinanti del comportamento in questione. Questi modelli hanno come base comune l'ipotesi che il contribuente, individuo razionale e con una neutrale avversione al rischio, di fronte all'obiettivo di massimizzare la propria utilità (ossia il proprio reddito al netto delle imposte) e immerso in un contesto caratterizzato da incertezza (stante la variabile probabilità con la quale si può essere sottoposti ad un accertamento fiscale), date le aliquote d'imposta esistenti, operi una comparazione tra la probabilità di essere scoperto e le penalità previste dall'ordinamento.

Da un punto di vista strettamente economico, il contribuente riterrà più conveniente evadere l'imposta ogniqualvolta che il risparmio ottenuto applicando l'aliquota prevista al reddito non dichiarato sarà maggiore della sanzione moltiplicata per la probabilità di essere scoperti¹⁸. In altri termini, si tratta di una sorta di scommessa, in cui la posta in

¹⁷ LUPI R., *Società, diritto e tributi: scienze giuridiche, discrezionalità e legislazione: profili generali e riflessi tributari*. Milano, 2005, pp. 119-121.

¹⁸ VISCO V., *op.cit.*

palio è la ricchezza non versata al fisco e il cui rischio è quello di un controllo fiscale e della conseguente sanzione¹⁹.

Il risultato di questi studi ha portato la dottrina²⁰ ad individuare i termini essenziali del problema in una serie di aspetti che condizionano, in maniera più o meno incisiva, il contribuente nel momento in cui opera la scelta sul comportamento da seguire. Questi aspetti abbracciano una pletera di ragioni che determinano i comportamenti dei contribuenti che non possono essere certo specificamente tipizzati, ma che possono essere così sintetizzati:

a) *fattori etici*: gli studi sociologici utilizzano il concetto di “etica fiscale” per identificare l’atteggiamento medio del cittadino nei confronti degli obblighi tributari e più in generale nel rapporto Stato-cittadino. In sostanza da questi studi²¹ emerge che il contribuente ha un pessimo rapporto con lo Stato, considerato inefficiente nella gestione dei fondi pubblici, ritiene che l’evasione fiscale sia molto diffusa e moralmente riprovevole, ma, di fatto, giustificabile. Emerge così la contraddittorietà dell’atteggiamento del contribuente italiano, che esprime ulteriormente la scissione tra aspirazioni morali private e le possibilità di comportamento nelle condizioni date, e quindi, essenzialmente, la possibilità di evadere (vedi *infra sub c*);

b) *elevata pressione fiscale nazionale*: il sistema tributario italiano presenta una pressione fiscale sui singoli contribuenti molto elevata e che è cresciuta esponenzialmente nel

¹⁹ SANTORO A., *L’evasione fiscale, Quanto come e perché*, Bologna, 2010.

²⁰ VITALETTI G., *L’evasione fiscale. Modi di manifestazione e misure per l’emersione*, in Riv. dir. fin. sc. fin., 2013, n. 1, 3; BORIA P. *La patologia della norma tributaria: evasione fiscale, elusione e abuso del diritto*, in BORIA, P. op.cit., p. 51; SANTORO, op.cit.; BEGHIN M., *Diritto tributario. Per l’università e per la preparazione all’esercizio delle professioni economico-giuridiche*, V ed., Padova, 2020, pp. 168 e ss.; ID., *La bellezza delle tasse: manuale (breve) di evasione fiscale*, Torino, 2022.

²¹ TAGLIACCOZZO A., *Per una sociologia dell’evasione fiscale*, Roma, 1986, cit. in VISCO V. op.cit. da cui emerge che le imposte sono considerate come un obbligo o addirittura un’espropriazione. Il contribuente italiano ritiene che lo Stato persegua interessi di parte, che quasi la metà del gettito fiscale venga dilapidato a causa di inefficienze e abusi, afferma che la pressione fiscale non può aumentare ma al contempo richiede maggiori servizi al *Welfare state*. Tuttavia, egli giudica severamente l’evasione, nonostante tale severità si attenui presso imprenditori, liberi professionisti e commercianti; D’ALESSI G., *Cosa pensano gli italiani dell’evasione fiscale?*, in Questioni di economia e finanza, 2021, n. 607, Temi di discussione del Servizio Studi della Banca d’Italia. Questo studio si è soffermato sul giudizio che gli italiani esprimono sull’evasione fiscale: accanto ad un diffuso consenso sui principi etici in materia di lealtà fiscale, esistono diverse giustificazioni ai comportamenti di evasione, tra cui l’uscita dal mercato a seguito del pagamento delle imposte o quello relativo alle aliquote troppo elevate. Meno diffusa tra i contribuenti la convinzione per cui vi è evasione perché si ritengono le tasse “ingiuste” o a causa dei meccanismi di determinazione delle imposte troppo complicati; giungono alle stesse conclusioni in GENTILE A., GIANNINI S., a cura di, *Evasione fiscale e «tax compliance»*, Bologna, 2012, p. 71.

tempo in un circolo vizioso per il quale l'imposta viene evasa perché ritenuta troppo elevata, ma la necessità di far fronte agli elevati costi per sostenere il *Welfare State* di massa e la crescita del pesante debito pubblico maturato negli anni hanno portato ad un sistema tributario sempre più esigente²². La pressione fiscale elevata è per questo sia una causa che un effetto dell'evasione²³.

c) *la possibilità di evadere*: questo elemento potenzia le valutazioni economiche effettuate dal contribuente nel momento in cui decide di evadere, accanto alla modalità d'essere dell'attività economica del singolo contribuente:

- *le modalità di produzione della ricchezza e le dimensioni organizzative*²⁴;
- *il nesso tra accertamento e scoperta dell'evasione*²⁵;
- *l'esistenza di sostituti d'imposta*²⁶;
- *la tipologia della clientela*²⁷.

Tra le tesi che esplorano le origini dell'evasione vi è una contrapposizione tra quelle per cui l'evasione presuppone una necessaria componente morale con un risvolto etico-sociale e quelle per cui su di essa incide principalmente il risultato di un calcolo

²² BORIA P., *Il sistema tributario*, Milano, 2008, pp. 16-18. L'autore evidenzia come nel corso del ventesimo secolo la progressiva affermazione del *Welfare state* abbia determinato un marcato innalzamento della dimensione quantitativa del sistema tributario. La funzione fiscale diventa quindi cruciale per la sovranità e identifica una crescente necessità di redistribuzione a favore di un interesse collettivo. In questo contesto, il funzionamento del *Welfare state* deve essere finanziato attraverso tassazione e contributi, giustificando così il trasferimento di risorse dalla sfera privata patrimoniale a quella statale.

²³ MICELI R., *L'evasione fiscale nazionale: impostazioni tradizionali, realtà sociali, politiche di contrasto*, in *Rivista di dottrina fiscale*, 2022, n. 2, 45.

²⁴ I grandi contribuenti dotati di forti rigidità amministrative sono difficilmente nella condizione di omettere di dichiarare ricchezza prodotta: all'interno di grandi strutture sono presenti procedure standardizzate ed un elevato numero di dipendenti, fattori che rendono più complicato forzare una struttura aziendale per l'occultamento di ricchezza. Allontanandosi dalle grandi aziende, la rigida struttura amministrativa viene meno e aumentano le possibilità di nascondere ricchezza al Fisco o non dichiarare gli incassi.

²⁵ Anche di fronte ad una verifica fiscale, la ricostruzione del reddito del contribuente potrebbe non essere agevole in quanto è possibile che l'evasione sia il risultato di molteplici transazioni, le quali contribuiscono ognuna al risultato finale, richiedendo quindi attenzione particolare da parte dei controllori.

²⁶ In contesti caratterizzati dalla presenza di queste figure, il contribuente-sostituto d'imposta non ha interesse a non operare la ritenuta sulle somme spettanti al sostituto.

²⁷ Il contribuente che agisce in veste di piccolo commerciante al dettaglio potrà, in maniera più disinvolta rispetto ad imprese che operano B2B, colludere con il consumatore finale. Quest'ultimo infatti viene incentivato a non richiedere documentazione fiscale che accerti l'operazione dall'offerta di riduzione del costo del bene o del servizio.

economico sulla previsione sulla diversa determinabilità e rilevabilità di alcune forme di capacità contributiva.

Secondo autorevole dottrina²⁸, invece, fattori quali la componente morale o le aliquote troppo elevate passano in secondo piano qualora si ritenga che l'evasione, più che figlia delle caratteristiche di un'attività economica o dell'astio dell'imprenditore nei confronti di uno Stato nel quale non si identifica, abbia origine da una carenza nel processo cognitivo di progettazione riguardante la determinazione delle basi imponibili e dipende dall'autodeterminazione documentale delle imposte introdotta dalla riforma del sistema tributario, che mette di fronte al contribuente la scelta, in sostanza, se dichiarare o meno un fatto sul quale si abbatterebbe l'imposizione.

In questa dinamica, l'evasione deriva dalla diversa determinabilità di quei fatti: tutti i contribuenti, che siano imprese piccole medie o grandi, adotteranno comportamenti differenti in base alla loro situazione specifica e alle loro esigenze, dando origine a forme di evasione sempre mutevoli. Al contempo, gli uffici fiscali risultano incapaci di individuare l'evasione poiché intervengono solo nella fase terminale della definizione delle basi imponibili. Il nocciolo della questione è quindi che «l'occasione fa l'evasione»²⁹.

Definiti per sommi capi i fattori che incidono sulla scelta del contribuente di adempiere o meno all'obbligazione tributaria, appare utile individuare, sempre a volo d'uccello, quali sono le modalità di manifestazione più frequenti del fenomeno dell'evasione fiscale.

La prima distinzione utile tra fattispecie evasive è se il tributo preveda o meno l'obbligo di presentare una dichiarazione tributaria: per i tributi che non lo prevedono l'evasione si sostanzia semplicemente attraverso l'omesso, o di importo inferiore, versamento all'ente impositore; per quelli che lo prevedono, è possibile l'omissione totale (i cd. "evasori totali"), oppure la presentazione di una dichiarazione parzialmente o totalmente non corrispondente alla realtà (i cd. "evasori parziali" o "evasori da dichiarazione infedele o interpretativa").

Qualora invece il tributo, grazie ad artifici e raggiri (come l'emissione e l'utilizzo di fatture false), non sia stato dichiarato, il mancato adempimento dell'obbligazione

²⁸ LUPI R., *Manuale di evasione fiscale – Conoscerla per contrastarla*, Roma, 2020.

²⁹ LUPI R., *Evasione fiscale, paradiso e inferno teoria della tassazione analitico aziendale e delle sue disfunzioni in Italia*, Milano, 2008, p. 217.

tributaria deriva da un comportamento fraudolento del contribuente. In questo caso si parla di “evasione da frode”³⁰.

Quando la dichiarazione viene regolarmente presentata è sempre possibile che il contribuente non completi l’adempimento non versando in tutto o in parte la somma dovuta, commettendo un’“evasione da riscossione”. Ciò che varia rispetto ad altre fattispecie è il “profilo psicologico” del contribuente: in questo caso c’è diligenza per quanto riguarda la documentazione (aspetto mancante negli altri casi), ma inadempimento nel pagamento, giustificando irrogazione di sanzioni in misura inferiore³¹.

1.2. Metodi di stima e analisi economica di evasione fiscale ed economia sommersa

La definizione di evasione fiscale rimarrebbe su un piano puramente dottrinale, svincolato dalla reale portata del fenomeno, a meno che non sia accompagnata dalla quantificazione numerica dell’evasione stessa.

Senza un’analisi del dato numerico le politiche di contenimento rischiano di essere poco efficaci, non essendo direttamente connesse alla reale entità del problema. Inoltre, la stima numerica dell’evasione serve come collegamento tra la definizione teorica e l’attività di verifica e sanzionamento, necessario per qualificare le diverse situazioni e gestire efficientemente i mezzi da impiegare³².

In tale contesto, l’aspetto più dibattuto riguarda la scelta della metodologia da utilizzare per la stima del dato numerico.

³⁰ BORIA, *La patologia della norma tributaria*, op.cit., pp. 51-52.

³¹ BEGHIN, *Diritto tributario.*, cit., pp. 167-168.

³² MICELI R., *L’evasione fiscale nazionale tra prospettive economiche e rilevazioni sociali*, cit., pp. 107-108.

Le metodologie di stima possono sostanzialmente essere divise in due categorie: quelle di tipo *bottom up* o dirette, il cui punto di partenza è rappresentato dall'evidenza empirica secondo un approccio induttivo, e quelle di tipo *top down* o indiretti, di tipo deduttivo³³.

La scelta del metodo è di fondamentale importanza atteso che i diversi approcci portano a diversi risultati, sotto o sovrastimando il fenomeno e condizionando di conseguenza le politiche di contrasto.

1.2.1. *Metodi diretti*

Questi metodi hanno il pregio di mantenere una maggiore aderenza al dato effettivo, dal momento che le fonti informative sono di origine interna alle amministrazioni stesse (archivi, database amministrativi, dati acquisiti durante l'attività di verifica e accertamento) oppure fornite da soggetti esterni, come banche ed intermediari finanziari, forze dell'ordine e registri ufficiali per la proprietà.

In generale questo approccio non consente di giungere ad una stima globale del *tax gap*³⁴ per singola imposta, ma di identificare le singole componenti del *gap* in funzione delle condotte di *non compliance* e delle categorie di contribuenti (divisi per esempio in base a dimensione o attività). Per questo il modello riesce a fornire una visione dettagliata e stratificata del fenomeno. Pertanto, ha un significativo valore operativo nella

³³ In particolare, i primi, di tipo microeconomico, si basano fondamentalmente sulle fonti informative in possesso dell'Amministrazione finanziaria, come le dichiarazioni o i risultati degli accertamenti, che vengono confrontati con dati micro di origine statistica, come indagini svolte presso famiglie e imprese.

Invece i secondi, di tipo macroeconomico, si fondano sul confronto tra i dati fiscali e un corrispondente indicatore marco (rappresentato solitamente dai flussi di Contabilità Nazionale oppure dal reddito prodotto e il suo impiego per il consumo, risparmi e investimenti, input di elettricità e produzione industriale, disoccupazione reale e tasso di partecipazione), da cui si possono trarre conclusioni sull'evoluzione storica dell'economia sommersa e che vengono utilizzati per costruire una base imponibile teorica, messa poi a confronto con la base imponibile dichiarata dai contribuenti. CORRIERE R., *Le metodologie di stima dell'evasione fiscale*, in BORIA P., a cura di, cit.; ZIZZA R., *Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano*, Questioni di economia e finanza, 2002, n. 463, Temi di discussione del Servizio Studi della Banca d'Italia; MARÈ M. op.cit.; GIOVANNINI E., *Gruppo di lavoro sull' "Economia Sommersa e il Flussi Finanziari"*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2011.

³⁴ Differenza tra l'ammontare delle imposte che dovrebbero essere pagate, in base alle leggi fiscali vigenti, e l'ammontare effettivamente pagato. Rappresenta la perdita di gettito fiscale dovuta a comportamenti non conformi da parte dei contribuenti, come evasione fiscale, elusione o errori nelle dichiarazioni fiscali. Definizione da *FiscoOggi*, Rivista online dell'Agenzia delle Entrate.

definizione di classi di rischio, priorità e attività di accertamento. I sostenitori dell'uso delle verifiche casuali ritengono che queste possano fornire informazioni cruciali per la gestione efficace del sistema fiscale, contribuendo a migliorare le tecniche di profilazione dei rischi e i programmi di educazione dei contribuenti, esercitando nel frattempo un'azione deterrente generale³⁵.

Tuttavia, questa metodologia presenta limiti legati alla mancanza di completezza delle informazioni e alla strutturale incompletezza dei comportamenti di *non compliance* rilevati: i dati e le stime si baseranno solamente sui dati in possesso all'amministrazione, che includono ovviamente solo i dati di coloro i quali hanno presentato le dichiarazioni, trascurando così l'economia sommersa e gli evasori totali.

Altri aspetti da non sottovalutare nell'implementazione di questo approccio sono il lungo orizzonte temporale, che tra campionamenti, indagini ed elaborazione delle stime è generalmente compreso tra 3 e 5 anni, e le importanti risorse da allocare per effettuare le verifiche.

Infine, questo approccio è caratterizzato da un elevato grado di discrezionalità metodologica a causa della scarsa standardizzazione delle tecniche, il che può limitare la comparabilità dei risultati a livello internazionale.

Di seguito, una breve rassegna dei metodi diretti più ricorrenti.

L'Auditing dei contribuenti

È possibile stimare l'economia sommersa basandosi sulle discrepanze tra le entrate fiscali dichiarate e quelle accertate tramite verifiche fiscali ed accertamenti degli anni precedenti. L'Amministrazione finanziaria elabora un campione di contribuenti basato su alcuni parametri (fasce di reddito, categorie economiche), sulle dichiarazioni presentate, sui dati dell'evasione e sugli accertamenti degli anni precedenti, sul quale vengono poi effettuate attività di *auditing* fiscale e meticolose verifiche contabili. Dai risultati dell'indagine è poi possibile ricavare criteri generali e metodologie di accertamento da parte delle autorità fiscali.

³⁵ GIOVANNINI, op.cit., pp. 72-73.

Tuttavia, i molti limiti sopra evidenziati hanno portato, ad esempio l'amministrazione finanziaria americana³⁶, a interromperne l'utilizzo³⁷.

Inoltre, il campione derivante dai dati delle dichiarazioni rischia di essere distorto: la selezione dei contribuenti per ulteriori verifiche è basata sulle proprietà delle dichiarazioni presentate che già hanno al loro interno una certa probabilità di evasione. La stima che ne discende sarà quindi distorta verso il basso (sfuggono gli evasori totali) e capace di individuare solamente una porzione dell'economia sommersa (e di conseguenza solo una porzione dell'evasione), ossia quella accertata dalle autorità.

Le indagini campionarie

Le indagini campionarie vengono condotte a livello disaggregato su famiglie e imprese. Si basano sulle risposte di un campione casuale di contribuenti ad un questionario sottoposto con delle interviste, che vengono poi confrontate con le informazioni in possesso dell'Amministrazione finanziaria.

L'elemento di maggiore criticità di questo metodo risiede nell'assunto posto alla sua base: sono più attendibili le informazioni rese dai contribuenti intervistati rispetto ai dati comunicati in sede dichiarativa, dato la partecipazione volontaria alle interviste³⁸. Il limite evidente consiste nella riluttanza a partecipare alle indagini di evasori e operatori nell'economia sommersa, oppure al contrario nel fornire risposte inattendibili, andando a falsare i risultati delle indagini stesse.

Il metodo di Franz

Questo metodo consiste nello stimare l'evasione delle piccole imprese, con meno di venti addetti, basandosi sul confronto tra reddito percepito dai lavoratori non dipendenti (imprenditori) e quello medio dei lavoratori dipendenti in imprese con caratteristiche

³⁶ Questo metodo è stato utilizzato con successo negli Stati Uniti. Originariamente pensato per costruire modelli su cui basare l'accertamento, è stato poi applicato per la stima dell'evasione. Venivano campionati circa 55 mila contribuenti americani e sottoposti a un attento accertamento per identificare i fenomeni evasivi ed ottenere una stima media. Riportando questi dati all'intera platea di contribuenti, si otteneva il *tax gap*. MARÈ M., op.cit., p. 403; CORRIERE R., op.cit., pp. 129-130.

³⁷ PALMIERI I., *Metodologie utilizzate per quantificare l'evasione fiscale con particolare riferimento ai metodi fondati sugli accertamenti*, Agenzia delle Entrate, Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi, n. 2, 2004, pp. 22-23.

³⁸ ID, *ivi*, pp. 21-22.

simili³⁹. È attualmente il metodo che utilizza l'Istat per rettificare le distorsioni dovute alla sottodichiarazione del fatturato o alla sovradichiarazione dei costi nel calcolo del valore aggiunto pro-capite.

Questo approccio si basa sull'ipotesi per cui vi sia un vincolo di coerenza tra i dati dei costi e quelli dei ricavi sostenuti da un'impresa, assumendo quindi che gli introiti del lavoratore non dipendente, l'imprenditore (oggetto di indagine), non possano mai essere inferiore rispetto a quelli dei suoi dipendenti, e per questo avviene un innalzamento automatico del reddito dell'imprenditore.

La principale criticità di questo approccio risiede nella considerazione per cui se molte imprese falliscono, è improbabile che il reddito di tutti gli autonomi sia per forza superiore a quello medio dei dipendenti. A questa criticità si potrebbe obiettare che è più probabile che gli autonomi guadagnino mediamente di più dei dipendenti. L'effetto complessivo non è definibile a causa di fattori che distorcono i risultati sia verso l'alto e altri verso il basso⁴⁰.

1.2.2. Metodi indiretti

Questi metodi sono di tipo macroeconomico e utilizzano diversi indicatori dai quali è possibile dedurre l'entità dell'economia sommersa, primo passo per stimare successivamente l'entità dell'evasione fiscale. Infatti, l'ipotesi alla base dell'approccio *top down* presume che il *tax gap* sia il risultato della differenza tra una base imponibile teorica, costruita appunto dal confronto tra aggregati e dati fiscali, e la base imponibile dichiarata da tutti i contribuenti.

La loro adozione è molto più agevole e meno onerosa dei metodi diretti, ma sconta un elevato tasso di approssimazione e non permettono un approfondito studio su articolazioni e motivazioni alla base dell'evasione⁴¹.

³⁹ CORRIERE R., op.cit., p. 127; PALMIERI I., op.cit., p. 21; SANTORO op.cit.; ZIZZA R., op.cit., pp. 20-21.

⁴⁰ ID, *ivi*, p. 21.

⁴¹ MICELI R., *L'evasione fiscale nazionale tra prospettive economiche e rilevazioni sociali*, cit. p. 108.

Discrepanza tra reddito e spesa

Questa metodologia utilizza un approccio macroeconomico contabile, confrontando la misura del PIL dal lato dei redditi e quella dal lato delle spese. Quindi, se non vi fosse economia sommersa, le due misurazioni del PIL dovrebbero essere uguali. L'eventuale discrepanza tra la stima del Pil dal lato della spesa e quella dal lato del reddito potrebbe identificare una ragionevole stima dell'evasione fiscale⁴².

Un approccio molto simile è quello che valorizza i dati dei bilanci familiari per stimare sia la spesa che il reddito di una famiglia: se il reddito speso dalla famiglia fosse di molto superiore a quello guadagnato, potrebbe annidarsi dell'evasione fiscale. Tuttavia, è da rilevare la presenza di criticità che minano l'efficacia di quest'ultimo approccio: possono sfuggire componenti del reddito che seppur legali non rilevano ai fini dichiarativi; oppure la presenza di errori ed omissioni nella contabilizzazione sia delle spese che del reddito che potrebbero essere ricondotte all'alveo delle fattispecie evasive; inoltre, l'economia sommersa stessa può offrire sia opportunità di introitare redditi non dichiarati, ma anche di spendere redditi evasi in beni a loro volta prodotti nel sommerso, sottraendosi del tutto alle stime⁴³.

Discrepanza tra i dati della Contabilità Nazionale e fiscali

Un altro metodo indiretto, sempre contraddistinto da un approccio macroeconomico, si basa sulle discrepanze tra i dati di Contabilità Nazionale e quelli fiscali.

Partendo dai dati della CN viene stimata una base imponibile potenziale, che viene modificata per seguire le disposizioni fiscali che prevedono esenzioni o esclusioni. Da questi risultati si ottiene una base imponibile effettiva, che viene messa a confronto con quella dichiarata dai contribuenti.

Al risultato differenziale di queste due grandezze viene applicata poi un'aliquota, di un'imposta specifica oppure quella media, ottenendo così il *tax gap*.

Le critiche che vengono mosse a questo sistema riguardano principalmente il fatto che il sistema fiscale è già stato "contaminato" da evasione preesistente, portando ad una stima della perdita di gettito inferiore a quella reale⁴⁴.

⁴² MARÈ M., op.cit. pp. 405-406.

⁴³ CORRIERE R., op.cit., pp. 137-138.

⁴⁴ ID, *ivi*, p. 139; MARÈ M., op.cit., p. 407.

Il metodo monetario. Il Currency Demand Approach (CDA)

Il metodo indiretto più utilizzato è quello monetario, grazie alla ampia disponibilità di statistiche monetarie (crescita degli aggregati monetari, velocità di circolazione...), che sono inoltre precise e affidabili.

Il *Currency Demand Approach*, metodo di stima econometrica, ha come idea di fondo che, per occultare reddito derivante da attività sommersa, le transazioni in nero avvengono in contanti. La crescita della circolazione del denaro contante indicherebbe quindi l'esistenza di economia sommersa. Per isolare l'eccesso di contante da imputare al sommerso, viene stimata un'equazione di domanda di denaro circolante, nella quale vengono inserite variabili come alcune delle cause dell'economia sommersa e fattori come il tasso di interesse o il reddito. Stimando quindi le giacenze monetarie individuali in eccesso e l'evoluzione di queste variabili si potrebbe giungere ad una *proxy* dell'ampiezza dell'economia sommersa⁴⁵.

Seppure il più utilizzato, anche questo metodo non è esente da critiche: in primo luogo, essendo difficile individuare un "anno zero" senza evasione o sommerso, si assume che nell'anno cui inizia la stima non vi siano questi fenomeni; in secondo luogo, vengono conteggiati simultaneamente fenomeni molto diversi, dall'evasione fiscale alle attività criminali. Allo stesso tempo è possibile che molte delle cause dell'economia non vengano incluse nell'equazione, rischiando quindi di sottostimare il fenomeno⁴⁶.

⁴⁵ Come suggeriscono diversi studi, limitazioni all'utilizzo del contante rappresentano uno strumento efficace per contrastare l'evasione fiscale. Infatti, un aumento di un punto percentuale nell'utilizzo del contante si traduce, a parità di altre condizioni, in un aumento della quota di valore aggiunto ombra compreso tra 0,8 e 1,8 punti percentuali. GIAMMATTEO M., IEZZI S., ZIZZA R., *Pecunia olet. Utilizzo del contante ed economia sommersa*, in Questioni di economia e finanza, Occasional Paper, 2021, n. 649, Temi di discussione del Servizio Studi della Banca d'Italia; INFODATA, *Le restrizioni all'uso del contante possono essere efficaci nel contrasto all'evasione fiscale*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 ottobre 2022; VISCO V., *L'evasione si combatte con più tracciabilità e meno contanti*, in *Nuova economia nuova società*, 2019; ZIZZA R., op.cit., p. 26.

⁴⁶ MARÈ M. op.cit., p. 408; ZIZZA R., op.cit., pp. 27-28

1.2.3. *Stima del tax gap in Italia e problemi metodologici*

In Italia vengono pubblicati annualmente, da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, diversi documenti riguardanti la finanza pubblica tesi a rappresentare le decisioni del Governo in materia di politiche economiche e finanziarie. In questi documenti viene stimato il *tax gap* complessivo di IRPEF, IRES, IVA, IMU e IRAP.

Il documento che riveste maggior importanza in questo contesto è la Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (di seguito NADEF), che dall'entrata in vigore del D.lgs. 160/2015 contiene al suo interno il Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva⁴⁷.

Per la redazione del Rapporto, previsto dall'art. 10-bis.1, co. 1 della L. 196/2009, il Governo utilizza la Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale, redatta da una Commissione istituita con decreto del Ministero dell'Economia. Questa Relazione segue le indicazioni previste dai commi 3 e 4 della stessa Legge e viene pubblicata accompagnata da una nota illustrativa delle metodologie utilizzate. È espressamente previsto che l'ammontare evaso sia calcolato attraverso la disaggregazione a livello territoriale, settoriale e dimensionale più profonda possibile utilizzando una metodologia basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale e i dati fiscali.

Quindi, la metodologia attualmente utilizzata dal Governo per la redazione della Relazione è di tipo *top down*, che per ottenere la base imponibile non dichiarata confronta la base imponibile potenziale, desunta dai dati della CN, e la base imponibile dichiarata, variabili rese omogenee con le classificazioni e le definizioni fiscali⁴⁸.

⁴⁷ È il comportamento del datore di lavoro che omette, occulta o falsifica le registrazioni e le denunce contributive obbligatorie, ovvero non versa o versa parzialmente i contributi previdenziali per i propri dipendenti e collaboratori.

⁴⁸ Per ogni tributo viene scelto un aggregato della Contabilità nazionale come riferimento per la costituzione della base imponibile potenziale: per quanto riguarda IRES e IRPEF di lavoratori autonomi e imprenditori, viene utilizzato quale base informativa i dati delle dichiarazioni IRAP e come aggregati di riferimento della Contabilità Nazionale, su cui costruire poi la base imponibile potenziale (BIP), il risultato lordo di gestione dichiarata (RLGd) e potenziale (RLGp). Il primo viene calcolato come risultato differenziale della produzione lorda e del costo del lavoro, mentre il secondo è ottenuto partendo dal valore aggiunto al costo dei fattori di CN, che rappresenta a sua volta la misura dei redditi generati nella produzione di beni e servizi, reso omogeneo poi con il primo aggregato rimuovendo la quota ritenuta non imputabile agli individui soggetti a IRPEF o IRES. Infine, deve essere stimata l'aliquota da applicare alla base imponibile non dichiarata per individuare l'imposta evasa. Per l'IRES è prevista un'unica aliquota, ma nella realtà l'aliquota risulta più bassa dovendo considerare anche agevolazioni ed eccezioni riservate ad alcuni contribuenti. L'applicazione dell'aliquota legale potrebbe quindi causare distorsioni verso l'alto. Per l'IRPEF invece la difficoltà

L'approccio utilizzato nelle stime ufficiali non è esente dalle critiche comuni ai metodi di stima *top down*: oltre all'elevato grado di approssimazione, le definizioni degli indici di forza economica poste alla base della CN (per esempio il reddito) non coincidono con quelle utilizzate a fini fiscali⁴⁹; inoltre, le basi teoriche/potenziali utilizzate per la stima del PIL sommerso non sarebbero in grado di rappresentare a pieno le basi imponibili non dichiarate.

Attraverso gli studi condotti con le esposte metodologie, il Ministero dell'Economia ha stimato come ammontare medio dell'evasione fiscale e contributiva nel triennio 2018-2020 in circa 96.357 milioni di euro all'anno, di cui 84.424 riferibile all'evasione tributaria e 11.933 a quella contributiva⁵⁰.

La consistenza di tale dato ha portato una parte della dottrina⁵¹ a svolgere una riflessione sull'attendibilità della metodologia deduttiva adottata dal Ministero e sulle alternative di tipo induttivo; queste ricavano i dati dall'attività dell'Agenzia delle Entrate e in particolare dai risultati degli studi di settore⁵², concentrando l'attenzione alle imposte sui redditi.

In estrema sintesi, questi studi confrontano i dati presentanti nelle NADEF dei vari anni con dati ricavati, con un approccio metodologico di tipo *bottom up*, dalle pubblicazioni dell'Agenzia delle Entrate.

risiede nel fatto che è un'imposta progressiva. Pertanto, è necessario considerare che l'aliquota media sull'evaso può essere diversa da quella sul dichiarato. È per questo che è previsto che nella NADEF viene specificato che l'aliquota media deve essere corretta in base al differenziale tra aliquote sul dichiarato e sull'evaso calcolato tramite stime di tipo *bottom up* condotte sugli esiti di accertamenti e verifiche. Applicando l'aliquota così stimata, viene identificato l'ammontare dell'evasione fiscale.

Per l'IVA si utilizza sempre attraverso una metodologia *top down*, con un approccio dal lato della spesa, mettendo a confronto il gettito derivante dai dati dichiarati dai contribuenti e quello potenziale, calcolato partendo dai dati su consumi e investimenti privati e pubblici. Vengono quindi ricompresi all'interno di questo aggregato anche l'elusione, errori od omissioni ed evasione dovuta a mancanza di liquidità.

⁴⁹ CORRIERE R., op.cit., p. 146.

⁵⁰ MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE – *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, 2023*, Tabella I.1: gap delle entrate tributarie e contributive, p.4.

⁵¹ CORRIERE R., *La stima del tax gap attribuibile alle diverse categorie di contribuenti mediante l'utilizzo del metodo bottom up*, in BORIA P., a cura di, cit.; PENNESI L., *Il fenomeno dell'evasione fiscale alla luce dei dati empirici: dagli studi di settore alla riscossione*, in BORIA P., a cura di, cit.; CAMPANELLA F., *Gli strumenti e le procedure per la prevenzione e il contrasto dell'evasione da riscossione*, in BORIA P., a cura di, cit.

⁵² PENNESI L., op.cit., p. 225.

Per prima cosa, è stato esaminato il rapporto tra l'evasione indicata nella NADEF attribuita ai soggetti che rientravano negli studi di settore (imprese, professionisti e lavoratori autonomi) e i risultati degli studi di settore tra il 2011 e il 2017 pubblicati dall'Agenzia delle Entrate. Questi possono essere utilizzati per stimare l'evasione: i dati degli studi di settore fungono da parametro per confrontare quanto esposto in dichiarazione dal contribuente e i ricavi o compensi medi che avrebbe dovuto dichiarare in ciascun anno in base agli studi stessi. Grazie alla struttura intrinseca degli studi di settore, è possibile utilizzarli per una determinazione induttiva delle imposte.

Tra le due stime vi è una differenza, non imputabile ad errori di approssimazione, che si attesta intorno ad una cifra di 30 miliardi di euro⁵³.

Successivamente, sono stati confrontati i dati ufficiali con gli importi recuperati grazie all'introduzione della fatturazione elettronica⁵⁴. I risultati non sono dissimili dall'analisi precedente, ed indicano la presenza di una significativa differenza di circa 30 miliardi di euro.

In tutte le aree esaminate emerge quindi una evidente discrasia tra i dati provenienti dagli archivi dell'Agenzia delle Entrate e quelli stimati su base macroeconomica nell'ambito della redazione della NADEF. Questi ultimi sono nettamente superiori e si ritiene che non trovino conferma alcuna sul piano fattuale ed empirico frutto di attività espressamente dirette al contrasto dell'evasione⁵⁵.

Pertanto, a fronte di un'evasione dell'IRES e dell'IRPEF riferibile a professionisti, lavoratori autonomi e piccole imprese stimata nei dati ufficiali pari a circa 40 miliardi, è possibile ritenere che, sulla base dell'adozione di un metodo di tipo induttivo, l'importo sia significativamente più contenuto.

Preme tuttavia sottolineare che una delle possibili cause della profonda differenza tra dati deduttivi ed empirici sia rinvenibile proprio nelle caratteristiche dell'azione di controllo e riscossione da parte delle Amministrazioni finanziarie, incapaci di adottare una strategia di contrasto organica, che preveda verifiche puntuali e nuovi strumenti per efficientare l'azione della riscossione.

⁵³ CORRIERE R., *La stima del tax gap attribuibile alle diverse categorie di contribuenti*, cit., p. 195; PENNESI L., op.cit., p. 245.

⁵⁴ ID, *ivi*, p. 226-231.

⁵⁵ ID, *ivi*, p. 248.

Secondo i dati del Rapporto sul contrasto all'evasione fiscale, i controlli sostanziali effettuati nel 2022 sono stati poco più di 130.000⁵⁶ a fronte di circa 42 milioni di dichiarazioni per redditi soggetti ad IRPEF e 4,2 milioni per l'IVA presentate l'anno precedente⁵⁷.

L'elevatissimo numero di dichiarazioni, conseguenza dall'autotassazione introdotta dalla riforma degli anni Settanta, non consentirebbe un controllo capillare delle stesse, necessario per utilizzare i risultati delle attività accertamento come basi informative su cui costruire accurate stime dell'evasione fiscale nazionale.

Inoltre, le diverse determinabilità e rilevabilità di capacità economica nascosta e dei regimi di quella dichiarata ha come conseguenza che per molti versi «si sprecano» i controlli fiscali: una cospicua parte di personale e risorse delle Amministrazioni finanziarie è concentrato in questioni interpretative sul regime giuridico di grandi aziende, anziché dirigersi alla ricerca di quanto viene nascosto⁵⁸.

O ancora, secondo due rapporti consegnati dall'OCSE e dal Fondo Monetario Internazionale al Parlamento italiano nel 2016, appaiono evidenti alcune criticità, a partire dall'erosione dei margini di autonomia nel reclutamento e nella valorizzazione delle risorse delle Agenzie tributarie. Ciò porterebbe ad una ingessatura delle Agenzie, rendendole incapaci di affrontare efficacemente le sfide cui sono chiamate⁵⁹. Altra criticità emersa attiene alla pluralità e diversità dei soggetti coinvolti nell'adempimento dell'obbligazione tributaria⁶⁰ e all'assenza di una regia unitaria.

⁵⁶ *Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva*, 2022, Tabella II.1, p. 10. Per l'individuazione del dato di nostro interesse tra le statistiche relative ai controlli occorre prestare attenzione: i generici "controlli" possono fare riferimento alle annualità controllate, dato che ogni accertamento può essere incentrato su più periodi d'imposta. Cadono nel calderone dei "controlli" anche i controlli automatizzati delle dichiarazioni. Nel caso in esame si fa riferimento al numero di controlli sostanziali eseguiti dall'Agenzia delle Entrate, eseguiti mediante accessi, ispezioni o verifiche presso i contribuenti o presso gli uffici con la convocazione del contribuente.

⁵⁷ MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE – Comunicato stampa n. 65 del 20/04/2023

⁵⁸ LUPI, *Evasione fiscale, paradiso e inferno*, cit., pp. 212-213 e 257-258.

⁵⁹ CARINCI A., *Per il sistema tributario ampi margini di miglioramento*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2016, n. 5, pp. 2052-2053.

⁶⁰ Agenzia delle Entrate, Agenzia delle Entrate-Riscossione, Agenzia Dogane e Monopoli, Guardia di Finanza, Agenzia del Demanio, gli enti locali (comuni e regioni), INPS.

Anche volgendo l'attenzione al lato della riscossione delle imposte evase, si evidenzia che vi è una differenza profonda tra i dati della NADEF e quelli empirici ricavabili dai risultati dell'attività di recupero⁶¹.

Sebbene l'Agenzia delle Entrate-Riscossione disponga di penetranti poteri e di sofisticati strumenti operativi, ancora oggi è elevatissimo l'ammontare di imposte evase e non riscosse a causa dello scadere dei termini della prescrizione, rendendo così vani gli sforzi resi in sede di accertamento. L'ingente mortalità dell'azione di riscossione dovuta alla prescrizione è causata anche da inefficienze nell'azione di riscossione dovute essenzialmente ad una lentezza operativa degli Uffici e alla mancanza di un adeguato flusso informativo tra l'ente responsabile della riscossione e il soggetto titolare della potestà impositiva⁶².

In conclusione, è evidente l'importanza che riveste la scelta del metodo di stima del dato numerico dell'evasione fiscale: l'adozione di diversi metodi porta a risultati significativamente diversi, con la conseguenza che le politiche di contrasto adottate sulla base di queste stime potrebbero rivelarsi non calibrate sulle reali esigenze del Paese. Inoltre, abbracciando le tesi per cui le stime ufficiali della NADEF siano di molto distorte verso l'alto, si rischierebbe di deviare l'attenzione del dibattito politico su un problema che così elefantico non è. Oppure, dall'altro lato, di fronte da un dato così imponente, si rischia il diffondersi di un atteggiamento rinunciatario che considera l'elevata evasione fiscale come endemica e strutturale in Italia.

⁶¹ PENNESI L., op.cit., p. 239.

⁶² CAMPANELLA F., op.cit., pp. 273-274.

CAPITOLO II

Modalità di determinazione delle imposte ed evasione fiscale

SOMMARIO: 2.1. Riforma del sistema fiscale e autodeterminazione delle imposte – 2.1.1. La riforma Vanoni, l'avvicinamento alla tassazione analitico-aziendale e il diverso valore probatorio delle dichiarazioni delle imprese minori – 2.1.2. La riforma degli anni Settanta e l'autodeterminazione delle imposte – 2.1.3. La tassazione analitico-aziendale anche dove l'azienda non c'è – 2.2. Il metodo induttivo-extracontabile per l'individuazione di capacità economica nascosta presso le imprese minori – 2.2.1. I presupposti dell'accertamento extracontabile – 2.2.1. L'attendibilità dell'accertamento induttivo-extracontabile – 2.2.2. La difesa del contribuente – 2.3. Evoluzione e metodi dell'accertamento presso piccole imprese e autonomi – 2.3.1. Prime deroghe e recupero del modello induttivo – 2.3.2. L'accertamento nelle organizzazioni aziendali minori: i controlli estimativi *ex art. 62-sexies* D.L. 331/1993 e le «gravi incongruenze».

2.1 Riforma del sistema fiscale e autodeterminazione delle imposte

Nel capitolo precedente si è accennato all'esistenza di dottrina che ritiene che dietro ai fenomeni di evasione fiscale vi sia una causa principale riconducibile alla modalità di determinazione delle imposte.

In questo capitolo si andranno ad esplorare le origini di queste asserzioni e i motivi che spingono parte della dottrina a promuovere un ritorno alla forfettizzazione del reddito oppure ad un prelievo dell'imposta su impulso degli Uffici, elementi che caratterizzavano le imposte nel passato e prima delle riforme del sistema tributario italiano di cui infra.

L'imposizione di tributi è storicamente impopolare: il pagamento delle tasse non porta ad alcuna utilità immediata per cui il contribuente non riesce a vedere il collegamento diretto tra il tributo evaso e i servizi pubblici. Non essendoci una contropartita immediata, pagare le tasse non piace, e infatti «*le tasse si pagano quando qualcuno ce le chiede*»¹.

Le diverse esigenze finanziarie dei vari Stati e le diverse modalità di produzione e circolazione della ricchezza rispetto a quelle odierne non richiedevano in passato complessi sistemi di tassazione: erano infatti sufficienti prelievi che si basavano sull'iniziativa diretta delle autorità pubbliche². Queste quantificavano unilateralmente il tributo e disponevano di poteri coercitivi verso chi non avesse pagato.

Dall'Unità d'Italia fino alle grandi riforme del sistema tributario avvenute dal secondo dopoguerra in poi di cui si parlerà appresso, la complessità dei prelievi era molto limitata a causa della «capillarità» dell'iniziativa esattoriale e costringeva gli incaricati delle autorità pubbliche a trascurare manifestazioni patrimoniali difficili da quantificare per concentrarsi su canoni facilmente individuabili e gestibili³. Per questo, per esempio, la «fiscalità agricola» si basava su criteri alle volte grossolani ma facilmente gestibili per la stabilità dei terreni e la ciclicità delle coltivazioni. Anche la ricchezza «non agricola» veniva tassata su iniziativa delle autorità, che applicavano le imposte sulle quantità fisiche dei beni e non sul loro valore, confermando una tassazione «oggettiva». Un ulteriore strumento di imposizione erano le imposte sul tenore di vita col «sistema del contingente»⁴ o sugli atti solenni⁵.

La necessaria iniziativa dell'autorità pubblica si scontrava però con la limitata estensione degli apparati amministrativi: ciò ha portato ad un esteso ricorso a intermediari e ausiliari dell'autorità pubblica, sempre dotati di poteri coercitivi, che ha permesso di

¹ LUPI R., *Tassazione aziendale in cerca di identità. Come riformare un sistema senza alternative*, in Supplemento a *Dialoghi tributari*, 2010, n. 2, pp. 20-21.

² FAZZINI E., *Attività economiche ed imposizione fiscale, profili storico-sistematici*, 2005, Padova, pp. 155-156.

³ LUPI R., *Società, diritto e tributi*, cit., p. 126.

⁴ In questo sistema l'autorità richiedeva una determinata somma "globale" ad una comunità (territoriale, professionale, religiosa...) in relazione alle sue potenzialità economiche, che poi veniva ripartita dalla comunità stessa in proporzione alle condizioni dei singoli. ID, *ivi*, p. 130.

⁵ La ricchezza, infatti, poteva derivare da atti giuridici solenni, come eredità o donazioni, a cui spesso si associava una forma di imposizione fiscale.

realizzare il prelievo in assenza di una burocrazia fiscale⁶. Dall'altro lato però la presenza di autorità intermedie si prestava, come facilmente immaginabile, a favoritismi e abusi.

Questi fattori hanno giocato un ruolo fondamentale nell'abbandono del sistema del contingente, soprattutto nel momento in cui le nuove esigenze e modalità di circolazione della ricchezza resero impossibili le rilevazioni poco sopra descritte.

È da sottolineare però che non tutto ciò che faceva parte della fiscalità passata si è perso in quella moderna: è infatti possibile assimilare l'attuale figura dei "grandi sostituti d'imposta" con le passate autorità intermedie, confermando come nemmeno tuttora le amministrazioni pubbliche riescono a intervenire in maniera capillare per il prelievo delle imposte.

Nella continua ricerca di criteri che riuscissero a conciliare la semplicità nella riscossione con le esigenze di giustizia e uguaglianza, si sono quindi succeduti diversi modelli per la determinazione del reddito che, pur essendo basati su un impianto di tipo forfetario, hanno cercato di regolare il carico tributario all'effettiva capacità economica attraverso l'utilizzo di schemi presuntivi sempre più particolareggiati e che si adattassero alle diverse realtà economiche⁷.

2.1.1. La riforma Vanoni, l'avvicinamento alla tassazione analitico-aziendale e il diverso valore probatorio delle dichiarazioni delle imprese minori

Il momento storico che può essere identificato quale spartiacque nella storia dei tributi in Italia è l'introduzione dell'art. 53 della Costituzione, che sancisce il principio della capacità contributiva e stabilisce che il sistema tributario dev'essere informato a criteri di progressività delle imposte.

La previsione di un sistema basato su capacità contributiva e progressività si scontrava però con il sistema all'epoca vigente, antiquato e incapace di rispondere alle mutate condizioni della vita economica.

⁶ LUPI R., *Società, diritto e tributi*, cit., p. 131.

⁷ FAZZINI, op.cit., pp. 165-166.

Il sistema tributario era innanzitutto colpito da una irrazionale sperequazione tra i diversi ceti, concentrando l'onere fiscale su una massa limitata di redditi (quelli medi), lasciando immune da ogni imposta diretta un numero notevole di contribuenti o perché esenti o perché evasori⁸. Anche dal punto di vista territoriale mancava un'equa distribuzione: oltre allo Stato, anche Province e Comuni potevano applicare una serie di sovrimeposte su alcuni redditi che determinavano una differenza tra contribuenti in base alla residenza.

Inoltre, il sistema era reso confuso e di impossibile comprensione a molti contribuenti da una enorme numero di leggi che si erano ammassate senza alcun nesso⁹.

Era quindi necessario un riordino delle norme tributarie affinché il sistema potesse dirsi ispirato ai principi costituzionali¹⁰. Il primo tentativo di uniformare il sistema tributario alla Costituzione fu compiuto dalla cosiddetta Riforma Vanoni¹¹: questa si propose di creare un sistema strutturalmente diverso, rivoluzionando il concetto statalista che poneva alla base di ogni rapporto tributario l'immane intervento dell'autorità pubblica, eliminando le profonde sperequazioni del sistema vigente e instaurando un nuovo rapporto tra Amministrazioni finanziarie e contribuente fondato sulla collaborazione e il dialogo¹².

In questo nuovo sistema il contribuente veniva messo al centro della fase attuativa del tributo grazie all'introduzione dell'obbligo di dichiarazione annuale per tutte le persone fisiche e giuridiche. Con il progressivo aumento del numero di soggetti tassabili attraverso il bilancio¹³, applicando il nuovo metodo di tipo analitico, si perseguiva il fine di

⁸ MARONGIU G., *Alle radici della disciplina della dichiarazione unica dei redditi*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2013, n. 6, pp. 1229 e ss.

⁹ Vi era un gran numero di imposte transitorie o straordinarie che, oltre a generare un gettito di scarsa importanza, causavano confusione sia nei contribuenti che nelle amministrazioni; circolari e istruzioni ministeriali si susseguivano fornendo indicazioni mutevoli e frequentemente in palese contrasto con le leggi stesse. MARONGIU, op.cit., p. 1231.

¹⁰ Opera che culminò nella pubblicazione del Testo Unico delle Leggi sulle imposte dirette, D.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645.

¹¹ Il fulcro della riforma è la L. 25/1951, *Norme sulla perequazione tributaria e sul rilevamento fiscale straordinario*. Riforma che prese il nome dal suo ideatore, il Ministro delle Finanze Ezio Vanoni.

¹² FAZZINI, op.cit., pp. 167-168.

¹³ Rientrano in questa categoria, ex art. 8 del Testo Unico: s.p.a., s.a.s., s.r.l., società cooperative, mutue assicuratrici o tutte le persone giuridiche obbligate, in base alla legge o allo statuto, alla tenuta del bilancio. In base agli artt. 43-45 del Testo Unico delle leggi sulle imposte dirette (D.P.R. 645/1958) i soggetti tassabili in base al bilancio dovevano tenere i seguenti libri contabili: a) libri e scritture contabili obbligatorie a norma del Codice civile; b) quadro dei conti; c) nota illustrativa dei criteri utilizzati per la valutazione dei singoli cespiti dello Stato patrimoniale; d) prospetto cespiti ammortizzabili; e) libro dei compensi a terzi;

contrastare il già elevato livello di evasione fiscale¹⁴ ed erosione¹⁵ dell'epoca. Si cercò quindi, da un lato, di generalizzare la presentazione delle dichiarazioni tributarie, e dall'altro, di estendere il meccanismo impositivo di tipo analitico basato sulle risultanze contabili su un numero sempre maggiore di contribuenti, eliminando il ricorso ad un metodo induttivo ed indiziario, che facilmente si prestava ad iniquità e abusi.

Veniva quindi riconosciuta la capacità di gestire situazioni contabili anche complesse del contribuente, attribuendogli un senso di responsabilità civile necessario a collaborare con lo Stato nella determinazione dei redditi a lui imputabili¹⁶.

Il contribuente doveva dunque obbligatoriamente presentare una dichiarazione unica e annuale: unica, perché questa doveva ricomprendere tutti i redditi contemporaneamente del titolare e dei membri della famiglia, specificando la fonte, l'importo lordo, spese detraibili e l'importo netto, oltre ad elementi utili per l'accertamento analitico del reddito da parte degli Uffici fiscali; e annuale, perché doveva essere presentata ogni anno, anche qualora non ci fossero state variazioni rispetto all'anno precedente (elemento che invece caratterizzava molte delle imposte).

Successivamente il Fisco procedeva al controllo di quanto dichiarato e, in caso di errori od omissioni e dopo aver provato la scorrettezza della dichiarazione, provvedeva alla rettifica della dichiarazione.

In questo modo si sarebbe interrotta l'abitudine che aveva portato a dimenticare l'esistenza dell'obbligo della dichiarazione. In precedenza, il cittadino si limitava ad attendere passivamente l'intervento del Fisco: era infatti compito dell'Amministrazione accertare i redditi, predisporre la dichiarazione, liquidare i tributi e riscuoterli. Il ruolo del

f) libro di magazzino. Queste scritture, ex art. 44, «*debbono essere tenute in modo che se ne possano desumere chiaramente e distintamente gli elementi attivi e passivi che concorrono alla determinazione del reddito*».

¹⁴ Le ragioni che determinarono l'elevata evasione fiscale del tempo sono principalmente di carattere storico (le vicende politiche italiane avevano accentuato la visione di uno Stato ostile ai contribuenti e lo scarso senso di democrazia nella società) e di sostanziale impunità delle condotte evasione, unite ad una generale inadeguatezza degli uffici delle Amministrazioni finanziarie. AMBROSETTI C., *Ezio Vanoni e la riforma tributaria in Italia*, in Società italiana di economia pubblica, 2004, *working paper* n. 325, p. 73.

¹⁵ Lo stesso ministro Vanoni, in un suo intervento in Parlamento del 1949, richiamava l'attenzione sull'incontrollata crescita delle agevolazioni fiscali, asserendo che «*una esenzione [...] non si rifiuti a nessuno*». Questo portava al duplice effetto di una sensibile riduzione del gettito e di sempre più profonde sperequazioni.

¹⁶ FAZZINI, *op.cit.*, pp. 168

contribuente si limitava quindi alla conferma con il silenzio di quanto riportato in dichiarazione¹⁷.

Questo rinnovato rapporto si basava sulla promessa fatta ai contribuenti per cui, come contraltare dei nuovi obblighi in capo a questi ultimi, lo Stato avrebbe disposto la riduzione delle aliquote. All'obbligo di dichiarazione si accompagnò quindi una sensibile riduzione delle aliquote delle principali imposte per. Gettito, ossia l'imposta sulla ricchezza mobile, complementare, di famiglia, l'imposta generale sull'entrata (Ige) e l'imposta di registro¹⁸.

Lo scopo principale della dichiarazione era incrementare le entrate derivanti dalle imposte dirette, individuando gli evasori totali, che, grazie alla nuova legge, erano obbligati a rendere note le variazioni del proprio reddito anno per anno, oppure, invogliati a far emergere spontaneamente materia imponibile prima non dichiarata dalla riduzione delle aliquote¹⁹.

Per questo vennero di pari passo potenziati i poteri di accertamento e gli strumenti di controllo delle Amministrazioni finanziarie. Per prima cosa, ebbe inizio la "meccanizzazione" degli Uffici, che portò a rendere più efficiente la contabilizzazione delle riscossioni; inoltre, si intervenne profondamente sulla preparazione professionale del personale, concentrandosi soprattutto su metodi di accertamento ed utilizzo degli strumenti contabili per la rilevazione del reddito²⁰.

¹⁷ MARONGIU, op.cit., p. 1242.

¹⁸ ID., *ivi*, p. 1240.

¹⁹ È noto che la teoria economica non riesce a determinare in modo inequivocabile l'impatto previsto di una diminuzione delle aliquote sull'evasione fiscale: colui che evade ed è sicuro di riuscire a sfuggire ai controlli, continuerà anche con aliquote ridotte. Anche una ipotetica emersione sarebbe minima dal momento che sugli imponibili venuti alla luce si abbatterebbe un'altra serie di imposte oltre a quella per cui è stata promessa una riduzione di aliquota. Al massimo, alcuni potrebbero essere spinti a "comprare" un importo dichiarato più verosimile ad un "prezzo" più basso, ma probabilmente comunque non corrispondente alla realtà. Oppure, chi già dichiara importi verosimili, non avrebbe incentivi a far emergere ulteriore imponibile. LUPI, *Manuale di evasione fiscale*, cit., pp. 37-39; SANTORO, op.cit., pp. 109-110.

²⁰ In realtà furono poche le modifiche all'organizzazione degli uffici e nella dotazione di risorse, soprattutto materiali, che non furono in grado di fronteggiare la nuova enorme mole di lavoro derivante dai controlli delle imposte dirette annuali, e nei compensi sempre meno competitivi rispetto a un'economia che remunerava sempre più i consulenti tributari privati. Gli Uffici, sprovvisti di tutti quei mezzi e personale che erano necessari per migliorare l'azione amministrativa, si adattarono quindi difficilmente al nuovo rapporto. Proprio Vanoni sottolineò in seguito come a causa della «scarsa organizzazione» degli apparati amministrativi era inevitabile continuare ad utilizzare «elementi indiziari della situazione del contribuente». Di conseguenza anche l'atteggiamento del Fisco si mantenne improntato alla diffidenza nei confronti del contribuente. Il modello del dialogo fu trascurato, rimanendo alla "liturgia" dei metodi di accertamento.

Nel percorso di aumento dell'importanza delle scritture contabili, fu previsto che l'Amministrazione finanziaria avrebbe dovuto fornire una motivazione rigorosa per la verifica fiscale, mentre al contribuente venne imposto l'obbligo di mantenere una documentazione contabile chiara, precisa e univoca riguardante la propria attività produttiva²¹, così da rendere il rapporto tributario improntato alla collaborazione.

Proprio per la crescente centralità che la documentazione aziendale iniziava ad assumere, fu effettuata, in tema di rapporto tra dichiarazione e accertamento, una distinzione sulla base del soggetto da cui proveniva la dichiarazione stessa: veniva riconosciuto un valore probatorio inferiore alle dichiarazioni dei soggetti non tassabili in base al bilancio.

Dunque, essenzialmente solo per le grandi aziende, la dichiarazione si configurava come un atto funzionalmente autonomo, seguito comunque da un procedimento amministrativo di controllo. Per cui, quando l'Amministrazione finanziaria procedeva a controlli o eventuali rettifiche, avrebbe dovuto farlo obbligatoriamente avendo riguardo all'impianto contabile, correggendolo ove necessario. Per tutti gli altri contribuenti, la dichiarazione costituiva solamente un mero presupposto per l'accertamento del Fisco.

Questo atteggiamento di cautela era dovuto ad una consolidata diffidenza verso le dichiarazioni di quest'ultimi, che trova conferma anche nell'esclusione dell'intervento di un giudice ordinario in materia di semplici questioni valutative dei redditi, di competenza esclusiva delle Commissioni tributarie²². Queste potevano rideterminare il reddito dei soggetti non obbligati alla tenuta del bilancio attraverso l'applicazione di criteri di tipo presuntivo.

Il legislatore tributario ha preferito evitare all'Amministrazione finanziaria l'insostenibile onere della prova in un giudizio ordinario per contribuenti di dimensioni minori: ha infatti affidato alle Commissioni la competenza riguardo questioni valutative per la rideterminazione dei redditi, garantendo così agli Uffici fiscali la possibilità di provare le proprie pretese con criteri meno analitici e più elastici di quelli in un vero e proprio processo²³.

MANESTRA S., *Per una storia della tax compliance in Italia*, in *Questioni di economia e finanza*, Occasional Paper, 2010, n. 81, Temi di discussione del Servizio Studi della Banca d'Italia, pp. 33-38.

²¹ MARONGIU, *op.cit.*, p. 1243.

²² Le Commissioni tributarie erano, all'epoca, di stampo unicamente amministrativo. FAZZINI, *op.cit.*, p. 171.

²³ *Id.*, *ivi*, pp. 176-177.

È già qui evidente come fin dalla fase embrionale della tassazione analitico-aziendale il legislatore tributario si sia preoccupato di come reagire al diverso valore probatorio delle dichiarazioni provenienti da contribuenti di minori dimensioni e non tenuti alla redazione del bilancio e di come la diversa rilevabilità e determinabilità delle manifestazioni della loro capacità economica fosse già all'epoca un problema.

Si nota già che la reazione «tipica» del sistema sia quella di abbassare notevolmente il livello probatorio richiesto agli Uffici per provare l'evasione e di come non sia possibile abbandonare completamente schemi induttivi per la ricostruzione del reddito dei contribuenti minori.

Il mancato raggiungimento dei fini perseguiti dalla riforma in esame sembra essere dovuto, oltre che alle resistenze di prassi e concezioni del rapporto Amministrazione-contribuente ormai consolidate, anche dallo squilibrio tra le auspiccate determinazioni dell'imposta aderenti ai casi specifici e l'inadeguatezza dei supporti informativi nelle mani del Fisco: non venivano cioè forniti strumenti conoscitivi per rimediare all'«*inferiorità conoscitiva*» dell'Amministrazione finanziaria, che, per effettuare rilievi in ordine a maggiori imposte, avrebbe dovuto realizzare inattuabili ricerche approfondite presso tutti i contribuenti, che all'epoca era ritenuto un compito imprescindibile dell'Amministrazione stessa²⁴. La situazione di inferiorità non è pienamente controbilanciata dalle scritture contabili e dagli altri obblighi formali: in primo luogo perché gli obblighi documentali previsti possono essere insufficienti, e in secondo luogo perché il loro adempimento può essere più o meno accurato²⁵.

In sintesi, la riforma Vanoni è indubbiamente una importante novità in tema di perequazione tributaria e obblighi dichiarativi e rappresenta un primo avvicinamento ad un sistema tributario basato su dichiarazioni e metodi analitici di determinazione delle imposte come lo conosciamo oggi.

Tuttavia, la L. 25/1951 non rappresentò una vera e propria riforma organica del sistema tributario. Infatti, in realtà la nuova legge non aggiungeva radicali innovazioni alla

²⁴ LUPU R., *Metodi induttivi e presunzioni nell'accertamento tributario*, Milano, 1988, pp. 77-78 e 104 e ss. L'Autore evidenzia come l'«*inferiorità conoscitiva*» dell'Amministrazione non sembra essere un dato accidentale, seppur dovuto alla «*deplorable disorganizzazione*» dell'Amministrazione, ma piuttosto una conseguenza di una reale esigenza organizzativa, secondo cui è improbabile ed antieconomico dotare ogni imprenditore o professionista di un «*sorvegliante fiscale*» che ne controlli costantemente l'operato.

²⁵ ID., *ivi*, p. 78.

disciplina vigente dal momento che già esistevano leggi ordinarie e straordinarie che regolavano gli obblighi dichiarativi ma che in concreto non erano mai state applicate per via di manchevolezze sia da parte dei contribuenti che dell'Amministrazione: avendo presente la prassi creata sulla base delle leggi vigenti, la "novità" stava proprio nell'obbligo imperativo di presentazione della dichiarazione per tutti i contribuenti, tanto da suscitare resistenze nell'opinione pubblica²⁶.

Un'altra caratteristica della riforma Vanoni è la componente che è stata definita «pedagogica»²⁷: la riforma ha avuto il pregio di aver abituato una grande massa di contribuenti ad intrattenere rapporti regolari con l'amministrazione finanziaria, preparando il terreno per la grande riforma degli anni Settanta di cui si dirà appresso.

L'assenza di variazioni strutturali dell'architettura del sistema tributario²⁸ si rinviene nel fatto che i tributi caratterizzanti il sistema sono sempre gli stessi e non vengono modificati²⁹.

²⁶ MARONGIU G., op.cit., p. 1239.

²⁷ MARONGIU G., *L'imposta personale e progressiva nel pensiero e nell'opera di Ezio Vanoni*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2000, n. 3, pp. 543-545.

²⁸ Le uniche due vere novità sono rinvenibili nella nuova imposta sulle società e nel «rilevamento fiscale straordinario». Per quanto riguarda la nuova imposta sulle società (L. n. 603/1954), primo vero tentativo di applicare un sistema di tassazione autonomo per le società di capitali, fu introdotta perché, prima della riforma, non era riconosciuta l'autonomia di queste società, facendo confluire in capo ai soci persone fisiche il reddito societario (simile all'odierna "tassazione per trasparenza"). Tra le diverse tesi sulla tassazione delle società, fu accolta quella per cui queste sono dotate di personalità giuridica e quindi titolari di capacità contributiva, come le persone fisiche. L'imposta aveva un carattere fortemente soggettivo in quanto colpiva direttamente soggetti specificatamente individuati dalla legge. L'imposta si abbatteva sul patrimonio imponibile in base ai dati di bilancio e il reddito che eccedeva una percentuale di tale patrimonio. BORIA, *Il sistema tributario*, cit., pp. 80-81.

Per quanto riguarda invece il rilevamento fiscale straordinario, questo fu un censimento generale dei contribuenti (preceduto da tre grandi censimenti governativi: demografico, industriale e agricolo) avente l'obiettivo di fornire una base sulla quale la riforma tributaria potesse agire per impedire agli evasori totali di sfuggire al pagamento delle imposte. Il rilevamento fiscale straordinario mirava a combattere il fenomeno dell'evasione totale, raccogliendo elementi oggettivi sulla situazione del contribuente, come l'attività svolta, i beni essenziali, la residenza, e la composizione familiare. Questo strumento aveva lo scopo di identificare fonti di reddito ulteriori a quelle derivanti dall'esercizio di un'attività o dal possesso di un patrimonio (pensioni o sussidi).

Questa operazione servì ad acquisire dati completi sulla situazione economica individuale dei contribuenti, accelerando e semplificando il lavoro degli uffici. L'obbligo morale e giuridico della sincerità, già presente nella dichiarazione, diventava ora evidente, poiché lo Stato, avendo conoscenza delle capacità economiche dei cittadini, poteva distribuire equamente il carico tributario per coprire le spese nazionali.

²⁹ Le imposte indirette risultano prevalenti rispetto a quelle dirette: le prime generavano i tre quarti del gettito fiscale fino al 1950 e ciò originava profonde iniquità. Infatti, un sistema tributario è tanto più favorevole ai poveri quanto maggiore è il peso delle imposte dirette, che aumentano col crescere del reddito. Le

A questi problemi fondamentali la riforma Vanoni non ha posto rimedio e solo negli anni Sessanta si raggiunge la consapevolezza della necessità di una riforma organica del sistema tributario, nel quale l'imposta diretta progressiva sul reddito sia il tributo principale, si recepiscano le indicazioni europee e trovi applicazione la nuova Imposta sul valore aggiunto, l'IVA, e di pari passo riformare anche l'Amministrazione finanziaria³⁰. Perché veda la luce la riforma basata su queste necessità bisogna attendere fino agli anni Settanta.

2.1.2. La riforma degli anni Settanta e l'autodeterminazione delle imposte

Con la riforma del sistema fiscale del 1971/1973³¹ si decise di abbandonare l'iniziativa dell'Amministrazione finanziaria quale strumento per l'applicazione dei tributi, applicando a pieno il principio della autodeterminazione analitica del reddito³².

Gli obiettivi della riforma sono rinvenibili in una maggior progressività del sistema ed un aumento delle dichiarazioni, con lo scopo di raggiungere una maggiore equità del sistema, oltre alla repressione del gravoso problema dell'evasione fiscale e dell'efficientamento dell'azione amministrativa³³. L'apparato fiscale necessario a raggiungere questi

imposte indirette, che colpiscono la ricchezza nel momento in cui viene spesa, gravano anche sui consumi per bisogni fondamentali, la cui proporzione è maggiore sui redditi più bassi

³⁰ BOSI P., GUERRA M.C., *I tributi nell'economia italiana*, 2023, Bologna, p. 17.

³¹ La riforma fu il risultato di un lungo dibattito a livello accademico e del lavoro di numerose commissioni ministeriali di studio (la più importante fu la «Commissione Cosciani», formata tra 1963 e il 1966). A conclusione di questi studi, fu emanata la legge delega n. 825 del 9 ottobre 1971, con la quale si dettarono i principi fondamentali della vasta riforma fiscale, demandando il compito di redigere i dettagli attuativi all'amministrazione del Ministero delle Finanze attraverso decreti delegati che dovranno essere «*in conformità ai principi costituzionali del contributo di ciascuno in base alla propria capacità e della progressività*» (art. 1, L. 825/71).

Furono pubblicati due raggruppamenti di decreti: il primo, costituito da decreti tutti datati 26 ottobre 1972, introdusse l'imposta sul valore aggiunto (l'IVA) e riorganizzò la finanza locale; il secondo, datato 29 settembre 1973, riorganizzò il sistema delle imposte dirette, con le nuove imposte che entrarono in vigore dal primo gennaio 1974.

Successivamente, con un apposito decreto, probabilmente il più importante per il tema centrale di questa tesi, fu il D.P.R. n. 600 del 29 settembre 1973, vennero raccolte tutte norme comuni in materia di accertamento delle imposte sul reddito.

³² FAZZINI, op.cit., p. 178.

³³ Vi erano molti contribuenti che omettevano di presentare la dichiarazione, preferendo attendere l'accertamento e usufruire di istituti simili ai concordati odierni a condizioni alle volte più vantaggiose.

obiettivi doveva essere costruito attorno ad imposte trasparenti e di semplice applicazione per il contribuente, in modo che quest'ultimo non avesse l'opportunità di occultare ricchezza al fisco.

Inoltre, si confermò la necessità di attuare un sistema tributario che potesse adattarsi in maniera flessibile alle variazioni delle esigenze di mercato, in modo da evitare riforme strutturali frequenti, e basato su un numero limitato di imposte applicate a vasta base imponibile. Il sistema vigente era infatti basato su imposte cedolari (l'imposta sulla ricchezza mobile), l'Ige³⁴ e un ammasso farraginoso di imposte e tributi minori e locali, che spesso producevano iniquità e fenomeni di doppia imposizione per un mancato coordinamento tra finanzia locale e statale³⁵.

Il settore delle imposte che più necessitava di un riordino era quello delle imposte dirette. Era infatti in relazione a queste che si misurava una maggiore sperequazione, causata dai comportamenti dei contribuenti e dallo scarso impegno delle istituzioni pubbliche³⁶. La revisione del sistema di imposizione diretta comportò l'eliminazione dell'imposta sui redditi di ricchezza mobile³⁷, principale imposta che si abbatteva su ogni reddito non fondiario, che risultava essere obsoleta e di difficile riscossione, anche a causa della crisi amministrativa che limitava le azioni degli Uffici Fiscali.

La riforma eliminò molte di quelle agevolazioni ed esenzioni (di cui parlò pure il ministro Vanoni quale problema strutturale del sistema³⁸) e molti dei tributi all'epoca esistenti per giungere ad una razionalizzazione delle fonti del gettito con l'introduzione nuove imposte dirette ed indirette³⁹.

Quello che interessa maggiormente in questa sede sono però le novità in materia di oneri formali a carico dei contribuenti e le nuove vesti dell'Amministrazione finanziaria e dell'accertamento fiscale, che ultimarono il loro lungo processo di trasformazione.

Per quanto riguarda il primo aspetto, fu previsto dall'art. 13 del D.P.R. 600/1973 che il sistema di autodeterminazione delle imposte attraverso le risultanze contabili doveva,

³⁴ Imposta Generale sull'Entrata: era un tributo "plurifase" basato sul valore totale, applicata ad ogni trasferimento dei beni considerando l'intero valore di essi, non limitandosi solamente all'incremento del valore (come accade oggi per l'Iva).

³⁵ BOSI, GUERRA, op.cit., pp. 18-19.

³⁶ FAZZINI, op.cit., pp. 180-181.

³⁷ BORIA, *Il sistema tributario*, cit., pp. 84 e ss.

³⁸ MANESTRA, op.cit., pp. 40-41.

³⁹ Per una disamina delle imposte introdotte dalla riforma si veda BORIA, *Il sistema tributario*, cit., pp. 84-94.

«ai fini dell'accertamento», essere esteso ulteriormente⁴⁰ rispetto all'impianto della riforma Vanoni.

La contabilità aziendale era infatti diventata un «*insostituibile strumento di identificazione*» dei singoli elementi del presupposto per l'applicazione del tributo, ed è proprio nei confronti dei presupposti più complessi che la contabilità assume la sua massima importanza: un'attenta analisi delle scritture contabili attenua l'«*inferiorità conoscitiva*» dell'osservatore esterno (il Fisco), divenuta evidente a seguito della riforma degli anni Cinquanta, dovuta alla complessità del fatto posto alla base dell'imposizione. Per questo le scritture contabili consentono di analizzare meglio i vari elementi della base imponibile, consentendo all'accertamento tributario una maggiore attendibilità⁴¹.

La novità più dirompente fu però quella prevista dall'art. 18 dello stesso decreto, che estese l'obbligo delle scritture contabili per la determinazione del reddito anche a tutte quelle imprese (e lavoratori autonomi) che, a norma del Codice civile, sono considerati “minori”.

Si determinò così una spaccatura tra la definizione di impresa minore resa dalle disposizioni civilistiche e quelle tributarie: per le prime, i “piccoli imprenditori” sono quelli individuati dall'art. 2083 c.c., che classifica questa figura in base all'attività svolta dal titolare, mentre le seconde fanno riferimento solamente all'ammontare dei ricavi percepiti, che, se inferiori ad alcuni parametri⁴², permettono l'accesso ad un regime di contabilità semplificata, ma non esonerano affatto dalla tenuta delle scritture contabili indispensabili per la nuova determinazione dei tributi, nemmeno imprese piccolissime o per

⁴⁰ Fu previsto che erano tenuti obbligatoriamente alla redazione delle scritture contabili: le società soggette all'imposta sul reddito delle persone giuridiche; gli enti pubblici e privati diversi dalle società soggetti all'imposta sul reddito delle persone giuridiche, che hanno per oggetto l'esercizio di attività commerciali; le s.n.c., le s.a.s. e le società ad esse equiparate; le persone fisiche che esercitano imprese commerciali (ossia l'esercizio per professione abituale, ancorché non esclusiva, delle attività commerciali di cui all'art. 2195 c.c.) anche se non organizzate in forma d'impresa; le persone fisiche che esercitano arti e professioni, ai sensi dell'art. 49, co. 1-2 commi D.P.R. 597/73; le società o associazioni fra artisti e professionisti; gli enti pubblici e privati diversi dalle società, soggetti all'imposta sul reddito delle persone giuridiche che non hanno per oggetto sociale l'esercizio di attività commerciali.

⁴¹ LUPI, *Metodi induttivi e presunzioni*, cit., pp. 181 e ss.

⁴² Parametri che sono in continuo aggiornamento, l'ultimo con la legge di bilancio 2023 (L. 197/2022). Nel momento in cui si scrive, ricavi non devono superare i 500.000 euro per le imprese aventi oggetti prestazioni di servizi o 800.000 euro per quelle che svolgono altre attività. Per i contribuenti che esercitano attività d'impresa sia prestando servizi che altre attività, si fa riferimento all'importo dei ricavi relativi all'attività prevalente. In caso di mancanza di una distinta annotazione dei ricavi, si considerano prevalenti le attività diverse dai servizi.

i lavoratori autonomi⁴³. La contabilità è «semplificata» solamente in ordine al numero dei libri contabili e registri, che dovranno essere redatti non attraverso il metodo della partita doppia, ma con quello della partita semplice, evitando così le annotazioni riguardanti incassi e pagamenti e limitandosi alla registrazione, obbligatoria, dei fatti aziendali di rilievo economico⁴⁴.

La *ratio* dietro l'estensione a tutti i contribuenti della obbligatorietà delle scritture contabili è rinvenibile nell'«illusione» di poter risolvere i problemi del sistema tributario aumentando gli obblighi formali in capo ai contribuenti. Oltre alla scarsa attendibilità delle scritture contabili dei contribuenti minori, parte del parziale insuccesso della riforma risiede anche nelle caratteristiche dell'attività amministrativa del Fisco.

Quest'ultimo, come accennato prima, ha infatti completato la sua trasformazione a seguito dell'entrata in vigore della riforma: l'attività di accertamento, inizialmente prerogativa del Fisco, attraversò una fase intermedia nella quale Amministrazione e contribuente iniziarono a collaborare, fino a mettere nelle mani del contribuente l'intera opera di determinazione e liquidazione delle imposte con la riforma oggetto di trattazione⁴⁵.

Sulla base dell'art. 31 del D.P.R. 600/1973 il fulcro dell'azione amministrativa si era quindi spostato: dalla presenza indefettibile nel momento cruciale del rapporto d'imposta, quello della determinazione dell'imponibile e dell'importo del tributo, si spostò sia a valle, effettuando controlli (a campione) delle dichiarazioni presentate e rilevando eventuali maggior imposte, sia a monte, vigilando sui contribuenti negli adempimenti contabili e fornendo un ruolo di coordinamento. Essenzialmente, si passò da un sistema nel quale l'Amministrazione imponeva i tributi presentandosi alla porta di tutti, ad uno nel quale controlla e reprime i comportamenti contrari alla legge di pochi.

Il problema principale di questi nuovi compiti dell'azione dell'Amministrazione fu che le «*particolari semplificazioni*» contabili previste per le imprese minori (art. 2, L. n. 825/1971) non vennero accompagnate da altrettanto «*particolari*» forme di accertamento

⁴³ Il regime di contabilità semplificato è valido di anno in anno e viene confermato se il limite dei ricavi non viene superato nel corso dell'anno precedente. Nel caso in cui tale limite venga superato durante l'esercizio, nel periodo fiscale successivo il contribuente sarà obbligato a passare al regime di contabilità ordinaria. Al contrario, se in un determinato esercizio i ricavi del contribuente sono inferiori ai limiti stabiliti, avrà la possibilità di tornare al regime semplificato, a meno che non esprima esplicitamente la volontà di rimanere nel regime ordinario.

⁴⁴ PINO C., *Le scritture contabili e il controllo del reddito d'impresa*, 2012, Padova, pp. 57-58.

⁴⁵ FAZZINI, op.cit., p. 182.

del reddito d'impresa⁴⁶. Per lungo tempo, fino a nuove leggi che intervennero in materia di accertamento presso i contribuenti minori, l'Amministrazione finanziaria si trovò in una situazione di «*limitata forza reattiva*» di fronte a dichiarazioni rese dai contribuenti minori formalmente ineccepibili, ma non conformi alle caratteristiche dell'attività, disciplinata dall'art. 39 del D.P.R. 600/1973⁴⁷. Infatti, come si vedrà, l'utilizzo di un metodo induttivo capace di calarsi nella specifica realtà dei fatti è limitato a tassative fattispecie elencate al secondo comma dell'art. 39 cit., oppure richiede ai verificatori di motivare analiticamente le ragioni per cui la documentazione aziendale non fosse un buon punto d'appoggio per la determinazione del reddito (v. *infra* par. 2.2.).

La riforma della fase di accertamento non avvenne con piena consapevolezza da parte del Fisco, che mostrò resistenze al cambiamento nei confronti del nuovo sistema di imposizione, restando ancorata agli schemi di accertamento tipici del sistema pre-riforma. Vi era una diffusa diffidenza riguardo ai controlli a campione, preferendo una (ora inattuabile) verifica generalizzata. I vertici dell'Amministrazione finanziaria non si resero conto che l'accertamento aveva completato il suo mutamento da fase necessaria a fase eventuale, diretta a far emergere errori ed omissioni durante l'attuazione dell'autotassazione da parte del contribuente.

Il disordine creatosi negli Uffici spinse il legislatore ad aumentare gli obblighi documentali per i contribuenti e ad un inasprimento delle sanzioni, facendo affidamento (sbagliando) sull'effetto dissuasivo delle sanzioni come alternativa ai controlli e alle verifiche⁴⁸.

⁴⁶ PINO, op.cit., pp. 158 e ss.

⁴⁷ BEGHIN M., *Il reddito d'impresa: situazioni soggettive, regole generali e speciali, procedimento di determinazione, operazioni straordinarie*. 2021, Pisa, pp. 181 e ss.

⁴⁸ La letteratura scientifica sugli effetti di un aumento delle sanzioni quale mezzo di contrasto all'evasione fiscale abbonda. L'aumento delle sanzioni (sia per violazioni degli obblighi documentali di regolare presentazione della dichiarazione, sia per fattispecie evasive vere e proprie) connesse ad una bassa probabilità di subire controlli risulterebbe non essere altro che una punizione feroce verso i pochi contribuenti controllati dal Fisco. La punizione non dipenderebbe quindi dalla gravità del fatto, ma dalla difficoltà di dimostrare in concreto l'evasione, trascurando tutti quei contribuenti che sfuggono ai controlli che potrebbero essere un multiplo rispetto a quelli intercettati e controllati. Chi viene controllato e sanzionato avverte un senso di ingiustizia e si diffonde tra i contribuenti l'idea che l'importante è non essere controllati, piuttosto che rispettare le norme. Inoltre, sanzioni troppo elevate «drammatizzano» i controlli, rendendoli più macchinosi. Si innesca così un circolo vizioso controproducente: il rapporto di fiducia tra Amministrazione e contribuente viene minato, i controlli sono impopolari e chi li subisce si sente una vittima di un'impresicata «oppressione tributaria». Inoltre, anche da parte del Fisco si adottano atteggiamenti opportunistici: il fulcro delle attività di controllo diventano (come accennato al par. 1.2.3) l'evasione interpretativa e questioni di diritto, dove la legge «telecomanda» l'azione. LUPI, *Evasione fiscale, paradiso e inferno*, cit., pp. 289-291;

Questa evoluzione della funzione del Fisco è stata possibile perché fin dal secondo dopoguerra nacque una gran quantità di imprese dotate di una articolata organizzazione amministrativa. Una quota sempre maggiore di ricchezza veniva erogata da «grandi organizzazioni»⁴⁹, in grado di svolgere il ruolo di ausiliario del Fisco. Queste organizzazioni, anche se di modeste dimensioni e non ampiamente sviluppate, erano in grado, nelle intenzioni del legislatore, di fornire al Fisco informazioni per la determinazione analitica della ricchezza transitata per la struttura amministrativa, come per esempio i redditi erogati ai dipendenti, le merci pagate ai fornitori o i dividendi incassati dai soci.

Il fulcro di questo nuovo paradigma della tassazione è la documentazione aziendale prevista dall'art. 14 del D.P.R. 600/1973: da questo momento in poi, le scritture contabili divennero l'elemento centrale della determinazione dei redditi e l'«asse portante» dell'attività di accertamento del Fisco, utilizzata per controllare i numerosi soggetti che entrano in contatto con le diverse organizzazioni e per valorizzare in chiave economica i rapporti giuridici intercorsi tra le diverse parti. Tale documentazione doveva obbligatoriamente essere posta dal Fisco come base della propria funzione istruttoria⁵⁰.

La tassazione aziendale permette quindi di intercettare e rendere visibili anche i flussi reddituali di tutti quei soggetti che interagiscono con la struttura aziendale stessa: il reddito percepito dal dipendente, i dividendi incassati dal socio, le fatture di acquisto o vendita registrate da fornitori o clienti, le consulenze e così via. Tutti questi dati vengono trasmessi integralmente dalla struttura organizzativa, evitando all'Amministrazione la ricerca di innumerevoli soggetti che potrebbero agevolmente aggirare le disposizioni sulle dichiarazioni fiscali.

Man mano che sempre maggiore ricchezza è transitata attraverso questi soggetti, si è sviluppato un sistema tributario ad immagine e somiglianza delle strutture amministrative stesse, con l'«illusione» di raggiungere l'affidabilità delle grandi organizzazioni anche dove queste organizzazioni mancano, mediante una previsione normativa⁵¹.

ID, *Manuale di evasione fiscale*, cit., pp. 53-56; ID, *Società, diritto e tributi*, pp. 149-153; SANTORO, op.cit., *passim*; MICELI, *L'evasione fiscale nazionale tra prospettive economiche e rilevazioni sociali*, cit. p. 115.

⁴⁹ Per «grandi organizzazioni» si intendono qui tutti quei contribuenti con una autonoma organizzazione, in grado di sopravvivere anche senza il titolare dell'attività d'impresa. In quest'ottica, anche piccole imprese sono diventate «grandi organizzazioni», in grado di fornire al fisco informazioni sui soggetti e sulla ricchezza che transitano attraverso queste organizzazioni. LUPI, *Società, diritto e tributi*, cit., pp. 132-133.

⁵⁰ FAZZINI, op.cit., pp. 187 e ss.

⁵¹ LUPI, *Società, diritto e tributi*, cit., p. 133; ID., *Tassazione aziendale in cerca di identità*, cit., p. 22.

2.1.3. *La tassazione analitico-aziendale anche dove l'azienda non c'è*

Il motivo per cui viene definita un'«illusione» ritenere la tassazione analitico-aziendale onnipotente risiede essenzialmente nella previsione dell'applicazione degli stessi criteri per l'autodeterminazione delle imposte indistintamente, anche laddove un'organizzazione amministrativa non è presente o non è affidabile, appiattendo tutte le attività produttive nell'unica categoria delle «imprese fiscali».

Infatti, questo sistema si dimostra efficace solo quando la ricchezza è gestita attraverso rigide strutture aziendali, all'interno delle quali si è raggiunto un livello di «spersonalizzazione» tale da riuscire a separare la figura del fondatore/titolare dall'organizzazione stessa; diventa molto più semplice occultare la ricchezza al Fisco in assenza di aziende o quando i proprietari possono ingannare il sistema, poiché è il Fisco stesso che ha affidato loro tale controllo⁵².

In queste «grandi» imprese sono impiegati un considerevole numero di lavoratori e sono caratterizzate da obiettivi di produzione che richiedono l'adozione di una struttura contabile rigorosa. Con la presenza di diversi livelli gerarchici e un significativo numero di individui preposti alle funzioni amministrative, l'implementazione di una doppia contabilità diventa un processo più intricato e oneroso. In questa situazione, l'intera gerarchia aziendale deve essere coinvolta in qualche modo nell'evasione fiscale e all'imprenditore rimarrebbero risicati margini di manovra per attuare comportamenti fraudolenti⁵³.

Quando un'azienda raggiunge una certa dimensione, questi vincoli contribuiscono a garantire il rispetto degli obblighi fiscali anche con poche sanzioni e controlli limitati.

Si sottolinea che queste strutture non devono essere necessariamente «grandi imprese» in senso stretto: anche un'impresa con un centinaio di dipendenti, «piccola» dal punto di vista economico-sociale, offre già al Fisco buona parte delle garanzie di una organizzazione amministrativa strutturata e autonoma rispetto alla figura dell'imprenditore.

Pertanto, i veri «riscossori» del sistema sono le grandi imprese, nelle quali tutto concorre a favore della trasparenza dei risultati economici⁵⁴, che favorisce tra l'altro un più

⁵² ID., *Manuale professionale di diritto tributario*, Milano, 2011, p. 16.

⁵³ SANTORO, op.cit., p. 141; LUPI, *Evasione fiscale, paradiso e inferno*, cit., pp. 35-36;

⁵⁴ LUPI R., *Evasione fiscale e diversa rilevabilità della capacità economica*, in *Rass. trib.*, 2007, n. 6, p. 1662.

agevole accesso al credito da finanziatori esterni. È grazie alla presenza di queste organizzazioni che fu possibile il passaggio all'attuale sistema di autodeterminazione analitica delle imposte⁵⁵.

L'aspetto «paternalistico padronale» e quello «spersonalizzato manageriale» non si escludono vicendevolmente, ma possono coesistere attraverso diversi «dosaggi». È essenziale comprendere come questo bilanciamento si manifesti in ogni specifica situazione, al fine di analizzare l'impresa e determinare se e dove al suo interno vi siano sacche di illegalità nelle quali qualcuno ha la possibilità di mentire⁵⁶.

Infatti, man mano che le dimensioni aziendali si riducono amministrazione e proprietà iniziano a convergere nello stesso soggetto. In questa situazione il Fisco non ha la possibilità di far leva su una struttura amministrativa autonoma⁵⁷.

L'attuale sistema economico italiano, caratterizzato da un numero limitato di imprese con proprietà diffusa o pubblica e da una moltitudine di aziende a conduzione familiare, vi è un complesso intreccio tra dimensioni aziendali e sistemi di *governance*, che dipendono dalla struttura e dall'intervento della proprietà nella gestione.

Anche in imprese in cui la presenza del proprietario è significativa, è possibile che diventino eccessivamente vincolate per nascondere sistematicamente i ricavi o evitare le ritenute sui redditi dei dipendenti. Allo stesso tempo, queste organizzazioni possono risultare sufficientemente flessibili per attuare altre forme di fattispecie evasive (ad esempio, accordandosi con i fornitori per la sovrapproduzione degli acquisti o viceversa la sottoproduzione delle vendite).

L'applicazione del meccanismo della tassazione analitico-aziendale viene esteso anche ad imprenditori piccolissimi, professionisti e lavoratori autonomi, dotati di un'organizzazione insignificante rispetto all'impegno organizzativo e produttivo del titolare stesso. Qui, le scritture contabili non assumono alcun ruolo di effettivo controllo interno, ma sono considerati soltanto un inutile e costoso «fardello normativo», una sovrastruttura richiesta unicamente dalla legge, la cui tenuta può essere demandata a terzi per il

⁵⁵ A conferma della fiducia del legislatore in queste strutture organizzative, questo modello è stato adottato per la tassazione dei redditi da lavoro dipendente basato su sostituzione d'imposta e ritenuta alla fonte, oppure in quei casi, per esempio, le banche trattengono alla fonte le imposte sui conti correnti e strumenti finanziari, oppure quando le società energetiche riscuotono le accise sui carburanti o sull'energia.

⁵⁶ ID., *Evasione fiscale, paradiso e inferno*, cit., p. 265.

⁵⁷ BEGHIN, *La bellezza delle tasse*, cit., pp. 117-123.

soddisfacimento dei requisiti contabili minimi, rappresentando quindi la c.d. «contabilità per il fisco»⁵⁸. Anzi, in questi contesti l'imprenditore è ben consapevole se la sua attività sta producendo o distruggendo ricchezza, senza la necessità che sia il commercialista a comunicarglielo⁵⁹.

La gestione dei rapporti con la clientela è direttamente nelle mani del proprietario dell'impresa: quest'ultimo interagisce direttamente con i clienti (che molto probabilmente sono consumatori finali o altri piccoli operatori) che non richiedono documentazione fiscale, trovandosi così nella situazione di proporre transazioni "in nero" o con dichiarazioni parziali. In questo modo viene meno quel contrasto d'interessi centrale nel sistema d'imposizione analitico contabile⁶⁰. È il titolare il vero *deus ex machina* di questi contesti poco organizzati, dal quale provengono tutte le decisioni, ed è qui che emergono prepotentemente i problemi relativi all'evasione fiscale⁶¹.

In tali circostanze, la visibilità «contabile» della capacità economica risulta poco efficace, poiché l'impresa si identifica con il titolare. Se le tasse sono legate a «ciò che è visibile» attraverso la documentazione aziendale, in questo contesto non è visibile una struttura amministrativa o un'organizzazione aziendale, ma solo un negozio, la bottega di un artigiano o un taxi⁶².

In una situazione del genere, non limitati da rigidità organizzative né identificabili dai propri clienti, c'è una forte inclinazione a occultare ricchezza al fisco da un lato. Dall'altro la parte dichiarata e visibile viene circondata da un armamentario contabile che cerca di replicare quello delle grandi imprese, finendo così per registrare, con effetto involontariamente comico, le fatture da ricevere del fornaio, le rimanenze finali del parrucchiere o i beni ammortizzabili del venditore porta a porta⁶³.

⁵⁸ PINO, op.cit., pp. 158 e ss.

⁵⁹ BEGHIN M., *Il diritto delle imposte. Principi, istituti e regole per la tassazione dei redditi e dei consumi*, Padova, 2023, pp. 202 e ss.

⁶⁰ Nei rapporti tra grandi imprese, le parti del rapporto commerciale sono tutte interessate alla documentazione fiscale, registrata poi nei sistemi di contabilità per tenere sott'occhio la gestione globale di queste complesse strutture. Tra i consumatori invece c'è una totale indifferenza verso la documentazione fiscale, dando così spazio alle manovre evasive dell'imprenditore.

⁶¹ LUPI R., *Diritto tributario. Parte speciale: la determinazione giuridica della capacità economica*. 9 ed., Milano, 2007, pp. 18-19.

⁶² ID., *Evasione fiscale, paradiso e inferno*, cit., pp. 217 e ss.

⁶³ ID, *ivi*, p. 161.

Di conseguenza, questi contribuenti presentano una dichiarazione formalmente ineccepibile ma scarsamente aderente alla realtà, rendendo difficoltosa l'azione accertatrice dell'Amministrazione finanziaria, che si preoccupa maggiormente dell'identificazione del corretto regime contabile ed impositivo applicato ad una determinata fattispecie piuttosto che ricercare ricchezza non transitata per l'apparato amministrativo. È evidente che la regolarità formale delle scritture non può garantire da sola la registrazione di tutti gli elementi del reddito d'impresa.

Questo conferma che l'evasione, innanzitutto, dipende dall'opportunità di evadere, valutazione che avviene inizialmente sulla probabilità di un accertamento fiscale e sulla capacità degli uffici fiscali di fornire prove adeguate in caso di controllo. L'opportunità di evadere è stata però «servita su un piatto d'argento» dal legislatore quando ha previsto la centralità delle scritture contabili in tutti i contesti d'impresa.

È inoltre evidente come la natura della clientela e la visibilità dell'attività economica assumano un ruolo significativo nella decisione riguardante se e quanto evadere (come accennato al par. 1.1.3.).

All'inizio del paragrafo si è definita «un'illusione» l'applicazione indiscriminata della tassazione analitico-aziendale e ora dovrebbe essere più chiaro il perché: il legislatore tributario si è illuso di poter creare, *ope legis*, strutture con le caratteristiche descritte sopra per poter contare su un sistema affidabile delegato ai contribuenti, trasformando tutti i “non dipendenti” in soggetti tassabili in base al bilancio, trascurando le caratteristiche proprie delle attività economiche e delle modalità di circolazione della ricchezza⁶⁴.

È quindi comprensibile perché, alla luce delle riforme avvenute negli anni, molti autori individuino tra le caratteristiche proprie del nostro sistema tributario una delle cause principali che determinano l'evasione fiscale e il motivo per cui quest'ultima sia concentrata proprio presso contribuenti minori. Questi, trovandosi, loro «malgrado», in una situazione caratterizzata da interventi normativi incapaci di comprendere la realtà dei fatti, riescono maggiormente ad occultare ricchezza al fisco.

⁶⁴ Id, *Società, diritto e tributi*, cit., p. 160.

2.2. Il metodo induttivo-extracontabile per l'individuazione di capacità economica nascosta presso le imprese minori

Come visto, l'utilizzo di metodologie analitiche per rilevare l'occultamento di ricchezza da parte di soggetti le cui scritture contabili costituiscono solamente un «fardello normativo» non è efficace.

Ci si chiede quindi quale sia il metodo da utilizzare nei confronti di questi soggetti.

In questo paragrafo si andrà ad esplorare il metodo induttivo per la determinazione dei redditi presso piccoli contribuenti, mentre nel prossimo paragrafo si esporranno le linee evolutive dell'attività di accertamento dell'Amministrazione finanziaria. Questa attività, come vedremo, è stata caratterizzata da diversi interventi del legislatore che si sono susseguiti nell'intento di dare agli Uffici strumenti che fossero in grado di prescindere dalle scritture contabili senza la necessità di passare per il gravoso giudizio dell'inattendibilità delle scritture stesse, poste indefettibilmente al centro della fase attuativa del tributo dal legislatore stesso. Grazie a questi strumenti, nelle intenzioni del legislatore, i funzionari fiscali avrebbero avuto la possibilità di provvedere alla determinazione del reddito direttamente in via induttiva.

Il concetto di accertamento «extracontabile» o «puro» esprime la possibilità di ricostruire il presupposto d'imposta utilizzando anche presunzioni prive dei caratteri di gravità, precisione e concordanza previsti dall'art. 2729 c.c. *ex art.* 39, co. 2, D.P.R. 600/1973, o attraverso una metodologia induttiva, *ex art.* 55, D.P.R. n. 633/1972, nei confronti di un contribuente la cui contabilità è ritenuta inattendibile dall'Amministrazione finanziaria.

Con l'entrata in vigore della riforma degli anni Settanta alla determinazione extracontabile è stata accordata la posizione di *extrema ratio* per alcuni casi limite previsti al secondo comma dell'art. 39 cit.

I summenzionati casi limiti sono caratterizzati tutti da irregolarità o anomalie relative all'impianto documentale e contabile o degli obblighi formali in capo al contribuente. È possibile quindi intravedere una natura «sanzionatoria» della determinazione induttiva: la posizione del contribuente in termini di dimostrazione dell'evasione è sicuramente meno favorevole rispetto alle ordinarie ipotesi di accertamento. Il metodo in esame

«penalizzerebbe» quindi il contribuente che si è sottratto ai propri obblighi formali, essendo egli sottoposto ad una determinazione meno attendibile e contrastabile con maggiore difficoltà⁶⁵.

Occorre però rilevare che essendo l'obiettivo primario della determinazione induttiva l'individuazione del presupposto, la «sanzione» è al massimo limitata ad una posizione dimostrativa meno vantaggiosa per il contribuente. Non sempre esiste infatti una corrispondenza biunivoca tra un presupposto dell'accertamento induttivo puro ed evasione fiscale da reprimere: vi sono infatti adempimenti formali la cui violazione porta all'accertamento extracontabile, ma che non sempre sono essenziali per dimostrare l'esistenza di evasione.

Per comprendere perché molti autori ritengono non vi sia una natura sanzionatoria dell'accertamento in esame, occorre preventivamente chiarire che la ricostruzione induttiva non può essere considerata equivalente a una ricostruzione senza vincoli giuridici, che non tenga conto della reale situazione del contribuente, giustificando tale approccio con l'illecito comportamento di quest'ultimo. Se per natura sanzionatoria ci si riferisce alle riduzioni delle garanzie per il contribuente (dato il capovolgimento dell'onere della prova), è possibile condividere la natura sanzionatoria, fermo restando che tale conclusione non può incidere sulle garanzie difensive, costituzionalmente garantite dagli artt. 3 e 24 Cost.⁶⁶. Al contrario, se coloro che sostengono la natura sanzionatoria intendono giustificare la menzionata natura con il totale abbandono dei principi fondamentali relativi alla capacità contributiva, la conclusione deve essere considerata legalmente inaccettabile⁶⁷.

Inoltre, come è ovvio, anche questa tipologia di accertamento non può non adattarsi al principio costituzionale dell'imposizione sulla capacità contributiva del contribuente: in ogni caso, l'Amministrazione dovrà ricostruire il reddito effettivo, o comunque produrre una stima che possa dirsi aderente alla situazione effettiva⁶⁸.

È quindi condivisibile che, se effettivamente presente, la natura sanzionatoria sia rinvenibile solamente nell'inversione dell'onere della prova, almeno fintantoché gli Uffici adempiranno a pieno l'obbligo di motivazione dell'atto, esplicitando l'iter logico-

⁶⁵ LUPI, *Metodi induttivi*, cit., pp. 254 e ss.

⁶⁶ CAPOLUPO S., *Manuale dell'accertamento delle imposte*, 2015, Milano, pp. 1699.

⁶⁷ ID, *ivi*, p. 1700; LUPI, *Metodi induttivi*, cit., p. 257.

⁶⁸ SANTAMARIA B., *Manuale di diritto tributari*, 2020, Padova, pp. 251 e ss.

giuridico che ha condotto all'adozione del metodo induttivo, a pena la violazione degli artt. 3 e 24 Cost.⁶⁹.

2.2.1. I presupposti dell'accertamento extracontabile

L'accertamento induttivo richiede un esame preliminare della dichiarazione dei redditi (se disponibile) e dei relativi allegati (se richiesti).

Di conseguenza, è vietato all'ufficio derogare al criterio analitico-contabile, tranne che in presenza di comportamenti particolarmente gravi attribuibili direttamente al contribuente o causati da forza maggiore. Queste situazioni di gravità devono mettere in pericolo gli interessi erariali non solo in termini di entrate, ma anche rispetto all'esercizio dei poteri di accertamento⁷⁰.

Per questo il secondo comma dell'art. 39 cit. e l'art. 55 del D.P.R. n. 633/1972 contengono una elencazione tassativa dei presupposti per l'applicazione del metodo induttivo puro, tra i quali si ritrovano anche circostanze ulteriori e diverse dalla mera inattendibilità delle scritture contabili, ma che denunciano un atteggiamento di scarsa collaborazione del contribuente nell'adempimento dei propri obblighi formali.

All'art. 39, co. 2, lett. a), cit. viene previsto che l'accertamento vada condotto in via induttiva se manca l'indicazione del reddito d'impresa. È necessario chiarire che questa previsione è applicabile a coloro che, titolari di redditi d'impresa, abbiano dichiarato solamente altri tipi di redditi. Infatti, nel caso non sia stata compilata la corrispondente casella degli appositi modelli ministeriali ma si siano comunque forniti tutti gli elementi necessari per la determinazione del reddito, tale norma non è applicabile⁷¹.

Altro presupposto per l'accertamento induttivo risiede nella mancata tenuta, sottrazione ed indisponibilità delle scritture contabili obbligatorie⁷², ex art. 39, co. 2, lett c), D.P.R. 600/1973. Viene evidenziato che tale presupposto costituisce spesso un

⁶⁹ STESURI A., *L'omessa tenuta della contabilità e l'accertamento induttivo*, in Corr. trib., 2001, n. 20, pp. 1488 e ss.

⁷⁰ CAPOLUPO, op.cit., p. 1702.

⁷¹ CAPOLUPO, op.cit., p. 1724; LUPI, *Metodi induttivi*, cit., pp. 260-261.

⁷² Le scritture contabili obbligatorie sono elencate dall'art. 14 del D.P.R. 600/1973 e, in tema IVA, dall'art. 55 del D.P.R. 633/1972.

presupposto formale, in quanto questo inadempimento viene in rilievo anche qualora la mancanza delle scritture contabili non sia di ostacolo all'accertamento⁷³. Infatti, l'art. 14 del citato decreto ricomprende nel novero delle scritture obbligatorie per le società di capitali anche i libri sociali o dei beni ammortizzabili. Ciò premesso, risulta chiaro che l'applicazione di questo metodo in seguito ad inadempimento formale operi anche quale stimolo (o minaccia) alla corretta tenuta delle scritture obbligatorie.

Il legislatore equipara in questa norma tre distinti comportamenti⁷⁴, tutti accumulati dal fatto che questi devono risultare dal «verbale di ispezione»: questo riferimento va letto in senso ampio per ricomprendere al suo interno le diverse manifestazioni dell'azione accertatrice⁷⁵.

Infine, alla lett. d) vengono previsti i presupposti più significativi dell'accertamento induttivo. Infatti, gli Uffici possono utilizzare questo metodo «quando le omissioni e le false o inesatte indicazioni [...] ovvero le irregolarità formali delle scritture contabili risultanti dal verbale di ispezione sono così gravi, numerose e ripetute da rendere inattendibili nel loro complesso le scritture stesse». In questa ipotesi viene presa in considerazione l'affidabilità del sistema contabile, sia dal punto di vista formale che sostanziale.

Il grado di infedeltà delle scritture contabili «procede senza soluzione di continuità da violazioni insignificanti a violazioni assai gravi»⁷⁶. È perciò di fondamentale importanza stabilire dove tracciare la linea di demarcazione tra irregolarità formali e sostanziali «gravi, numerose e ripetute» e altre irregolarità che non rilevano in sede di accertamento induttivo. Tracciare una linea netta è impossibile dal momento che il testo normativo contiene inequivocabilmente un tipico «concetto indeterminato», a carattere relativo, per il quale è possibile solamente elaborare alcuni criteri orientativi⁷⁷.

La norma riferisce la gravità, la numerosità e la ripetitività espressamente alle irregolarità contabili, così facendo anche una sola argomentazione riesce a dimostrare diverse irregolarità e permette l'utilizzo del metodo induttivo.

⁷³ LUPU, *Metodi induttivi*, p. 261.

⁷⁴ Omessa tenuta di una o più scritture contabili, la loro sottrazione all'ispezione e l'indisponibilità delle stesse per cause di forza maggiore.

⁷⁵ Come, per esempio, il verbale redatto dai militari della Guardia di Finanza o dai funzionari degli Uffici, che può essere stilato presso gli Uffici stessi o a seguito di un accesso alla sede dell'impresa o della richiesta di restituzione di questionari compilati dal contribuente.

⁷⁶ LUPU, *Metodi induttivi*, p. 267.

⁷⁷ ID., *ivi*.

Infatti, se da un dato extracontabile viene dedotto che sia stato acquistato il doppio delle materie prime rispetto a quanto contabilizzato, si è di fronte ad una sola argomentazione presuntiva, dalla quale però scaturiscono molteplici irregolarità che possono giustificare l'accertamento induttivo⁷⁸.

Nella valutazione delle violazioni formali è necessario valutare sia la diversa complessità delle scritture contabili⁷⁹ sia tenere in considerazione la preparazione dell'addetto alle scritture contabili.

Per le violazioni sostanziali va effettuata la stessa ponderazione in ordine alla rilevanza economica o al numero delle violazioni commesse. Inoltre, tali valutazioni devono essere effettuate relativamente ai singoli periodi d'imposta e non già sulla base di valutazioni pluriennali.

Come visto, l'indagine sulla inattendibilità delle scritture contabili non è agevole. Sono stati però individuati alcuni casi che condurrebbero ad una "automatica" dichiarazione di inattendibilità: è stata così qualificata una contabilità ufficiale a seguito del rinvenimento di una «contabilità parallela»⁸⁰ in sede di verifica presso l'abitazione dell'amministratore; oppure quando sia indicato un conto cassa negativo, che per sua natura esprime un valore numerario⁸¹.

Già da questa superficiale analisi dei presupposti è agevolmente rilevabile come all'interno delle fattispecie previste vi siano «*situazioni conoscitive molteplici*», da tenere in considerazione ai fini dell'attendibilità della dimostrazione extracontabile degli Uffici.

2.2.2. L'attendibilità dell'accertamento induttivo-extracontabile

Una volta dimostrata l'esistenza dei presupposti per l'accertamento extracontabile, l'Amministrazione non può ritenere concluso il suo lavoro probatorio. Infatti, dall'analisi

⁷⁸ ID., *ivi*, p. 268.

⁷⁹ Dieci cancellazioni in un piccolo bilancio assumono un peso diverso rispetto ad un bilancio con mille integrazioni ma di una grossa società.

⁸⁰ BEGHIN, *Diritto tributario*, cit., p. 297; CIARCIA A.R., *Le conseguenze del rinvenimento, in sede di verifica, di documentazione extracontabile*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2017, n. 1, pp. 230 e ss.

⁸¹ SCANDIUZZI D., *Saldo di cassa negativo e presunzione di maggiori ricavi non annotati*, in *Corr. trib.*, 2010, n. 10, pp. 761 e ss.

svolta sopra, i presupposti non forniscono in quanto tali una base per la rideterminazione del reddito o, in tema di IVA, del giro d'affari. È raro che le argomentazioni utilizzate per provare l'inattendibilità dell'impianto contabile possano essere efficacemente utilizzate anche per determinare il reddito del contribuente⁸², ed è particolarmente rilevante nei casi in cui il presupposto per l'accertamento risiede proprio in questioni formali.

L'Amministrazione dovrà quindi dimostrare anche l'attendibilità delle determinazioni extracontabili in concreto effettuate. Conseguentemente, vi è una distinzione tra il livello probatorio richiesto per smentire la contabilità e quello richiesto alle determinazioni rese in sede di rettifica⁸³: per le prime sono richieste presunzioni qualificate, per le seconde sono sufficienti quelle che la dottrina⁸⁴ chiama «presunzioni semplicissime», ovverosia presunzioni che non richiedono i requisiti della gravità, precisione e concordanza. Ma, anche se non qualificate, le presunzioni devono comunque essere dimostrate per via dell'inflessibile necessità di motivazione dell'atto.

Anzitutto, all'accertamento extracontabile non è ovviamente richiesta la ricostruzione del presupposto per l'applicazione dell'imposta con un grado di attendibilità pari a quello ottenibile in sede di accertamento contabile, potendo quindi anche non basarsi su prove «certe e dirette» e sulle presunzioni *ex art. 2729 c.c.*

Quindi, una volta dimostrato analiticamente che il contribuente ha occultato ricchezza, le rideterminazioni in aumento del reddito non devono possedere l'attendibilità delle prime dimostrazioni. Infatti, la ricostruzione extracontabile potrà basarsi anche su conoscenze di dominio pubblico o stime, che dovranno essere necessariamente calate nel contesto del contribuente sottoposto a controllo.

Il problema di stabilire quale grado di attendibilità debbano avere le ipotesi degli Uffici non è risolvibile a mente dell'art. 39, co. 2., in quanto l'espressione «dati ed elementi comunque raccolti» si riferisce agli elementi posti alla base delle ipotesi di rideterminazione. Ciò che è sicuro è che il testo prevede l'abbandono delle presunzioni qualificate

⁸² LUPI, *Metodi induttivi*, cit., pp. 270 e ss. L'Autore esemplifica questo caso con le argomentazioni basate su percentuali di ricarico o sul rapporto tra fattori produttivi: queste argomentazioni possono sia smentire l'impianto contabile che fornire una solida base da cui ricavare facilmente il reddito.

⁸³ Per approfondimento su differenze del livello probatorio Cfr. LUPI, *Metodi induttivi*, cit., cap. 8, par. 11, pp. 217 e ss.

⁸⁴ BEGHIN, *Diritto tributario*, p. 299; PERRONE L., *Accertamento del reddito di impresa (linee evolutive)*, in *Enciclopedia del Diritto*, 2007, I, Milano; RANDAZZO F., *La prova "prima facie" nell'accertamento induttivo*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2023, n. 1, pp. 17 e ss.; ARTUSO E., *L'accertamento induttivo*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2017, n. 1, pp. 309 e ss.

(per le imposte dirette) e l'utilizzo di un metodo induttivo (per l'IVA, ex art. 55, D.P.R. 633), ma non per questo autorizza i funzionari fiscali a fare ricorso a ragionamenti inattendibili ed arbitrari, ma statuisce l'eliminazione di un elevato grado di attendibilità previamente individuabile, in quanto l'attendibilità stessa delle determinazioni deve essere valutata in relazione al «*contesto conoscitivo*» specifico⁸⁵.

L'inferiore livello di probabilità di una presunzione «semplicissima», non dotata dei caratteri del 2729 c.c. e che non necessariamente sono «lievi, imprecise e contraddittorie» (per contrapposizione alla previsione civilistica), non permette di affermare automaticamente che queste presunzioni siano a priori insufficienti a collegare il fatto noto (occultamento della ricchezza e scritture inattendibili) al fatto ignoto (il reddito d'impresa). Infatti tra le argomentazioni «gravi» e «leggere» c'è una serie senza soluzione di continuità di sfumature all'interno della quale è possibile collocare le dimostrazioni extracontabili. Anzi, viene evidenziato proprio come la possibilità di utilizzare presunzioni semplicissime potrebbe essere addirittura implicita: anche nell'accertamento contabile, le presunzioni ex art. 2729 c.c. vanno utilizzate per smentire le scritture, mentre per la ricostruzione delle singole operazioni non è richiesto l'elevato livello probatorio richiesto dalla disposizione civilistica. A maggior ragione, nell'accertamento induttivo si potrà ricorrere a qualsiasi argomentazione che appaia sufficientemente attendibile in relazione allo specifico contesto in cui viene resa⁸⁶.

Imporre un livello probatorio predeterminato ai risultati di un accertamento extracontabile, viste le caratteristiche delle diverse situazioni cui questo metodo si rivolge mortificherebbe il fine stesso del metodo in esame: in questo modo verrebbe appiattito il «rigore dimostrativo» richiesto nei confronti di un ampio spettro di situazioni molto diverse, che, come visto, vanno dalla mancata ottemperanza di obblighi formali all'assenza di ogni documentazione obbligatoria⁸⁷. Anzi, imporre un livello predeterminato andrebbe proprio in contrasto con la *ratio* di tale metodo, da utilizzare qualora gli strumenti analitici e predeterminati si siano rilevati insufficienti per la determinazione del reddito dei contribuenti minori.

⁸⁵ LUPU, *Metodi induttivi*, cit., p. 273-276.

⁸⁶ ID., *ivi*, pp. 283-285.

⁸⁷ ID., *ivi*, pp. 287-288.

Quindi, anche se non qualificate, le presunzioni devono comunque possedere una certa probabilità, e possono essere utilizzate anche qualora vi siano diverse ipotesi aventi tutte la medesima probabilità⁸⁸: per esempio, nelle stime⁸⁹ non sarebbe corretto escludere una determinazione per il fatto che ve ne siano di immediatamente contigue e dotate di pari probabilità. Non avrebbe senso per il contribuente difendersi affermando che l'importo accertato sarebbe stato leggermente superiore o inferiore se si fosse utilizzata un'altra ipotesi rispetto a quella resa dagli Uffici avete pari probabilità.

Quindi, qualora una presunzione abbia una sufficiente probabilità, può essere utilizzata nonostante la presenza di altre ipotesi alternative, rendendo «insensibile» l'accertamento induttivo a prospettazioni del contribuente dotate di pari dignità probatoria. Il contribuente deve, per smentire l'Ufficio, addurre una determinazione con maggiore probabilità.

È quindi chiaro che l'accertamento extracontabile non può essere definito da parametri generali, ma deve necessariamente basarsi su metodi squisitamente empirici. Ciononostante, è possibile individuare alcuni «parametri» rilevanti per stabilire se le ipotesi adottate dagli Uffici siano sufficientemente attendibili⁹⁰.

È da sottolineare *in primis* l'importanza, già menzionata, dei fatti di comune esperienza, soprattutto in alcune categorie di contribuenti, laddove il contesto conoscitivo consente l'ingresso di queste cognizioni: conoscenze diffuse in un certo tempo e luogo (si pensi, per esempio, ai *cluster* di piccole imprese che caratterizzano il tessuto economico veneto specializzate nella manifattura o in Toscana per il tessile) possono guidare l'azione accertatrice attraverso informazioni e dati di pubblico dominio per giungere all'elaborazione di un volume d'affari che molto si avvicina a quello reale.

In contesti caratterizzati da attività economiche di recente introduzione non è possibile utilizzare ampiamente tali determinazioni: in questi contesti, con poche nozioni d'esperienza comuni e una limitata quantità di dati, le determinazioni degli Uffici risultano intrinsecamente meno attendibili. L'attendibilità sarà quindi condizionata ad un

⁸⁸ Nell'accertamento contabile, le scritture devono essere smentite attraverso presunzioni che devono superare notevolmente la probabilità di ipotesi diverse.

⁸⁹ Le stime, nel senso più stretto del termine, implicano un confronto quantitativo che si basa sulle caratteristiche dell'oggetto sul quale viene condotta la stima e su conoscenze quantitative relative a caratteristiche di oggetti simili.

⁹⁰ *Id.*, *ivi*, p. 297.

appiattimento verso il limite inferiore della distribuzione di probabilità, sul presupposto che il contribuente abbia almeno realizzato un certo reddito⁹¹.

Nel primo caso i passaggi logici su cui si fondano le rettifiche non necessitano di espresse dimostrazioni qualora queste ultime siano implicitamente dimostrate dalle nozioni empiriche d'esperienza comune: la determinazione induttiva individua non l'esatto dato numerico, ma piuttosto un enunciato fattuale secondo cui il reddito, dopo la dimostrazione della sua non realisticità, non può essere inferiore ad una certa cifra⁹².

Viene però evidenziato che queste nozioni di esperienza devono essere attentamente utilizzate: un utilizzo indiscriminato mortificherebbe il contraddittorio e provocherebbe decisioni non aderenti al caso specifico (come accadrà con gli studi di settore, v. *infra* par. 2.3.2.). È di cruciale importanza quindi non tanto escludere determinazioni fondate su nozioni d'esperienza comune, ma limitare il loro utilizzo solamente ai casi in cui queste sono effettivamente attendibili.

Altra criticità che si potrebbe sollevare in merito all'utilizzo di determinazioni extracontabili rese in base all'esperienza comune è la lontananza che potrebbe intercorrere tra queste e la specifica attività del contribuente. In realtà, queste determinazioni si basano pur sempre su alcuni dei dati concreti riferibili all'attività del contribuente, che successivamente vanno adattati alle ipotesi riguardanti i dati di settore ed esperienza comune preesistenti.

Queste ipotesi, una volta accertate alcune delle caratteristiche del contribuente, delimitano una fascia di valori che ragionevolmente contiene anche i ipotesi rese dai funzionari. In questa fascia di valori i confini non sono, per ovvie ragioni, ben definiti. La conseguenza è che man mano che con la stima ci si avvicina al limite superiore l'attendibilità della stima tende ad affievolirsi, rischiando di compromettere l'accertamento per una stima errata per eccesso; quando invece ci si avvicina al limite inferiore, la stima potrebbe essere errata per difetto. Quindi, fintantoché la determinazione extracontabile si assesta vicino al limite inferiore essa sarà un buon supporto dell'accertamento⁹³.

⁹¹ LUPI, *Metodi induttivi*, cit., p. 300.

⁹² Poco importa se i ricavi così determinati sono 40 milioni, ma nella realtà sono poi 39 o 41. L'importante è che, secondo esperienza comune, questi, con altissima probabilità, non sono inferiori ad una certa cifra. ID., *ivi*, pp. 296-297.

⁹³ ID., *ivi*, pp. 300-301.

2.2.3. *La difesa del contribuente*

Volgendo lo sguardo all'altra parte della controversia, il contribuente potrà addurre, per contestare i risultati dell'accertamento induttivo, che le argomentazioni degli Uffici non sono idonee a rappresentare la realtà, indicando quali elementi del contesto smentiscono l'impostazione dei funzionari. Qualora invece, in caso di accertamento induttivo nato da un presupposto formale, siano state rese delle ipotesi troppo modestamente attendibili in riferimento ai dati della contabilità (che, pur formalmente non affidabile, risulti idonea a rappresentare la realtà) è possibile che l'accertamento venga annullato perché la dimostrazione si è rivelata essere insufficiente in relazione al contesto specifico⁹⁴.

Quando però la dimostrazione induttiva risulta essere sufficiente, per essere smentita il contribuente dovrà produrre delle prove contrarie, che, anche queste, devono avere un grado di attendibilità ponderato al contesto specifico e all'argomentazione da contestare. L'anomalia risiede nel fatto che il contribuente si trova in una situazione di «vantaggio conoscitivo» rispetto al Fisco, avendo egli stesso posto in essere le azioni che quest'ultimo prova a ricostruire. Però, dato che l'Amministrazione può richiedere al contribuente solo la produzione di documenti che questo è in grado di produrre, per controbilanciare l'inferiorità di cui sopra, a quest'ultimo viene preclusa la possibilità di utilizzare a suo favore di documentazione richiesta ma non esibita, *ex art. 32, co. 4, D.P.R. 600/1973*⁹⁵, per smontare le fondamenta di ragionamenti estimativi o di esperienza comune. Di conseguenza, se un accertamento è basato su stime, anche la prova contraria dovrà essere basata su stime.

Perché le argomentazioni del contribuente vengano accolte, queste dovranno essere caratterizzate da una probabilità più elevata, ma sempre in relazione al contesto conoscitivo. Un accertamento potrà quindi essere annullato se il contribuente dimostra che gli

⁹⁴ Caso nella realtà piuttosto raro: nei contesti in cui viene utilizzato l'accertamento in esame sono spesso caratterizzati da disordine amministrativo, infedeltà sostanziali e, soprattutto, da una contabilità priva di ogni valore probatorio

⁹⁵ Questa previsione, c.d. preclusione probatoria, risponde all'esigenza del buon andamento della Pubblica amministrazione: al fine di non disperdere energie del Fisco, è richiesto un atteggiamento di collaborazione del contribuente nella produzione della documentazione richiesta per evitare l'emanazione di provvedimenti sin dall'origine destinati a cedere facilmente in sede di contenzioso. Cfr. BEGHIN, *Diritto tributario*, cit., pp. 250-253.

indizi adoperati dal Fisco possono essere, «con maggiore attendibilità», utilizzati in altro senso⁹⁶.

2.3. Evoluzione e metodi dell'accertamento presso piccole imprese e autonomi

Individuate le modalità attraverso cui i contribuenti minori dovrebbero procedere alla determinazione delle imposte, appare utile osservare anche, dall'altro lato del rapporto tributario, quali strumenti ha avuto e ha tuttora a disposizione l'Amministrazione finanziaria per combattere il fenomeno dell'evasione fiscale diffusa presso i piccoli contribuenti.

Come vedremo, il legislatore è intervenuto a più riprese per risolvere le criticità sopra descritte provando a mettere nelle mani dell'Amministrazione finanziaria degli strumenti in grado di intercettare capacità economica nascosta prescindendo dalle scritture contabili che il legislatore stesso ha posto al centro della fase attuativa del tributo.

Infatti, come abbiamo visto, il problema principale che affligge il nostro sistema tributario è la ricerca della capacità economica nascosta, attuata attraverso una legislazione che ha aumentato gli obblighi formali in capo al contribuente, senza tenere in considerazione metodi di accertamento che trascendano dalle mere scritture contabili.

L'evoluzione dei metodi di accertamento per far emergere questa capacità nascosta è da sempre stata caratterizzata dalla contrapposizione di due spinte: da un lato, l'individuazione del reddito effettivo tramite l'applicazione di criteri analitici e dall'altra quella per cui si debba utilizzare una tassazione di un reddito-medio, normale, che con coefficienti, medie o indici, determinati partendo dall'osservazione delle caratteristiche

⁹⁶ Per esempio, se l'accertamento di maggiore reddito si basa sulle dimensioni del negozio, il contribuente potrà provare l'infondatezza delle stime degli Uffici dimostrando che parte dei locali è inutilizzabile; oppure, per un'impresa che commercializza diversi prodotti, si potrebbe smentire l'accertamento se basato sulle percentuali di ricarico dei soli prodotti più redditizi. LUPI, *Metodi induttivi*, cit., p. 313.

economiche delle attività, permetta di intercettare sacche di illegalità attraverso l'osservazione delle discrepanze tra dato atteso e quello effettivo.

Queste due visioni si sono alternate nel corso del tempo, seguendo le tendenze del legislatore che privilegiava ora una maggiore aderenza al principio costituzionale della capacità contributiva (e quindi seguendo un metodo di determinazione del reddito di tipo analitico), ora la tutela dell'interesse pubblico all'incasso dei tributi ed un efficiente sistema di controlli, anch'esso previsto dalla Costituzione (utilizzando metodologie maggiormente flessibili)⁹⁷.

Come visto nei paragrafi precedenti, per molto tempo si era diffuso nella pratica l'utilizzo di metodi basati su logiche indiziarie e "paracatastali" tipiche della tassazione fondiaria anche per l'imposta di ricchezza mobile, nonostante l'obbligo di presentare la dichiarazione. Solamente in capo alle pochissime grandi società di capitali era imposto l'accertamento analitico in base alle risultanze del bilancio. Il criterio analitico rappresentava quindi un'eccezione in una disciplina dominata dalla ricostruzione del reddito con metodi induttivi. Anzi, si affermò poi la tendenza anche presso questi contribuenti di procedere alla determinazione dell'imponibile secondo criteri indiziari e di medietà.

Successivamente, con la riforma Vanoni, si provò a parametrare l'imposizione al reddito effettivo tramite l'estensione della tassazione in base al bilancio ad un numero maggiore di contribuenti, ma come visto anche in questo caso il ricorso all'accertamento induttivo risultò tornare poco dopo, anche a causa delle inefficienze dell'azione amministrativa, come metodo preferenziale, dovendo ben presto fare i conti con la difficoltà pratica di individuare la capacità contributiva di ogni contribuente⁹⁸.

Con l'entrata in vigore della riforma dei primi anni Settanta, alle scritture contabili regolarmente tenute fu attribuito, *ope legis*, un elevato grado di attendibilità: le risultanze dei dati di bilancio non potevano essere sconfessate da una qualsiasi dimostrazione più probabilmente aderente alla realtà⁹⁹. Infatti, fu previsto dall'art. 39, co. 1, lett. a) – c), D.P.R. 600/73, che il metodo d'accertamento preferenziale doveva essere quello analitico contabile anche per tutte le persone fisiche che dichiaravano reddito d'impresa, cioè anche per le piccole imprese e gli autonomi di cui si è discusso al precedente paragrafo.

⁹⁷ PERRONE L., *Accertamento del reddito di impresa (linee evolutive)*, in Enciclopedia del Diritto, 2007, I, Milano.

⁹⁸ ID, *ivi*.

⁹⁹ LUPI, *Metodi induttivi*, cit., p. 186.

In posizione residuale venne contemplato, alla lett. *d*) dello stesso articolo, l'accertamento induttivo-contabile (o misto). La residualità di questo metodo è evidente anche dalla lettura dell'art. 10, n. 4, L. delega 825/71: da un lato, erano previste sanzioni per «*per il solo fatto della omessa o irregolare tenuta delle scritture contabili*», dall'altro, come “premio” per la regolare tenuta della documentazione obbligatoria, l'esclusione dell'utilizzo del metodo induttivo. Le indagini previste per questo accertamento erano infatti considerate «*lesive della sfera privata dei contribuenti*» e per questo erano ritenute avere una natura quasi sanzionatoria¹⁰⁰.

Nell'accertamento induttivo-contabile l'utilizzo di presunzioni da parte dell'Amministrazione per provare l'esistenza di attività non dichiarate o l'inesistenza di passività dichiarate doveva fondarsi sui requisiti indicati dal primo comma dell'art. 2729 c.c., ossia tali presunzioni devono essere «*gravi, precise e concordanti*», e in ogni caso doveva essere previamente provata l'incompletezza o la falsità degli elementi riportati in dichiarazione. Questa operazione doveva basarsi sull'ispezione delle scritture contabili stesse o su notizie raccolte dagli Uffici *ex art. 32 del D.P.R. 600/73*.

In posizione ancor più residuale, a ricoprire il ruolo di *extrema ratio*, trovò posto l'accertamento induttivo puro *ex art. 39, co. 2*, secondo il quale solamente in presenza di fattispecie tassativamente individuate¹⁰¹ l'Amministrazione finanziaria avrebbe potuto trascendere completamente le scritture contabili per provvedere la rettifica del reddito d'impresa delle persone fisiche.

È evidente l'ingessatura dell'azione del Fisco di fronte a dichiarazione e scritture contabili formalmente corrette ma scarsamente in grado di rendere visibile la reale capacità contributiva dei contribuenti minori.

In tutti questi casi, l'Amministrazione deve infatti compiere un duplice passaggio argomentativo nel procedimento di determinazione del reddito per via induttiva: in primo luogo, deve motivare le ragioni per cui le scritture contabili del contribuente non sono attendibili, successivamente deve argomentare le motivazioni alla base della ricostruzione del reddito d'impresa muovendosi dagli elementi che l'Amministrazione ha nella sua disponibilità¹⁰².

¹⁰⁰ BEGHIN, *La bellezza delle tasse*, cit., pp. 183 e ss.; LUPI, *Metodi induttivi*, cit., pp. 87, 107 e ss, 254 e ss.

¹⁰¹ V. *supra* par. 2.2.1.

¹⁰² BEGHIN, *Diritto tributario*, cit., p. 299.

L'elemento «innovativo» di tali previsioni è comprensibile volgendo lo sguardo ai criteri utilizzati in passato: nei previgenti regimi l'accertamento dei soggetti tassabili in base al bilancio non faceva riferimento ad un livello specifico di attendibilità e affidabilità delle scritture contabili. Ciò portava, in un contesto in cui si faceva ampio uso dei comodi accertamenti presuntivi, ad una generalizzazione delle rettifiche, che erano poco probabili dato il basso grado di attendibilità degli accertamenti induttivi¹⁰³.

La convinzione dell'esistenza di un collegamento tra la capacità contributiva e il metodo analitico contabile dei redditi d'impresa ha indotto a trascurare alcune delle caratteristiche che il prelievo tributario dovrebbe possedere, come semplicità, snellezza e certezza dal momento che il contribuente viene gravato di numerosi obblighi formali¹⁰⁴. In questo mutato contesto l'accertamento tributario sembra assumere le vesti più di un controllo sull'adempimento regolare degli obblighi formali e strumentali.

Tutto ciò produsse, oltre alla resistenza al cambiamento del Fisco evidenziata nei precedenti paragrafi, anche una aggiuntiva mole di documentazione da controllare da parte degli Uffici, senza alcun ritocco all'organico ed anzi aumentando le formalità delle procedure di controllo, amplificando la già nota crisi del sistema del controllo fiscale¹⁰⁵.

Questa crisi si manifestò a pieno nel periodo successivo all'entrata in vigore della riforma: in quegli anni fu evidente come un maggiore grado di dettaglio dell'accertamento non riusciva a costituire da solo una garanzia di attendibilità dell'accertamento.

A ciò si aggiunse l'eccessiva progressività delle aliquote della nuova imposta sul reddito delle persone fisiche, l'IRPEF¹⁰⁶, e l'accentuarsi in quegli anni del fenomeno inflattivo, che portarono ad un elevato e sempre maggiore numero di piccoli imprenditori e lavoratori autonomi a non adempiere completamente o parzialmente al proprio dovere contributivo.

Prima di giungere alla consapevolezza della necessità di un intervento del legislatore passarono diversi anni, durante i quali la tendenza all'evasione di massa si era consolidata, insieme alla dispersione delle capacità accertative degli Uffici. Infatti, durante questo periodo l'azione dell'Amministrazione finanziaria fu caratterizzata, oltre che dalla

¹⁰³ LUPI, *Metodi induttivi*, pp. 95 e ss.

¹⁰⁴ LUPI R., *I concetti strutturali del giudizio di fatto riferiti all'evasione fiscale*, in *Rass. trib.*, 2005, n. 6, pp. 1783-1784; ID., *Diritto tributario. Parte speciale*, cit., pp. 7 e ss.

¹⁰⁵ FAZZINI, op.cit., pp. 194 e ss.

¹⁰⁶ Nella loro formulazione originale, i D.P.R. n. 597, 598 e 599 del 29 settembre 1973, prevedevano l'esistenza di ben 32 aliquote, dal 10 al 72%, per scaglioni di reddito che andavano da 2 a 500 milioni di lire.

generalizzata perdita di efficienza di tutta l'amministrazione pubblica, anche dal «timore» che i funzionari provavano nel ricorrere all'accertamento induttivo rispetto a quello analitico, che forniva più garanzie in ordine alle responsabilità sottostanti stime e valutazioni rese¹⁰⁷. Le complessità del doppio passaggio di giudizio sulla inattendibilità delle scritture contabili prima e sulla fondatezza delle stime per la ricostruzione del reddito poi costituivano uno scoglio difficilmente superabile dagli addetti degli Uffici, che si appiattirono sul modello analitico.

Una risposta a questo problema non poteva essere l'introduzione di un sistema impositivo basato sulla stima di un reddito normale: questo metodo, cercando di assicurare semplicità e neutralità della tassazione, inseguiva una nozione onnicomprensiva di reddito, illudendosi che i problemi della moderna imposizione potessero essere risolti tramite correzioni apportate al reddito complessivo, non comprendendo, come visto, che questi problemi nascevano soprattutto dalla difficoltà di determinare e misurare le singole componenti che formavano il reddito complessivo¹⁰⁸. Tale soluzione sarebbe stata inoltre palesemente in contrasto col principio della capacità contributiva¹⁰⁹.

2.3.1. Prime deroghe e recupero del modello induttivo

Nel tentativo di porre rimedio alla diffusa evasione fiscale perpetrata dai soggetti che non traevano utilità dalla tenuta di una contabilità attraverso, soprattutto, l'occultamento di elementi attivi (incassi "in nero"), il legislatore introdusse via via strumenti di controllo che consentissero la determinazione del reddito attraverso indagini induttive nei confronti dei contribuenti minori.

In particolare, si è cercato di fornire all'Amministrazione finanziaria degli strumenti che permettessero di provvedere alla stima e rettifica del reddito sulla base di elementi

¹⁰⁷ Fattori che, uniti a rigidità amministrative, perdita di competitività delle retribuzioni e la diminuzione di potere e autonomia dei dirigenti, condussero a lassismo e paralisi. MANESTRA, op.cit., pp. 40 e ss.; LUPI, *Società, diritto e tributi*, cit., pp. 159 e ss.

¹⁰⁸ Cfr. LECCISOTTI M., a cura di, *Per un'imposta sul reddito normale*, 1990, Bologna.

¹⁰⁹ FAZZINI, op.cit., pp. 213 e ss.

esteriori rispetto a quelli desumibili dalle scritture contabili (senza apparenti difetti) senza la necessità di passare per il complesso giudizio di inattendibilità delle scritture contabili.

Una delle prime deroghe introdotte fu il regime previsto dalla legge Visentini *ter* (D.L. 19 dicembre 1984, n. 853, convertito con modificazioni con la legge 17 febbraio 1985, n. 17), che stabilì la possibilità per l'Amministrazione finanziaria, indipendentemente da quanto previsto dall'art. 39 del D.P.R. 600/73 e dagli artt. 54 e 55 del D.P.R. 633/72 (in tema di accertamenti riguardanti dichiarazioni IVA), di determinare in maniera induttiva i redditi dei contribuenti minori (individuati dall'art. 2 del primo decreto¹¹⁰) attraverso l'utilizzo di elementi presuntivi basati su dati extracontabili, come dimensione dei locali, beni strumentali utilizzati, numero, qualità e retribuzioni degli addetti, acquisti di materie prime ecc. L'Amministrazione, quindi, non era più vincolata dai parametri dell'art. 2729 c.c., ma avrebbe potuto, previo invio al contribuente di una richiesta di chiarimenti, avviare l'attività di accertamento induttivo qualora i dati dei ricavi desumibili dalla contabilità fossero inferiori a quelli ottenuti dall'applicazione di parametri e coefficienti. Tramite l'invio della comunicazione, si instaurava per la prima volta un rapporto tra Amministrazione e contribuente basato non sulla collaborazione, ma sul contraddittorio tra le parti, nel quale in contribuente avrebbe potuto motivare le ragioni per cui i dati contabili potevano apparire anomali¹¹¹.

Questo sistema di accertamento aveva limiti strutturali poiché il legislatore indicava gli elementi per formulare presunzioni senza fornire indicazioni per costruire un nesso con i ricavi. Questo obbligava gli uffici a costruire un collegamento complesso tra gli elementi dell'attività e i ricavi. Nonostante pochi e isolati accertamenti fossero effettuati con questa metodologia, la Visentini *ter* contribuì a un cambiamento nel sistema tributario italiano. Si osservò una maggiore conformità fiscale da parte dei contribuenti, forse dovuta ad un ritrovato timore di subire un accertamento di questo tipo.

Per superare queste problematiche fu prevista, nella sua versione originaria dall'art. 11 del D.L. 69/1989, conv. L. 154/1989, l'elaborazione di «*coefficienti di congruità dei ricavi, compensi e corrispettivi nonché di riscontro degli elementi positivi e negativi di*

¹¹⁰ Si trattava di coloro che avevano tenuto la contabilità semplificata prevista dall'art. 18 del D.P.R. 600/73 e coloro che, pur non avendo tenuto la contabilità semplificata, avevano conseguito ricavi per un valore inferiore a 780 milioni di lire.

¹¹¹ FAZZINI, op.cit., pp. 217 e ss.; PERRONE, op.cit. Per un approfondimento, Cfr. LUPI, *Metodi induttivi*, cit., pp. 315 e ss.

reddito» per determinare i redditi dei contribuenti minori in via presuntiva. Questi coefficienti¹¹² erano espressione del c.d. reddito medio ordinario, fondati su presunzioni legali relative in quanto determinavano un'inversione dell'onere della prova a carico del contribuente; anch'essi prevedevano inoltre una prodromica fase di contraddittorio¹¹³.

Con una successiva legge (L. 413/1991) venne previsto un unico tipo di coefficienti, determinato unicamente sulla base di generici parametri economici relazionati ai singoli settori di attività.

È da sottolineare, di nuovo, come anche a distanza di decenni i redditi delle piccole imprese non possono essere determinati in maniera analitica ed effettiva ma occorre inevitabilmente adoperare strumenti presuntivi, che indaghino la specifica realtà dei fatti.

Abrogati a seguito di numerose modifiche e implementazioni i coefficienti¹¹⁴ dall'art. 3, comma 179, della L. n. 549 del 1995, seguirono poi altri strumenti di natura presuntiva che vennero applicati per i periodi d'imposta a partire da 1995, i "parametri", previsti dal comma 181 cit.¹¹⁵. Questi, previsti inizialmente in via transitoria¹¹⁶, presentavano diverse similitudini con la disciplina dei coefficienti presuntivi, ma l'elemento innovativo si

¹¹² Venivano determinati in diversi decreti del Presidente del Consiglio che facevano riferimenti agli elementi extracontabili sopra descritti e al diretto contributo lavorativo dell'imprenditore.

¹¹³ FAZZINI, op.cit., pp. 223 e ss.

¹¹⁴ I coefficienti presuntivi si sono rivelati inadatti alle necessità di verifica a causa della loro eccessiva rigidità, che non permetteva loro di adattarsi a diversificate situazioni di fatto, e della limitata considerazione di fattori che incidono nei ricavi o compensi. Questa mancanza di flessibilità ha generato contenziosi fiscali prolungati, soprattutto quando l'attività non corrispondeva a uno svolgimento ordinario previsto dai coefficienti. Per una più esaustiva esposizione dei coefficienti presuntivi e delle modifiche loro apportate negli anni, si vedano FAZZINI, op.cit., pp. 217-247; Cfr. TOSI L. *Le predeterminazioni normative nell'imposizione reddituale: contributo alla trattazione sistematica dell'imposizione su basi forfettarie*, 1999, Milano.

¹¹⁵ È da ricordare che tra il 1992 e il 1994 fu introdotta la c.d. «*minimum tax*»: questa non era propriamente un metodo di accertamento, né una nuova imposta. Questo "strumento" era un indicatore di reddito minimo per coloro che esercitavano attività d'impresa, arti o professioni. La sua finalità era verificare che il reddito dichiarato fosse almeno pari a un reddito minimo presunto, noto come "contributo diretto lavorativo", così come risultante dal d.P.C. 18 novembre 1992. Questo strumento ebbe un impatto significativo sul gettito, applicando automaticamente il calcolo durante la dichiarazione dei redditi e iscrivendo direttamente a ruolo dell'impresa maggiori imposte se il reddito dichiarato fosse inferiore al valore stabilito dalla *minimum tax*. Nessuna richiesta veniva di chiarimenti veniva inoltrata al contribuente. Tuttavia, la *minimum tax* presentava un eccessivo peso fiscale per coloro che erano ne erano soggetti, mentre chi generava evasione fiscale ma dichiarava un reddito appena superiore al livello minimo non era tenuto a corrispondere imposte aggiuntive.

¹¹⁶ Il comma 181 della L. n. 549 del 1995 prevedeva l'utilizzo di questi parametri fino all'entrata in vigore del successivo strumento per l'accertamento induttivo (gli studi di settore), prevista inizialmente il 1995 ma che fu tardata fino al 1998.

riscontra nella possibilità di applicare tali strumenti anche a soggetti che adoperavano la contabilità ordinaria. Inoltre, l'uso dei parametri era basato su una più ampia quantità di informazioni e consistevano in moltiplicatori da applicare a specifici valori contabili per ricostruire il valore soggetto a predeterminazione.

2.3.2. *L'accertamento nelle organizzazioni aziendali minori: i controlli estimativi ex art. 62-sexies D.L. 331/1993 e le «gravi incongruenze»*

I metodi di accertamento descritti in precedenza erano caratterizzati dal fatto di trascurare l'impianto contabile, smentito dai dati extracontabili desumibili da elementi esteriori alla contabilità stessa, che venivano assunti come base dello schema presuntivo ed erano riferibili esattamente all'imprenditore oggetto di accertamento. Questa attività era però profondamente caratterizzata dalla discrezionalità che i funzionari avrebbero dovuto utilizzare in sede di rettifica del reddito. I «timori» sull'uso di tale discrezionalità erano ancora attuali ed è per questo che il legislatore ha previsto delle vere e proprie «stampelle» per i funzionari.

L'aiuto più importante con cui il legislatore è intervenuto è rappresentato dall'introduzione della disciplina degli «studi di settore», previsti dall'art. 62-bis D.L. n. 331 del 1993, con la quale veniva meno quel collegamento tra i dati alla base dello schema presuntivo e la situazione concreta dell'imprenditore sottoposto a controllo.

Lo studio di settore era uno strumento matematico-statistico che, tramite l'inserimento di dati rappresentativi di elementi sia contabili che extracontabili in un *software*, consentiva di calcolare gli importi annui dei ricavi attesi del contribuente in situazioni di normalità economica. Questo strumento si applicava a coloro i cui ricavi e compensi non superavano inizialmente i dieci miliardi di lire, successivamente 5.164.569 di euro e ulteriormente alzati a 7,5 milioni di euro¹¹⁷. I ricavi attesi indicano un intervallo di confidenza

¹¹⁷ Questo aumento fu funzionale all'allargamento della platea di contribuenti rientranti nell'applicazione di questi strumenti. Si colloca però in «controtendenza» rispetto alla ratio generale della norma, che nelle intenzioni iniziali avrebbe dovuto essere applicato solamente alle attività minori. BEGHIN, *Il reddito d'impresa*, cit., pp. 182 e ss.

che comprendeva sia i ricavi minimi che quelli massimi. Il metodo si basa sulla distribuzione statistica nota come «Campana di Gauss», garantendo che tutti i risultati compresi nell'intervallo di confidenza possano essere considerati statisticamente di pari dignità¹¹⁸.

Di fronte ad una discrepanza tra i ricavi dichiarati e quelli determinati tramite lo studio di settore, al contribuente si prospettava la scelta tra l'«adeguamento spontaneo», e quindi integrare la propria dichiarazione con ricavi o compensi, oppure non conformarsi ai risultati ottenuti, rappresentando così all'Amministrazione una situazione di «non congruità». Gli Uffici fiscali avrebbero potuto avviare il contraddittorio con il contribuente per adeguare i risultati agli specifici dettagli dell'impresa. Se, dopo il confronto, il contribuente non fosse riuscito a fornire motivazioni personali (come periodi di malattia o operazioni commerciali imprudenti) che giustificassero la differenza tra i ricavi ipotizzabili sulla base degli studi e quelli resi dal contribuente, l'Amministrazione avrebbe potuto emettere un avviso di accertamento per correggere i ricavi dichiarati¹¹⁹.

Per comprendere la portata innovativa di tali strumenti sul piano probatorio per l'applicazione del metodo induttivo per l'accertamento del reddito, è necessaria la lettura del successivo art. 62-*sexies*, il quale dispone al terzo comma che gli accertamenti induttivi (ex art. 39, co. 1, lett. d), D.P.R. 600/1973, e art. 54, D.P.R. 633/1972) «*possono essere fondati anche sull'esistenza di gravi incongruenze tra i ricavi, i compensi ed i corrispettivi dichiarati e quelli fondatamente desumibili dalle caratteristiche e dalle condizioni di esercizio della specifica attività svolta, ovvero dagli studi di settore*». Questa norma dispone che l'azione amministrativa trovi il proprio presupposto nelle «*gravi incongruenze*» appena citate. Il dato testuale assume particolare rilevanza, dal momento che il legislatore, attribuendo rilevanza alla differenza tra quanto dichiarato e i risultati degli studi, utilizza l'aggettivo «*gravi*»: ciò evoca l'idea di uno «*scarto poderoso, preoccupante e tale da sbalordire l'interlocutore pubblico*»¹²⁰. La gravità delle incongruenze dovrebbe rappresentare l'ineludibile punto di partenza dell'attività di accertamento tesa alla

Gli studi di settore erano applicabili anche a coloro in contabilità ordinaria qualora i ricavi dichiarati fossero inferiori, per almeno due periodi di imposta su tre consecutivi, rispetto a quelli determinabili sulla base degli studi di settore stessi.

¹¹⁸ ID., *Diritto tributario*, cit., p. 303.

¹¹⁹ ID, *ivi*. Per una esaustiva trattazione sugli studi di settore Cfr. MARCHESELLI A., *Gli studi di settore*, 2011, Milano.

¹²⁰ BEGHIN M., *Gli studi di settore, le "gravi incongruenze" ex art. 62-*sexies*, del D.L. n. 331/1993 e l'insostituibile opera di adattamento del risultato di normalità economica alla fattispecie concreta, nota a sent. Comm. trib. prov. Genova, Sez. X, 13 marzo 2007, n. 72*, in Riv. dir. trib., 2007, 2, pp. 749 e ss.

rettifica della dichiarazione, non già il punto di arrivo dell'attività amministrativa, che, come si vedrà, costituirà uno dei punti maggiormente critici della disciplina in esame.

Queste incongruenze *«rappresentano la porta attraverso la quale il soggetto passivo viene collocato al centro dell'attività accertativa»* e non costituiscono la motivazione stessa dell'utilizzo del metodo induttivo per la rettifica del reddito¹²¹. I dati economici così risultanti dagli studi non consentono di procedere acriticamente alla rettifica del volume dei ricavi dichiarati: l'Ufficio deve constatare che la differenza rispetto ai dati dichiarati si risolve nelle «gravi incongruenze» di cui all'art. 62-*sexies*, co. 3, D.L. n. 331/1993.

Il problema riscontrato dalla dottrina è proprio sul versante della motivazione e della eccessiva «oggettivizzazione» degli studi di settore: infatti, per lungo tempo, si è assistito al fenomeno per cui si valorizzava unicamente il mero peso numerico ed economico dello scarto tra ricavi contabilizzati e ricavi predeterminati, senza che i funzionari procedessero preventivamente ad adattare i ricavi «normali» alla specifica situazione dell'imprenditore e, in particolare, a quei «elementi esteriori» che la caratterizzano¹²². L'utilizzo di standard numerici in ordine alla «gravità» delle incongruenze (come, per esempio, una differenza del 25% tra risultati degli studi e dichiarazione), ha portato a varie conseguenze: viene innanzitutto evidenziato come l'applicazione degli strumenti nel modo appena descritto era in palese contrasto sia col principio del preventivo contraddittorio con il contribuente, sia con le intenzioni del legislatore, che, come riportato prima, voleva incentivare l'«adeguamento spontaneo». Infatti, un contribuente che si trovava appena al di sotto di una soglia per cui sarebbe stata automatica la prova delle «gravi incongruenze», non sarebbe stato incentivato a far emergere nuova materia imponibile perché sicuro della mancanza del presupposto per l'accertamento induttivo. Inoltre, si sarebbe determinata una disparità di trattamento dovuta alle diverse situazioni concrete: a fronte di evasioni quantitativamente uguali, un contribuente con un giro d'affari ristretto sarebbe stato sicuramente sottoposto ad accertamento, a differenza di un altro contribuente con un elevato giro d'affari per cui l'evasione perpetrata si assesta sotto la soglia d'allarme, rimanendo impunito.

¹²¹ ID., *ivi*, p. 752.

¹²² ID., *ivi*.

Gli studi di settore, per decenni metodo incontrastato per l'accertamento per le piccole imprese, sono stati largamente criticati da ampie parti della dottrina per la evidente connotazione matematico-statistica, che è in palese contrasto con i dettami costituzionali in tema di capacità contributiva.

Infatti, autorevole dottrina sottolinea come questa disciplina sia affetta da uno «*strutturale disallineamento rispetto al principio di cui all'art. 53 Cost.*». Questo imporrebbe di prendere in considerazione la specifica situazione di ogni contribuente sottoposto ad un controllo sulla base degli studi di settore, che, invece, si basavano sulla predeterminazione dei ricavi attesi in situazioni di normalità economica¹²³.

Viene inoltre sottolineato, sempre da parte di autorevole dottrina, che una delle maggiori criticità degli studi di settore rinviene nel fatto che «*da strumenti di prova e di mera conoscenza [...] vengono trasformati in rigidi criteri valutativi idonei a creare sempre e comunque nuova materia imponibile [...]. Questi indirizzi sono riprovevoli, essi risuscitano gli antichi caratteri dell'imposta come prelevamento «odioso».*»¹²⁴.

Per il tema centrale di questa tesi si ritiene superflua una ampia trattazione sulle criticità che hanno accompagnato tutta la vita della disciplina degli studi di settore fino alla loro abrogazione e sostituzione con un nuovo strumento, gli ISA; pertanto, si rinvia alla nota per un rimando a letteratura scientifica in questo senso¹²⁵.

Come accennato, col D.L. 50/2017, convertito con modificazioni dalla L. 96/2017, il legislatore è intervenuto sostituendo la disciplina in esame con quella degli Indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA), entrata in vigore dal periodo fiscale 2018. Questi indici, a differenza degli studi di settore, rappresentano, *ex art. 9-bis, co. 1 del citato decreto, «la sintesi di indicatori elementari tesi a verificare la normalità e la coerenza della gestione aziendale o professionale»*. Il legislatore dichiara apertamente che questi indici servono

¹²³ BEGHIN M., *Utilizzo sistematico degli studi di settore e rispetto del principio di capacità contributiva*, in Corr. trib., 2007, n. 24, p. 1974; ID, *Il reddito d'impresa*, cit., pp. 188 e ss.

¹²⁴ FALSITTA G., *La fiscalità italiana tra rispetto delle garanzie costituzionali e giustizialismo fiscale*, in Corr. trib., 2007, n. 24, p. 1936.

¹²⁵ Oltre a BEGHIN, *Utilizzo sistematico degli studi di settore*, cit.; ID., *Il reddito d'impresa*, cit.; FALSITTA, *La fiscalità italiana*, cit., si segnalano BEGHIN M., *Studi di settore, automatismi accertativi e motivazione della rettifica*, in GT - Riv. giur. trib., 2009, n. 5, pp. 452 e ss.; ID., *Studi di settore, grandi sostituti e credibilità della rettifica*, in Corr. trib., 2009, n. 6, pp. 417 e ss.; BORIA, *Il sistema tributario*, cit.; LUPI R., BEGHIN M., MURARO D., *Attività «soggette a ritenuta» e studi di settore*, in Dialoghi Tributari, 2009, n. 3, pp. 269 e ss.; TOSI L., *Gli studi di settore come predeterminazioni normative inidonee a fungere da indice di riparto rispettoso del principio di capacità contributiva*, in BEGHIN M., et al., *Atti della giornata di studio in onore di Gaspare Falsitta*, 2012, Padova, pp. 67 e ss.

a «favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili» nonché a migliorare e rafforzare il rapporto tra Amministrazione e contribuente.

Questi indici, anch'essi di natura statistico-economica, vengono elaborati sul confronto e l'analisi di dati e informazioni relative a più periodi d'imposta (8 anni) in parte provenienti dal contribuente stesso e in parte estrapolati dall'anagrafe tributaria. Ad ogni contribuente viene assegnato un punteggio, da 1 a 10, in termini di «affidabilità fiscale» e, se maggiore di 8, sono previsti regimi premiali. Per esempio, viene previsto che il contribuente non potrà subire un accertamento *ex art. 39, comma 1, lett. d)*, D.P.R. 600/1973¹²⁶.

Con l'entrata in vigore degli ISA l'impianto normativo degli studi di settore è stato abrogato, ma alcune disposizioni sono sopravvissute.

Infatti è tuttora centrale l'art. 62-*sexies* per l'accertamento presso le i contribuenti minori, dal momento che, come visto, gli Uffici potranno basare gli accertamenti induttivi anche «*sull'esistenza di gravi incongruenze tra i ricavi, i compensi ed i corrispettivi dichiarati e quelli fondatamente desumibili dalle caratteristiche e dalle condizioni di esercizio della specifica attività svolta*».

Anche in recentissima giurisprudenza abbondano i casi in cui viene utilizzata tale previsione per varcare le porte dell'accertamento induttivo: è tipico e ricorrente l'utilizzo del c.d. «tovagliometro», metodologia di ricostruzione del reddito di ristoranti fondata sul consumo dei tovaglioli, per cui si presume che ad ogni tovagliolo utilizzato corrisponda un pasto, il cui prezzo medio viene stimato sulla base del listino prezzi¹²⁷; oppure, sulla stessa falsariga, il «bottigliometro» e il «bottonometro», basato sulla comparazione tra etichette segnataglia e bottoni utilizzati per la realizzazione delle camicie e il numero di camicie vendute in base alla dichiarazione del sarto¹²⁸.

¹²⁶ BEGHIN, *Il reddito d'impresa*, cit., pp. 196-197.

¹²⁷ Cass., Sez. trib., Ord. 25/01/2023, n. 24874; Cass. civ., Sez. V, Ord. 24/09/2014, n. 20060; Cass. civ., Sez. V, Ord., 02/10/2019, n. 24570; Cass. civ., Sez. VI - 5, Ord. 27/06/2018, n. 16981.

¹²⁸ BORGOGGIO A., *Arriva il "bottonometro" per l'accertamento dei ricavi derivanti dalla vendita di camicie*, in Fisco, 2019, n. 34, pp. 3273; ID., *Legittimo l'accertamento al tassista sulla base delle tariffe comunali e della corsa media*, in Fisco, 2022, n. 22, pp. 2183 e ss.; ID., *Legittimo l'accertamento alla pizzeria con metodo analitico-induttivo basato sui consumi di farina e mozzarelle*, in Fisco, 2023, n. 39, pp. 3720 e ss.; TRAVAIN A., ARTUSO E., *Brevi note sugli accertamenti "induttivi" (o altre declinazioni degli stessi) fondati sull'utilizzo di materia prima, tra inattendibilità della contabilità e ragionevolezza impositiva*, in Diritto e pratica tributaria, 2019, n. 3, pp. 1218 e ss.

CAPITOLO III

Evasione fiscale nelle imprese minori e strumenti di contrasto

SOMMARIO: 3.1. Il catalogo degli strumenti normativi di contrasto nell'attuale contesto – 3.1.1. Ritenute e sostituti. – 3.1.2. Pagamenti *cashless* e limite al contante – 3.1.3. Fatturazione elettronica – 3.1.4. *Reverse charge* e *split payment*. – 3.2. La collaborazione tra contribuente e Amministrazione quale «nuovo» strumento di contrasto dell'evasione nelle imprese minori nella Legge delega per la riforma fiscale (L. 111/2023) – 3.2.1. La cooperative compliance tra collaborazione, *Tax control framework* e premialità – 3.2.2. Il concordato preventivo biennale – 3.2.3. Possibili profili di incostituzionalità nel concordato preventivo biennale?

3.1. Il catalogo degli strumenti normativi di contrasto nell'attuale contesto

Da quanto precede risulta evidente che, a livello di politica legislativa, si ritiene che l'evasione possa essere contrastata efficacemente modificando disposizioni procedurali e le modalità di accertamento attraverso normative che prevedono ora i coefficienti, ora gli studi di settore e così via¹.

Il tema del contrasto all'evasione fiscale è stato affrontato finora analizzando gli «strumenti amministrativi», ossia le disposizioni riguardanti le modalità operative dell'Amministrazione finanziaria, l'organizzazione degli uffici e la scelta e l'impiego dei poteri

¹ PERRONE, *Accertamento*, op.cit.

istruttori. Infatti, oltre all'organizzazione gerarchica degli uffici, nei capitoli precedenti è emersa l'importanza di adattare i poteri istruttori alle caratteristiche del contribuente sottoposto a controllo.

In questo capitolo ci si occuperà invece di tutti quegli «strumenti normativi» finalizzati al contrasto dell'evasione e che si inseriscono in un contesto di «*legislazione quasi emergenziale*», nell'idea di poter contrastare l'evasione «*a colpi di decreto*»². Questi strumenti introdotti dal legislatore riflettono le convinzioni politiche del momento in cui vengono emanati e che si abbattono contro determinate categorie ritenute maggiormente responsabili dell'evasione fiscale³. Con questo approccio si tende ad evitare di affrontare il problema in maniera organica, preferendo agire «dal basso», cercando di far emergere basi imponibili nascoste, ora aumentando gli obblighi documentali, ora demandando la determinazione delle imposte a forme negoziali, instaurando una vera e propria «contrattazione» tra contribuente e Fisco (come si vedrà *infra* par. 3.2.).

Questi strumenti, introdotti senza una vera e propria programmazione degli obiettivi da raggiungere e delle modalità da seguire, hanno il limite di considerare l'evasione fiscale risolvibile attraverso l'adozione di una legislazione, costantemente aggiornata, in grado di interpretare e rinvenire tracce di operazioni che non sono visibili al Fisco o di identificare chiaramente ogni singola operazione effettuabile, al fine di ricondurre tutte le manifestazioni di capacità contributiva all'interno di uno schema predeterminato⁴.

In quest'ottica, la lotta all'evasione fiscale avviene, più che grazie al numero di controlli effettuati *ex post*, attraverso provvedimenti legislativi che tentano di ridurre l'evasione con interventi a monte rispetto alla dichiarazione, nella convinzione che gli strumenti preventivi «*valgano più di un milione di accertamenti ex post*»⁵.

Gli strumenti che verranno trattati sono accumulati dal fatto che si rivolgono alle imprese e ai contribuenti minori che, insieme ai consumatori finali, vengono «incentivati» ad effettuare transazioni regolari e documentate, facendo acquisire importanza al contrasto d'interessi che caratterizza i rapporti tra le grandi organizzazioni aziendali fiscalmente

² BEGHIN, *La bellezza delle tasse*, cit., pp. 197.

³ ID., *ivi*, pp. 194 e ss.; ID., *Diritto tributario*, cit., pp. 187 e ss.

⁴ ID., *La bellezza delle tasse*, cit. L'Autore evidenzia come la legge non è capace, anche se ben scritta e progettata, di stabilire se un imprenditore ha acquistato una partita di merce o se il corrispettivo incassato corrisponde a quello riportato nella documentazione fiscale.

⁵ VISCO V., *Evasione fiscale e contrasto all'evasione in Italia: reticenze, resistenze e ipotesi di intervento*, in Riv. trim. dir. trib., 2015, n. 4, pp. 967 e ss.

affidabili, nelle quali entrambe le parti sono interessate alla regolare contabilizzazione delle componenti di reddito.

3.1.1. *Ritenute e sostituti*

Le figure del sostituto d'imposta e delle ritenute possono essere osservate sotto un duplice punto di vista: possono essere considerati come strumenti per la riscossione delle imposte, oppure come strumenti per incentivare la corretta denuncia di ricchezza.

Come abbiamo visto, la tassazione analitico-aziendale si basa su strutture amministrative in grado di individuare la capacità economica, di segnalarla al Fisco (obbligando la controparte ad adempiere) e di versare direttamente l'imposta per conto di altri. Abbiamo visto che, tuttavia, quando la capacità economica è il risultato di molteplici operazioni tra numerosi destinatari finali oppure quando i contribuenti non sono adeguatamente segnalati dalle grandi strutture amministrative, l'efficienza della fiscalità analitico-aziendale si riduce⁶.

Il punto di forza della tassazione analitico-aziendale risiede nel «sostituto di imposta». Questa figura, individuata dall'art. 64, D.P.R. n. 600/73, eroga delle somme che costituiscono reddito per il percettore (possono essere, ad esempio, compensi, retribuzioni dei dipendenti, dividendi dei soci, interessi ecc.) in quanto debitore nei confronti del sostituto. La ricchezza che transita attraverso il sostituto d'imposta (l'impresa) e destinata ad un soggetto terzo (dipendente, socio) viene tassata mediante una ritenuta, facendo giungere nelle mani del destinatario la ricchezza già al netto dell'imposta. A questo punto il sostituto d'imposta provvederà al versamento della corrispondente imposta. Grazie a questo schema è possibile quindi far identificare al Fisco tutti coloro che entrano in contatto con l'organizzazione aziendale, che vengono segnalati proprio grazie alle strutture organizzative e alla loro contabilità.

L'evidente punto di forza della ritenuta è la semplificazione dei rapporti tributari, dal momento che l'Amministrazione finanziaria dovrà interfacciarsi con un limitato numero di sostituti d'imposta piuttosto che con una moltitudine di singoli contribuenti. Il problema, come già segnalato, è che il legislatore ha assegnato il ruolo di sostituti anche ad

⁶ LUPI, *Evasione fiscale, paradiso e inferno*, cit., pp. 193-196.

organizzazioni per nulla organizzate, finendo per caricare di obblighi piccole strutture non in grado di registrare puntualmente tutte le formalità necessarie per l'effettuazione delle ritenute.

Sotto questo aspetto è possibile ritenere la sostituzione come uno strumento per una più agevole riscossione da parte del Fisco, ma anche per il contrasto all'evasione. Il rapporto di sostituzione si basa infatti sul contrasto d'interessi che viene a crearsi tra sostituto e sostituito: infatti, al co. 1 dell'art. 64 cit., la legge obbliga il sostituto al pagamento dell'imposta per altri e ad effettuare la rivalsa nei confronti del sostituito. È chiaro che questa rivalsa può essere effettuata con relativa semplicità: il sostituto d'imposta è debitore nei confronti del sostituito e nel momento della corresponsione del reddito può trattenere l'importo, senza il rischio di rimanere inciso dall'imposta che deve versare per conto del sostituito⁷.

In questo contesto è evidente come il sostituto non abbia incentivi a non effettuare la ritenuta, in quanto non solo non viene danneggiato dall'effettuazione della ritenuta, ma si esporrebbe altresì a sanzioni qualora non la effettui. Pure dalla parte del sostituito, per esempio un lavoratore dipendente, non vi è vantaggio alla mancata effettuazione della ritenuta dal momento che quest'ultimo si troverebbe obbligato a dichiarare al Fisco la ricchezza percepita al lordo delle imposte.

È da sottolineare però come, quale *fil rouge* della materia in esame, sia necessario calarsi nelle concrete realtà produttive: è impensabile che grosse organizzazioni non effettuino la ritenuta fiscale in accordo col cliente o con il dipendente, mentre qualora la ritenuta deve essere effettuata da un piccolo imprenditore possono presentarsi le tipiche criticità già descritte: l'imprenditore si potrebbe accordare con i dipendenti o i clienti per incassare corrispettivi o erogare redditi «in nero».

La mancanza di rigidità amministrativa non può essere sopperita attraverso l'obbligo dell'effettuazione della ritenuta, essendo questo facilmente aggirabile in contesti poco organizzati. La ricchezza incassata dal datore di lavoro «in nero» grazie ad accordi con i clienti per la corresponsione dei prezzi senza l'emissione della relativa documentazione alimentano a loro volta l'elargizione di redditi «in nero» a dipendenti, consulenti o collaboratori.

⁷ BEGHIN, *Diritto tributario*, cit., p. 135-136.

3.1.2. *Pagamenti cashless e limite al contante*

Il legislatore ha quindi provato a sopperire alla mancanza di rigidità amministrativa caratteristica delle imprese minori che hanno come clienti consumatori finali rendendo anche questi ultimi «segnalatori di ricchezza» al Fisco. Sono via via aumentati i casi in cui il consumatore finale ha degli incentivi a richiedere la documentazione commerciale attestante l'acquisto, obbligando così anche la controparte commerciale ad annotare l'avvenuta transazione.

Infatti il comma 679 dell'art. 1 della legge di Bilancio 2020 (L. 160/2019) prevede che a partire dall'anno d'imposta 2021 i consumatori finali persone fisiche che sostengono le spese previste dall'art. 15 del T.U.I.R. (per esempio spese per interessi sul mutuo, abbonamenti a trasporti pubblici, spese per l'istruzione dei figli ecc.) possano detrarre dall'IRPEF risultante dalla dichiarazione il 19% della spesa a condizione che tali spese siano state effettuate mediante metodi di pagamento tracciabili. Questi, a norma del comma 679 cit. possono essere «*versamento bancario o postale ovvero mediante altri sistemi di pagamento previsti dall'art. 23 del D.Lgs. del 9 luglio 1997, n. 241*», ossia «*carte di debito, di credito e prepagate, assegni bancari e circolari*».

Attraverso questo meccanismo anche nei rapporti con i consumatori finali vi è l'incentivo a richiedere documentazione e ad effettuare pagamenti che non siano occultabili. È infatti noto che l'anonimato sottostante al pagamento in contanti consente di fare da schermo alle operazioni illecite, alimentando il sommerso economico e spianando la strada a condotte che vanno dalla mera evasione fiscale fino ai ben più gravi fenomeni di finanziamento della criminalità organizzata⁸.

Oltre ai regimi premiali sopra descritti è previsto un limite al di sopra del quale tutti i pagamenti devono essere effettuati tramite metodi che consentano la tracciabilità della spesa. L'Italia rientra infatti tra i paesi dell'area Euro nei quali vengono effettuati più pagamenti in contanti⁹.

⁸ VALLEFUOCO V., *Nuovi limiti all'uso del contante e incentivi al pagamento cashless*, in Fisco, 2020, n. 6, pp. 550 e ss.

⁹ ROCCO G., *L'utilizzo del contante in Italia: evidenze dall'indagine della BCE, "Study on the use of cash by households"*, in Questioni di economia e finanza, Occasional Paper, 2019, n. 481, Temi di discussione del Servizio Studi della Banca d'Italia.

La tracciabilità di tali operazioni semplifica non poco i controlli sia su coloro che spendono, sia su coloro che incassano, poiché ogni transazione sarà registrata negli estratti di conto corrente dei soggetti coinvolti. Pertanto, chi riceve pagamenti sarà tenuto a emettere il relativo documento fiscale di prova dell'avvenuta transazione, a registrarlo nella contabilità e a dichiararlo all'Agenzia delle Entrate. Queste somme contribuiranno automaticamente alla formazione del reddito del soggetto beneficiario. Nel caso in cui non vengano certificate o dichiarate tali operazioni il contribuente potrebbe essere soggetto a controlli evidentemente «favorevoli» all'Amministrazione finanziaria, attraverso l'analisi dei suoi conti correnti¹⁰.

Anche per chi effettua le spese la tracciabilità comporta l'inclusione di tali transazioni nel calcolo del proprio reddito effettivo. Questo potrebbe rilevare in sede di accertamento sintetico nei confronti di una persona fisica con l'utilizzo di metodologie come il «reddiometro» ex art. 38 D.P.R. 600/73: a partire dalla capacità di spesa del contribuente, ricostruisce il reddito percepito sul presupposto che ad ogni flusso economico in uscita debba corrispondere uno in entrata.

Il legislatore è intervenuto a più riprese per regolamentare l'utilizzo del contante, rispondendo alle inclinazioni politiche del momento e alla convinzione (o meno) che l'evasione fiscale abbia quale mezzo principale per esprimersi l'utilizzo di contanti: il primo intervento risale al D.L. 143/1991, con limite di lire 20 milioni, aggiornato dopo il passaggio all'euro in € 10.329,14, successivamente portato ad € 12.500 con D.M. 17 ottobre 2002 e portato, infine, con legge di bilancio L. 193/2023, a € 5.000. La relazione tra aumento dell'utilizzo del contante e l'evasione fiscale è stato empiricamente dimostrato in uno studio della Banca d'Italia, dal quale risulta che le limitazioni all'utilizzo del contante rappresentano uno strumento efficace per contrastare l'evasione fiscale¹¹.

Per incentivare l'utilizzo di metodi di pagamento tracciabili il legislatore ha previsto sia sanzioni per coloro che non accettano questi tipi di pagamento (*ex art. 19-ter* del

¹⁰ GAGLIARDI F., *Lotta all'evasione: tracciabilità dei pagamenti*, in *Pratica fiscale e professionale*, 2012, n.1, pp. 49 e ss.

¹¹ GIAMMATTEO M., *Pecunia olet*, op.cit. Nello studio si è dimostrato che un aumento di un punto percentuale nell'utilizzo del contante si traduce, a parità di altre condizioni, in un aumento della quota di valore aggiunto nascosto compreso tra 0,8 e 1,8 punti percentuali. Lo studio affrontava l'analisi delle conseguenze dell'aumento del limite da € 1.000 a 3.000: fermo restando che non vi sono evidenze univoche su tale relazione, essendo impossibile tenere conto di tutti i fattori che influenzano la propensione all'evasione, evidenzia come questo aumento, previsto per inseguire una ipotetica spinta ai consumi per il rilancio dell'economia, avrebbe come effetto collaterale l'aumento di evasione fiscale pari a 0,5%.

decreto n. 152/2021, che introduce l'obbligatorietà in tal senso) sia regimi premiali qualora venga abbandonato il contante: non solo crediti d'imposta per ridurre il peso delle commissioni di tenuta della strumentazione per accettare i pagamenti elettronici, ma anche premialità in sede di controlli¹².

3.1.3. *Fatturazione elettronica*

Dal 1° gennaio 2019 la fattura, tranne alcune eccezioni (per esempio, decaduto proprio ad inizio anno 2024, i contribuenti in regime forfettario con reddito inferiore ad euro 25.000) deve essere emessa esclusivamente in formato elettronico *ex art. 1, comma 916*, della Legge di Bilancio 2018 (L. 205/2017). La fattura elettronica sostituisce quella cartacea ed è un documento informatico trasmesso in via telematica al Sistema di Interscambio (Sdi), facente capo all'Amministrazione finanziaria. Questo sistema, verificata la regolarità del contenuto del documento, trasmette la fattura al cessionario individuato in base al codice identificativo necessariamente contenuto in fattura.

È previsto che la fattura elettronica debba contenere una serie di informazioni per identificare cedente e cessionario e le caratteristiche della transazione¹³.

Con l'introduzione della fatturazione elettronica si sono voluti arginare i fenomeni del falso materiale, nel quale il contribuente altera materialmente la fattura ricevuta (per esempio modificando a penna l'importo della base imponibile), e del falso ideologico, processo per il quale nella fattura vengono rappresentati fatti non aderenti alla realtà o vengono indicati corrispettivi diversi da quelli realmente praticati¹⁴. Una volta emessa, la

¹² Per esempio, all'art. 3 D.Lgs. 127/2015 è prevista una riduzione di due anni dei termini di accertamento sia per l'IVA che per i redditi d'impresa o lavoro autonomo. Tale agevolazione si applica qualora sia garantita la tracciabilità di tutti i pagamenti ricevuti ed effettuati in transazioni di importo superiore a 500 euro. È importante notare che questo beneficio è riservato a coloro che documentano le operazioni tramite fattura elettronica attraverso il Sistema di Interscambio e/o mediante la memorizzazione e l'invio telematico dei corrispettivi, così come previsto chiarito dall'Agenzia delle Entrate con la risposta 331/2021.

¹³ Tali informazioni sono: la data di emissione, il numero progressivo, gli elementi identificativi sia del cedente che del cessionario e infine la natura, qualità e quantità di quanto oggetto della transazione, con indicazione del corrispondente imponibile, l'aliquota applicata e l'ammontare dell'imposta. RANDAZZO F., *Manuale di diritto tributario*, 2023, Torino, p. 162.

¹⁴ BEGHIN, *Diritto tributario*, cit., p. 190

fattura elettronica impedisce che il soggetto che incassa il pagamento possa evitare la registrazione della vendita dal momento che questa entra direttamente nella disponibilità dell'Amministrazione finanziaria.

Nei casi in cui l'emissione della fattura non è obbligatoria (*ex art. 22 D.P.R. 633/72*) essa era sostituita da scontrino di cassa o dalla ricevuta fiscale qualora si tratti di prestazione di servizi¹⁵. Anche in relazione a questo è stato introdotto l'obbligo generalizzato di archiviazione elettronica e trasmissione telematica all'Amministrazione finanziaria dei corrispettivi giornalieri, ossia i «ricavi» incassati da artigiani e commercianti al dettaglio, coloro che gestiscono un negozio fisico o un sito di commercio elettronico e vendono direttamente ai consumatori, devono essere obbligatoriamente trasmessi per via telematica.

Questi esercenti erano prima obbligati alla certificazione dei corrispettivi con il rilascio dello scontrino e ricevute fiscali cartacee. Ora sono obbligati all'emissione di un documento commerciale, di carattere non fiscale e il cui scopo è certificare l'avvenuta transazione per finalità civilistiche (come l'esercizio del reso o il decorrere della garanzia)¹⁶. Grazie a questo sistema, l'Amministrazione è giornalmente informata degli incassi, impedendo all'imprenditore la manipolazione dei dati.

Una volta emessa la documentazione digitale questa entra immediatamente nella disponibilità del Fisco, che potrà così verificare i dati relativi sia a cedente che cessionario ed effettuare controlli incrociati (nel caso di emissione della fattura).

Ciò che viene criticato dalla dottrina in relazione a questi nuovi sistemi per la registrazione di fatture e corrispettivi riguarda la loro limitata utilità nel far emergere materia imponibile prima nascosta: chi già prima dell'introduzione delle norme in esame emetteva e registrava regolarmente le fatture ha visto solamente aumentare obblighi procedurali, mentre coloro che non emettevano fattura o la emettevano in maniera non corrispondente alla realtà dei fatti non rimangono profondamente incisi da queste previsioni.

Queste norme non consentono di intercettare ricchezza che le parti hanno voluto nascondere al Fisco, ma prevedono solamente un nuovo sistema per la registrazione e la comunicazione della documentazione aziendale non consentendo, al massimo, pratiche evasive successive all'emissione della fattura o all'incasso del corrispettivo, come la

¹⁵ RANDAZZO, *Manuale*, cit., p. 162.

¹⁶ BEGHIN, *La bellezza delle tasse*, cit., p. 207.

mancata registrazione della fattura in contabilità. Anzi, nei casi più gravi degli evasori totali, questi nuovi obblighi a nulla servono per far emergere materia imponibile.

3.1.4. *Reverse charge e split payment*

Le frodi più comuni in ambito IVA si verificano mediante l'intervento di intermediari che si interpongono tra due soggetti che vogliono concludere un affare e che emettono fatture permettendo all'acquirente soggetto passivo IVA di detrarre l'imposta, senza però versare all'erario l'importo addebitato a titolo di rivalsa¹⁷.

Per arginare questo fenomeno è stato a più riprese aggiornato l'art. 17, co. 5-6-7, D.P.R. n. 633/1972, nel quale il legislatore ha previsto per i settori più a rischio¹⁸ lo spostamento del debito tributario dal fornitore (colui che si è interposto nel normale svolgimento della transazione e che successivamente «scompare» sottraendosi al pagamento dell'IVA) al soggetto acquirente in quanto quest'ultimo viene considerato più affidabile,

¹⁷ Per chiarire si propone questo esempio. Lo schema più semplice di una frode IVA (c.d. frode carosello) assume una conformazione triangolare: per aumentare la propria competitività, la società X, che intrattiene rapporti commerciali con paesi extra UE, utilizza la società Y, creata *ad hoc* grazie a prestanomi, per importare beni dall'estero. La società Y, sotto l'influenza di X, importa i beni e grazie al particolare regime per l'IVA comunitaria, acquista la merce senza pagare immediatamente l'imposta. Solo a seguito della successiva vendita sul territorio comunitario verrà registrata una nuova fattura tra le vendite che farà emergere un debito IVA, non compensato da altri crediti e quindi immediatamente esigibile dallo Stato. La suddetta vendita avverrà regolarmente ma sottocosto alla società X ma per un importo sufficiente per far sì che la società interposta Y possa regolarmente pagare il fornitore estero ma non per versare l'IVA dovuta. Successivamente, la società Y "scompare", rendendosi irreperibile o spostando la sede impossibilitando così l'Erario a riscuotere il tributo. In questa situazione, la società X risulta essere in regola, il fornitore è stato soddisfatto ma l'Erario non incassa l'IVA. Teoricamente, tra il fornitore estero e la società X potrebbero prendere parte all'operazione fraudolenta un elevato numero di società fittizie per rendere ancora più difficoltosa la ricostruzione delle operazioni da parte del Fisco.

In numeri: la società fittizia Y acquista dal fornitore estero merce al valore di mercato di € 1.000 + 220 di IVA al 22%, che non versa immediatamente. Successivamente la società Y vende ad X la merce sottocosto ad un prezzo di 900 + 198 di IVA. A questo punto la società Y possiede una scorta per pagare i 1.000 al fornitore estero ma non per versare interamente l'IVA di 220. Così facendo, X si presenta sul mercato con un vantaggio di prezzo dovuto ad una operazione fraudolenta e ha la possibilità di detrarre l'IVA sugli acquisti. BEGHIN, *Diritto tributario*, cit., pp. 174-175; RANDAZZO, *Manuale*, cit., p. 156.

¹⁸ Sono considerate a rischio le cessioni di: oro da investimento e industriale; di fabbricati con l'applicazione dell'IVA; di telefoni cellulari, PC, tablet, console da gioco; di certificati energetici; di gas ed energia elettrica a soggetti passivi o rivenditori; di rottami e cascami; dei semilavorati di alcuni metalli; di pallet recuperati.

eliminando il rischio di inadempimento da parte del soggetto meno affidabile¹⁹. Questo è il meccanismo del *reverse charge*, che prevede un particolare meccanismo per l'addebito dell'IVA, garantendone comunque la neutralità²⁰.

Lo *split payment* adotta una logica simile al *reverse charge* con riferimento alle operazioni che vedono quali acquirenti delle amministrazioni pubbliche, evidentemente più affidabili dal punto di vista fiscale dei soggetti privati con cui intrattengono rapporti economici.

Secondo lo schema dello *split payment* i fornitori emettono regolare fattura verso una pubblica amministrazione, con la normale indicazione separata del tributo. L'ente pubblico, al momento del pagamento, corrisponderà al fornitore solamente l'importo per il bene o per il servizio reso, senza l'importo del tributo. Questo verrà versato direttamente versato dall'ente pubblico all'Erario. La destinazione dell'IVA è immutata, ciò che cambia è il soggetto da cui proviene ma solamente perché l'ente pubblico è, come è semplice comprendere, più affidabile fiscalmente.

Tuttavia, essendo l'IVA un tributo neutrale, l'applicazione di questo meccanismo potrebbe causare problemi di liquidità ai fornitori degli enti pubblici, dal momento che questi non potranno compensare l'IVA addebitatagli, al momento degli acquisti effettuati presso fornitori a monte della filiera produttiva, con l'IVA addebitata ai consumatori nella vendita.

Il fornitore si trova pertanto di fronte alla scelta tra mantenere il credito IVA in contabilità cercando di compensarlo con IVA a debito proveniente da altre operazioni, oppure può richiedere il rimborso.

Tale rimborso, ex artt. 30 e 38-bis del D.P.R. 633/72, può essere richiesto se il credito non è inferiore a € 2.582,28 e, se superiore ad € 30.000, è richiesta la presentazione di

¹⁹ BEGHIN, *Il diritto delle imposte*, cit. pp. 111-112; ID., *Diritto tributario*, pp. 191-193.

²⁰ In particolari cessioni di beni o prestazioni di servizi, l'emissione della fattura avvenga senza l'addebito dell'IVA. In questo modo il fornitore non è debitore nei confronti dello Stato, poiché il tributo deve essere liquidato dal soggetto acquirente tramite l'integrazione della fattura. L'acquirente deve quindi, senza coinvolgere il fornitore, calcolare l'IVA della fattura ricevuta e annotarla tra i crediti tributari, essendo questa IVA in acquisto e avendo diritto alla detrazione. Per mantenere il principio della neutralità dell'IVA l'acquirente deve quindi inserire il tributo anche tra i debiti fiscali, non essendo quest'ultimo stato addebitato dal fornitore e quindi mai versato allo Stato. Con questa scrittura l'acquirente diventa contemporaneamente debitore e creditore nei confronti dello Stato, garantendo la neutralità del tributo e con l'unica particolarità di aver spostato sull'acquirente l'obbligazione IVA, eliminando il rischio di inadempimento da parte del fornitore. BEGHIN, *Diritto tributario*, pp. 192-193.

una dichiarazione annuale (o istanza trimestrale) munita di un visto di conformità²¹ unitamente ad una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà che attesti che i requisiti patrimoniali indicati dalla norma siano rispettati²². In assenza di questi adempimenti e al cospetto di particolari situazioni di rischio (ossia i contribuenti che esercitano attività d'impresa da meno di due anni, escluse le *start up* innovative, e coloro che nei due anni precedenti hanno ricevuto avvisi di accertamento o di rettifica) per richiedere il rimborso è necessario il rilascio di garanzie per una durata pari a tre anni dall'esecuzione del rimborso.

Da questa rapida rassegna degli strumenti ideati dal legislatore per prevenire l'evasione fiscale presso organizzazioni aziendali non fiscalmente affidabili, risulta come il problema sia stato affrontato o aumentando gli adempimenti in capo ai contribuenti, per esempio obbligandoli a tenere traccia in maniera telematica delle operazioni di cui già si teneva traccia, senza rispondere al problema della ricchezza nascosta, oppure spostando l'onere tributario presso altre organizzazioni.

È tuttavia palmare che, qualora due imprenditori decidessero di concretizzare un patto finalizzato all'evasione, la legge, per quanto esaustiva e nonostante le sue ben ponderate disposizioni e norme *ad hoc*, può incontrare limitazioni nella sua efficacia pratica. In simili circostanze non vi sono vincoli o impedimenti che possano efficacemente prevenire la realizzazione di un accordo fraudolento tra attori economici.

²¹ Il visto di conformità, introdotto dal D.Lgs. n. 241/1997, costituisce uno strumento nell'ambito dell'attività di supervisione per verificare l'adeguata osservanza delle norme fiscali. Questo strumento è stato assegnato a soggetti esterni all'Amministrazione finanziaria come dottori commercialisti o i Centri di assistenza fiscale.

²² Requisiti indicati dall'art. 38-*bis* del citato decreto: a) patrimonio netto non ha subito una riduzione superiore al 40% rispetto alle registrazioni contabili dell'ultimo periodo d'imposta; il valore degli immobili non è diminuito di oltre il 40% sempre rispetto all'ultimo periodo d'imposta; l'attività stessa non è cessata o si è ridotta per cessioni di rami d'azienda compresi nelle risultanze contabili summenzionate; b) non risultano essere state cedute azioni o quote della società stessa per un importo che superi il 50% del capitale sociale, nell'anno precedente alla richiesta; c) sono stati regolarmente versati i contributi previdenziali e assicurativi.

3.2. La collaborazione tra contribuente e Amministrazione quale «nuovo» strumento di contrasto dell'evasione nelle imprese minori nella Legge delega per la riforma fiscale (L. 111/2023)

La collaborazione tra contribuente e Amministrazione finanziaria si inquadra nel più ampio contesto del rapporto tra autorità e consenso: nell'ultimo ventennio il legislatore italiano si è mosso nella direzione del progressivo abbandono della visione autoritaria ed inquisitoria del rapporto tra Amministrazione e contribuente inseguendo, anche in aderenza alle influenze delle istituzioni europee, una visione di quel rapporto improntato ai principi della collaborazione e della buona fede, il cui punto di partenza può essere individuato nell'art. 10 dello Statuto dei diritti del contribuente (L. 212/2000). Tali principi costituiscono una esplicazione dei principi costituzionali dettati dall'art. 97 Cost. che impongono di assicurare il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione.

Secondo questi principi l'Amministrazione finanziaria è tenuta a adottare un comportamento trasparente, corretto, coerente e continuativo, comunicando al contribuente informazioni che potrebbero compromettere i suoi diritti o richiedendo solo la documentazione che può ritenersi in suo possesso. Allo stesso modo, il contribuente è vincolato a un generale dovere di correttezza, finalizzato a evitare comportamenti ingannevoli e sostanzialmente caratterizzati da abuso del diritto o tesi ad eludere le norme fiscali²³.

Come già analizzato, il tradizionale schema del rapporto tra contribuente e Amministrazione vede quest'ultima intervenire *ex post* sul corretto adempimento degli obblighi tributari. È evidente che tale approccio, da solo, si è rivelato inefficace nel promuovere lo spontaneo il rispetto degli obblighi fiscali (la c.d. «*tax compliance*»), poiché manca di adeguati strumenti normativi per facilitare il dialogo tra Fisco e contribuenti.

È per questo che sono stati introdotti diversi strumenti con i quali il legislatore punta ad un aumento della *tax compliance* per agevolare la scelta del contribuente verso l'adempimento spontaneo dei propri obblighi fiscali, con il doppio obiettivo di diminuire l'evasione fiscale e razionalizzare l'utilizzo dei poteri delle Amministrazioni finanziarie.

²³ MELIS G., *La cooperative compliance: una visione di sistema*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2023, n. 2, pp. 351 e ss.

Tali obiettivi implicano, per il contribuente, la indubitabile diminuzione dei rischi fiscali e una maggiore certezza nell'adempiere agli obblighi fiscali. Questo risultato genera la necessità di instillare nei soggetti inclini ad aderire al regime di adempimento collaborativo una maggiore fiducia nell'intraprendere nuove iniziative, con conseguenze positive sulla crescita economica. Al contempo, per l'Agenzia delle Entrate, si traduce in un miglioramento dell'adempimento spontaneo, comportando così un minor impiego di risorse per contrastare comportamenti illeciti e un maggior introito fiscale con lo stesso sforzo²⁴.

Gli strumenti introdotti dal legislatore per favorire la *tax compliance*, il dialogo tra le parti e ridurre la conflittualità possono essere raggruppati in tre categorie:

a) *Strumenti che consentono al contribuente di regolarizzare la propria posizione prima dell'irrogazione delle sanzioni*, anche dopo la conclusione di un controllo che abbia fatto emergere potenziali criticità. Viene così contestualmente facilitato l'adempimento degli obblighi tributari *ex post* e non vengono dissipate le limitate risorse in mano al Fisco. Tra questi è possibile annoverare la fattispecie prevista *ex art.* 1, co. 634 e ss. della Legge di stabilità del 2015 (L. 190/2014), le c.d. «comunicazioni preventive»: tramite queste l'Amministrazione finanziaria deve mettere a disposizione del contribuente gli elementi e le informazioni in suo possesso che possano segnalare anomalie risultanti dall'incrocio tra i dati dichiarati e quelli a disposizione del Fisco. Successivamente, al contribuente viene chiesto alternativamente di fornire chiarimenti in merito oppure di regolarizzare la situazione, presentando una dichiarazione aderente a quella prospettata dall'Amministrazione (ravvedimento operoso). Tali informazioni sono reperibili dal contribuente tramite l'accesso al «cassetto fiscale», servizio dell'Agenzia delle Entrate che consente ai contribuenti di conoscere la propria situazione fiscale²⁵.

Nella stessa ottica si è intervenuto sul sistema di sanzioni penali: si tiene in considerazione la condotta del contribuente che regolarizza la propria posizione prima dell'avvio del dibattimento sia sul piano della non punibilità, sia su quello dell'applicazione di attenuanti²⁶.

²⁴ MARINO G., MORO R., *Proposte normative per valorizzare gli istituti della cooperative compliance, del tax control framework, del ravvedimento operoso e per l'istituzione di un "bollino verde"*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2023, n. 3, pp. 961 e ss.

²⁵ BEGHIN, *Diritto tributario*, cit., p. 162.

²⁶ MELIS, *op.cit.*, p. 355.

b) *Strumenti che consentono al contribuente di acquisire un'anticipata certezza sulla correttezza dei propri comportamenti fiscali.* In primo luogo, vi è la disciplina degli interpelli, che a partire dalla Legge di stabilità del 2015 ha visto estendere il proprio ambito di applicazione: tramite l'interpello ordinario il contribuente può richiedere all'Amministrazione finanziaria che questa esprima una propria interpretazione di una disposizione di legge sul cui significato vi siano dubbi e sulla corretta qualificazione delle fattispecie messe in atto dal contribuente stesso. L'Amministrazione è costretta a rispondere (in caso di mancata risposta, si applica la regola del silenzio-assenso) e può alternativamente accogliere la soluzione prospettata dal contribuente o proporre una diversa interpretazione. Qualora il contribuente si discosti dall'interpretazione così resa non potrà invocare la buona fede. Dal lato dell'Amministrazione i provvedimenti da questa provenienti difformi alla risposta resa al contribuente saranno colpiti dalla sanzione della nullità, ex art. 11, co. 3, L. 212/2000.

Vi è un ulteriore istituto in questa categoria di cui non ci si occuperà essendo rivolto a grandi contribuenti con attività internazionale, ed è il regime previsto dal D.Lgs. n. 147/2015 con confluenza nel nuovo art. 31-ter del D.P.R. 600/73. Brevemente, questo regime permette ad imprese con attività internazionale di accedere ad una procedura finalizzata alla stipula di accordi preventivi in riferimento ai prezzi di trasferimento e altri aspetti riguardanti la circolazione della ricchezza.

c) Vi sono infine *strumenti che si sostanziano nella compliance ex ante*, che avviene attraverso forme di monitoraggio generalizzate o «su misura», accompagnate da effetti premiali. In primo luogo, è annoverabile tra questi strumenti la «dichiarazione precompilata», introdotta con il D.Lgs. 175/2014, con la quale il Fisco «propone» al contribuente una dichiarazione in base ai dati in possesso del Fisco stesso, sia per la dichiarazione 730 (per redditi da lavoro dipendente e assimilati) sia per il Modello redditi persone fisiche (da utilizzare per le persone fisiche che hanno percepito redditi d'impresa, di lavoro autonomo ecc.). L'accettazione senza modifiche (o con modifiche che non incidano sulla determinazione del reddito) della dichiarazione precompilata ha importanti ricadute sul piano dei controlli formali (art. 36-ter D.P.R. 600/73) che vengono esclusi in quanto i dati già inseriti vengono per l'appunto da informazioni già in possesso del Fisco.

Vi sono inoltre gli ISA (indici sintetici di affidabilità fiscale), il cui scopo è estendere alle piccole imprese la *tax compliance ex ante*, facendo sapere in anticipo al contribuente se

la sua situazione presenta o meno delle criticità e incentivandolo a migliorare la sua posizione di affidabilità fiscale fino a raggiungere un punteggio ISA che gli permette di accedere a regimi premiali previsti dall'art. 9-bis del D.L. 50/2017.

Infine, troviamo il regime della vera e propria *cooperative compliance* (adempimento collaborativo), disciplina suggerita a livello internazionale dall'OCSE e introdotta nell'ordinamento tributario italiano dal D.Lgs. 128/2015 che si configura come «*la punta di diamante degli istituti della collaborazione fiscale*»²⁷ e di cui si discuterà nel paragrafo che segue.

3.2.1. *La cooperative compliance tra collaborazione, Tax control framework e premialità*

La *cooperative compliance* è un istituto che ha come obiettivo instaurare un rapporto fiduciario tra l'Amministrazione e il contribuente al fine di aumentare la certezza su questioni fiscali rilevanti. Questo obiettivo viene perseguito attraverso una comunicazione costante e preventiva con il contribuente riguardo agli elementi di fatto, compresa l'anticipazione del controllo, con l'intento di valutare congiuntamente le situazioni che potrebbero generare rischi fiscali. Per l'accesso a tale regime è necessario che il contribuente eserciti tale opzione e che soddisfi determinati requisiti soggettivi ed oggettivi. L'accesso a questo regime permette inoltre di usufruire di effetti premiali.

Preme anticipare fin da subito che questa disciplina è ritenuta dalla dottrina non pienamente valorizzata in considerazione di due aspetti: *in primis*, il profilo soggettivo per accedere a tale regime è ritenuto essere troppo ristretto, soprattutto in considerazione del tessuto economico italiano; in secondo luogo, gli effetti premiali per l'accesso al regime non sarebbero in grado di controbilanciare i costi e gli adempimenti richiesti.

Questa disciplina, nella sua versione originaria prevista dal D.Lgs. 128/2015, permetteva l'ingresso in questo regime solamente ai contribuenti con un volume d'affari superiore ai dieci miliardi di euro. Era pertanto un requisito dimensionale estremamente

²⁷ MARINO G., MORO R., op.cit., p. 962.

elevato²⁸. Anche dopo i successivi interventi di diminuzione, prima a cinque miliardi fino all'odierno singolo miliardo per l'accesso, tale requisito non è coerente con il tessuto economico italiano, prevalentemente formato da piccole e medie imprese.

Altro aspetto critico dei requisiti soggettivi di questa disciplina, quandanche ne siano diminuiti i limiti per l'accesso, risiede nel fatto che l'impresa deve necessariamente dotarsi di un sistema di rilevazione, gestione e controllo del rischio fiscale, ossia di un sistema che sia in grado di gestire il rischio di operare in violazione di norme fiscali, che prende il nome di «*Tax Control Framework*» (TCF). Questo sistema deve consentire l'autovalutazione preventiva dei rischi fiscali, fornendo una supervisione continua della posizione propria del contribuente che, in connessione con rapporti trasparenti con l'Amministrazione finanziaria, può mitigare o addirittura eliminare le incertezze connesse alla gestione del rischio fiscale, in particolar modo quelle connesse al rischio di configurare abuso del diritto²⁹.

In questa prospettiva la controversia fiscale che potrebbe instaurarsi tra Fisco e grandi organizzazioni rappresenterebbe un importante voce di costo nel bilancio di queste ultime, anche in termini di certezza³⁰. Per le grandi imprese è quindi conveniente dotarsi di un tale sistema per accedere al regime della *cooperative compliance*.

La richiesta di dotarsi di un (costoso) sistema di TCF dovrebbe, nelle previsioni del legislatore, essere controbilanciata dalla previsione di effetti premiali derivanti dall'adesione al regime, previsti all'art. 6, co. 3, del D.Lgs. 128/2015³¹.

In questo contesto si inserisce l'art. 17 della L. 111/2023 (Legge delega per la riforma fiscale) che si propone di riformare la *cooperative tax compliance* secondo i principi tracciati dalla lett. g) dell'art. 17. In particolare, il legislatore si propone di intervenire sui

²⁸ ID., *ivi*.

²⁹ È inoltre previsto che il TCF sia integrato con quello della *governance* aziendale e di controllo interno, per assicurare una chiara attribuzione delle responsabilità e un monitoraggio continuo dei rischi fiscali in modo tale da fornire agli organi di *governance* la possibilità di intervenire tempestivamente. FERRONI B., *Il tax control framework nel regime di adempimento collaborativo*, in Fisco, 2016, n. 38, p. 3621.

³⁰ MELIS, *op.cit.*, p. 360.

³¹ Tali effetti premiali sono: una procedura abbreviata di interpello preventivo, con risposta entro quarantacinque giorni dall'istanza per risolvere i dubbi delle imprese; l'applicazione di sanzioni ridotte alla metà con sospensione della riscossione fino alla definitività dell'accertamento se l'impresa ha comunicato tempestivamente e in maniera dettagliata i rischi fiscali, anche se l'Agenzia delle Entrate non dovesse condividere la posizione; l'esenzione dalla presentazione di garanzie per i rimborsi delle imposte dirette e indirette per l'intero periodo di permanenza nel regime.

requisiti sia soggettivi che oggettivi, oltre a prevedere un nuovo procedimento ed ulteriori effetti premiali³².

Sebbene manchino ad oggi evidenze empiriche sul reale funzionamento della *cooperative compliance*, preme sottolineare come anche in questo caso il legislatore basi l'affidabilità fiscale delle imprese su adempimenti che queste ultime sono chiamate a rispettare, evidenziando come sia sempre presente il filo conduttore che, a partire dalla riforma degli anni Settanta, ha portato il legislatore a demandare sempre di più la determinazione delle imposte e il controllo stesso alle imprese, finendo per non affrontare il tema dell'evasione fiscale in maniera organica.

Il D.Lgs. 221/2023, che da attuazione alla previsione dell'art. 17 della Legge delega, prevede, all'art. 1 rubricato «*potenziamento del regime di adempimento collaborativo*», che per l'accesso al regime in esame vi sia un ampliamento della platea dei soggetti ammessi fino ad arrivare, nel 2028, a premettere l'accesso al regime ai contribuenti con un volume d'affari superiore a 100 milioni di euro. Sebbene la platea dei soggetti aumenterebbe non poco, in un contesto come quello italiano, nel quale il 94,8% delle imprese attive è una microimpresa³³, rimarrebbe esiguo il numero di imprese che potrebbe accedere al regime.

È evidente quindi che l'allargamento della platea lascerebbe fuori dal regime tutte quelle imprese presso le quali si annidano più frequentemente i rischi di evasione, oppure imporrebbe loro di dotarsi di costosi TCF i cui benefici non sarebbero in grado di bilanciare i costi che ne deriverebbero. Inoltre, nella Legge delega, è previsto che tale sistema debba venire certificato da professionisti indipendenti e già dotati di specifica professionalità, elemento che farebbe ulteriormente lievitare i costi per l'accesso al regime.

Riemerge nuovamente la difficoltà per contesti poco organizzati di dotarsi di sistemi di controllo: i costi di un TCF risultano essere, come è immaginabile, in valore assoluto inferiori a quelli delle grandi aziende, ma proporzionalmente molto più elevati, essendo questi costi (c.d. «costi di conformità») principalmente costi fissi che le grandi imprese riescono ad abbattere tramite economie di scala³⁴.

³² Cfr. MARINO G., *Adempimento collaborativo e dintorni: una sfida culturale che richiede coraggio e fiducia*, in *Fisco*, 2023, n. 41, pp. 3861 e ss.

³³ ISTAT, *Annuario statistico 2022*, cap. 14. Microimpresa: fino a 10 dipendenti, fatturato annuo (o totale di bilancio) inferiore a 2 milioni di euro.

³⁴ Parlamento Europeo, Dipartimento per l'Economia, *Overview on the tax compliance costs faced by European enterprises – with a focus on SMEs*. Publications Office of the European Union, 2023; DI LEGGE

Sul fronte dell'adempimento collaborativo quale strumento di contrasto all'evasione c'è ancora molta strada da fare essendo questo regime precluso proprio ai contribuenti più a rischio di evasione. La *cooperative compliance* esplicita a pieno la sua utilità nella semplificazione dei rapporti tra Amministrazione e contribuenti che già prima presentavano una situazione di affidabilità fiscale mediamente più elevata, anche se non per questo non siano in grado di attuare comportamenti evasivi.

3.2.2. *Il concordato preventivo biennale*

Una possibile risposta alle criticità sopra emerse in ordine alla creazione di un sistema di comunicazione e collaborazione costante tra Amministrazione finanziaria e contribuenti minori è rinvenibile sempre tra le previsioni della Legge delega per la riforma fiscale. Infatti, all'art. 17, lett. g), n. 2), L. 111/2023, è prevista una serie di interventi specifici per le imprese e i professionisti di minori dimensioni, che si concretizzeranno nel «concordato preventivo biennale»

Già in passato il legislatore aveva introdotto discipline che comportavano la determinazione dell'ammontare dei tributi dovuti per un determinato periodo e, in caso in cui il reddito successivamente prodotto fosse stato superiore a quello concordato, un alleggerimento del carico tributario³⁵. Una prima ipotesi di concordato preventivo fu introdotta dalla Legge delega per la riforma del fisco 80/2003, che prevedeva il concordato preventivo, prima biennale e poi triennale, ma solamente con finalità di sperimentazione.

Nella sua ultima formulazione il concordato preventivo biennale prevede, ex art. 17, lett g), n. 2, L. 111/2023, che i «*soggetti di minori dimensioni*», titolari di redditi d'impresa o da lavoro autonomo derivante dall'esercizio di arti e professioni, abbiano la possibilità di accettare la proposta formulata dall'Agenzia delle Entrate sulla base degli ISA e utilizzando anche dati e le nuove tecnologie a sua disposizione.

A., et al, *Tax compliance costs for SMEs: an update and a complement: final report*, Commissione Europea - Publications Office of the European Union, 2022.

³⁵ TREVISANI A., *Concordato preventivo biennale come strumento di semplificazione del rapporto tributario*, in *Fisco*, 2023, n. 15, p. 1419.

Più in particolare, il recente Atto del Governo n. 105 sottopone al Parlamento lo «Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di procedimento accertativo»³⁶, il quale dovrebbe contenere, previo il parere delle Commissioni parlamentari competenti, la specificazione della disciplina del concordato preventivo biennale contenuta nella Legge delega per la riforma fiscale.

I destinatari di tale proposta sono coloro che applicano la disciplina ISA, con un punteggio almeno pari ad 8, o il regime forfetario previsto dall'art. 1, co. da 54 a 89, L. 190/2014 con alcune limitazioni³⁷.

Lo scopo di questo istituto è individuato dall'art. 6 dello Schema di decreto nel «razionalizzare gli obblighi dichiarativi e di favorire l'adempimento spontaneo».

Per il perseguimento di questo scopo l'art. 7 prevede che l'Agenzia delle Entrate possa formulare una proposta per la definizione del reddito d'impresa o da lavoro autonomo per il periodo di due anni³⁸ ai fini delle imposte sui redditi e l'IRAP. Viene esplicitamente esclusa l'IVA dagli artt. 18 e 29, che dovrà essere determinata secondo le modalità ordinarie.

Il fulcro del concordato preventivo biennale è l'irrilevanza di eventuali maggiori o minori redditi imponibili rispetto a quelli oggetto del concordato. I redditi eccedenti o inferiori a quelli concordati infatti «non rilevano ai fini della determinazione delle imposte sui redditi e dell'IRAP, nonché dei contributi previdenziali obbligatori»³⁹.

Pertanto, con l'accettazione delle basi imponibili, il debito tributario si «cristallizza», dal momento che nessuna successiva vicenda (diversa da elementi patologici del rapporto) può determinare una modifica dei termini dell'accordo. L'unica previsione in merito a risultati profondamente diversi da quelli previsti nel concordato è contenuta nel comma 2 dell'art. 19, nel quale si stabilisce che a seguito di cause eccezionali che hanno determinato una contrazione del reddito superiore al 60% il concordato cessa di produrre effetti.

³⁶ Trasmesso alla presidenza della Camera dei Deputati e del Senato il 13 dicembre 2023.

³⁷ Entrambe le categorie non devono avere debiti tributari o di aver estinto quelli d'importo superiore ad € 5.000. Inoltre, non potranno accedere al concordato qualora non abbiano presentato la dichiarazione dei redditi in uno dei tre periodi d'imposta precedenti e abbia riportato condanne (non è specificato se definitive o meno) per reati tributari. Infine, per i forfettari, non sarà possibile accedere al regime se hanno iniziato l'attività nel periodo precedente quello oggetto di concordato

³⁸ Tale periodo è rinnovabile in caso di sussistenza dei requisiti ex artt. 14 e 17 dello Schema di decreto, rispettivamente per i contribuenti che applicano la disciplina degli ISA e per i redditi da lavoro autonomo

³⁹ Artt. 19 per i soggetti che applicano gli ISA e 30 per gli autonomi.

Ciò che non rientra nella determinazione del reddito concordato e che potrebbe portare ad una variazione della base imponibile sono le plusvalenze, le minusvalenze e le sopravvenienze attive e passive previste dagli artt. 54 (per i redditi da lavoro autonomo), 58, 86, 87, 88 e 101 (per i redditi d'impresa) del T.U.I.R. e i redditi relativi a partecipazioni. Preme sottolineare però come tali componenti non rappresentino una parte rilevante del reddito di tali soggetti: è raro che un panettiere venda il proprio forno o il fisioterapista i macchinari da palestra.

Sebbene al punto 2.1, lett. g), art. 17 della Legge delega 111/2023 vi sia l'esplicita indicazione della necessità di un «*contraddittorio con modalità semplificate*» tra contribuente e Fisco prima dell'approvazione del concordato, nello Schema di decreto non vi è traccia di tale previsione.

Le «*modalità semplificate*» potevano far sottintendere la volontà del legislatore di limitare il contraddittorio ad elementi fondamentali in grado di minare la fondatezza della proposta (modifiche strutturali dell'attività, la presenza di dati alla base della proposta evidentemente distonici rispetto a quelli prospettati dal contribuente), ma dalla lettura dello Schema di decreto emergerebbe la posizione passiva del contribuente, che dovrebbe solamente attendere l'arrivo della proposta. Tale proposta deve essere elaborata secondo l'art. 9, comma 1 dello Schema, che fissa i termini in almeno dieci giorni prima di quelli previsti dall'art. 17 D.P.R. 435/2001⁴⁰. In caso la proposta sia ritenuta conveniente, il contribuente, secondo il comma 3 dell'art. 9, deve accettarla entro gli stessi termini dell'art. 17 D.P.R. 435/2001.

Secondo questa scansione temporale, se l'Agenzia delle Entrate dovesse indugiare fino a pochi giorni prima dello scadere del termine per l'invio della proposta, il contribuente avrebbe di fatto solamente dieci giorni per valutare la convenienza di un piano che cristallizzerebbe il debito tributario per i successivi due anni.

Con l'accettazione della proposta il contribuente si impegna a presentare dichiarazioni dei redditi e dell'IRAP nelle quali sono riportati gli importi concordati. A garanzia del mantenimento di tale impegno, è previsto all'art. 12, comma 2 dello Schema di decreto che l'Agenzia delle Entrate potrà iscrivere direttamente a ruolo le somme non versate relative a quanto concordato.

⁴⁰ Che stabilisce le date per il versamento del saldo dovuto in riferimento alla dichiarazione dei redditi e dell'IRAP delle persone fisiche e delle società e associazioni di cui all'art. 5 T.U.I.R.

Altro «incentivo» all'accettazione della proposta è previsto dall'art. 34 dello Schema di decreto: viene stabilito che coloro che non accettano la proposta recapitatagli dall'Agenzia saranno oggetto di attività di controlli intensificati in relazione ai quali gli Uffici dovranno programmare l'«*impegno di maggiore capacità operativa*».

Dalla breve analisi dell'istituto in esame, sebbene basata su atti e pareri destinati a modificarsi nel brevissimo tempo, emergono diverse criticità di importanza non trascurabile.

La prima criticità, e probabilmente la più importante, che potrebbe emergere nell'applicazione di tale disciplina come attualmente prevista parrebbe risiedere nella modalità di determinazione della proposta di concordato. Infatti, per definire la base imponibile del contribuente l'Agenzia delle Entrate dovrà fondare le proprie ipotesi su «*informazioni già nella disponibilità dell'Amministrazione finanziaria, limitando l'introduzione di nuovi oneri dichiarativi*»⁴¹, adoperando una metodologia che valorizzi tali dati e che tenga conto degli andamenti economici e dei mercati con riferimento a specifiche attività economiche.

Le conclusioni a questo riguardo sembrano immediate: dal momento che l'Agenzia delle Entrate dovrebbe riuscire a calcolare il reddito previsionale dei contribuenti solamente grazie ai dati dallo stesso forniti o sulla base delle banche dati nella sua disponibilità, perché non dovrebbe recapitare innumerevoli avvisi di accertamento ai contribuenti che non riportano in dichiarazione ciò che l'Agenzia si aspetta?

Se davvero il bacino di dati da cui attinge l'Amministrazione finanziaria è così carico da fondare una tale proposta, più che dare l'opportunità al contribuente di accettare o meno l'ingresso nel regime in esame parrebbe opportuno valorizzare tali banche dati e strumenti di analisi al fine di fornire ai funzionari tributari la capacità di rettificare le dichiarazioni dei contribuenti direttamente sulla base delle «asserite» potentissime banche dati.

Se così non fosse, le previsioni sull'evoluzione dei redditi dei contribuenti finirebbero inevitabilmente per appiattirsi sui dati comunicati dagli stessi, manifestando l'inutilità del concordato quale strumento per l'emersione di materia imponibile non dichiarata.

⁴¹ Nonché su dati reperibili presso altri soggetti pubblici, rimanendo espressamente esclusi quelli soggetti alla disciplina del D.Lgs. 51/2018 (in materia di protezione dei dati personali delle persone fisiche).

D'altro canto, l'utilizzo dei dati comunicati dal contribuente potrebbe apparire coerente con la previsione dell'esclusione dal regime di coloro che non sono ritenuti fiscalmente affidabili tramite il punteggio ISA. Ma da quanto emerge dal resoconto della VI Commissione Finanza e tesoro del Senato del 10 gennaio 2024⁴², riunitasi per discutere l'Atto di Governo n. 105, anche quest'ultima limitazione pare essere destinata a cadere: nel resoconto viene altresì ritenuto opportuno, al fine di ampliare la platea dei soggetti interessati, «*l'accesso al concordato preventivo biennale anche a coloro che non raggiungano la soglia del «punteggio otto»*», nonché a tutti i contribuenti che ne facciano richiesta, sempre previa valutazione da parte dell'Agenzia delle Entrate.

Così delineata, la disciplina in esame si prospetta essere un vero e proprio «regalo agli evasori» e a tutti coloro che già sono ritenuti non affidabili secondo gli ISA, che non solo potranno beneficiare dell'appiattimento dell'onere tributario sui dati dagli stessi comunicati (e quindi probabilmente affetti da evasione) ma anche, *ex art.* 34 dello Schema di decreto, del blocco dell'attività di accertamento prevista dall'art. 39 del D.P.R. 600/73 qualora non ricorrano le cause di decadenza prevista dagli artt. 22 e 33 dello Schema di decreto⁴³. Per l'accertamento del reddito d'impresa presso questi contribuenti il Fisco non potrà basarsi né sulle scritture contabili, pur essendo la loro tenuta obbligatoria anche durante il concordato, né sui metodi induttivi, legando completamente le mani degli Uffici e obbligandoli (come al solito) ad appiattirsi su rilievi riguardanti adempimenti formali per scatenare un successivo accertamento.

Altra criticità potrebbe palesarsi in riferimento al grado di *appeal* di tale regime nei confronti di contribuenti in regola con gli adempimenti fiscali. Non è chiaro di quali benefici questi godrebbero con l'accettazione della proposta: manca infatti la previsione di un alleggerimento degli obblighi documentali, essendo esplicitamente stabilito dagli artt. 18 e 29 che in materia di IVA si dovranno seguire le regole ordinarie, portando con sé la mole di adempimenti formali da onorare. Inoltre, anche se teoricamente privi di utilità durante periodo del concordato dal punto di vista fiscale (e, come visto per i contribuenti minori, anche dal punto di vista organizzativo), gli ordinari obblighi dichiarativi e

⁴² SENATO DELLA REPUBBLICA, Resoconto sommario Giunte e commissioni n. 196, seduta di mercoledì 10 gennaio 2024, pp. 40 e ss.

⁴³ Che, tra altre previsioni più di natura formale, fanno riferimento proprio a risultati dell'attività di accertamento, creando un cortocircuito essendo questa nella pratica esclusa durante il concordato.

contabili devono essere comunque rispettati, così come la disciplina degli ISA, della fatturazione elettronica e dell'invio telematico dei corrispettivi, ex artt. 13 e 26.

Unico beneficio sarebbe il citato blocco degli accertamenti, che per un contribuente onesto non sarebbe di certo un forte incentivo ad accettare una proposta che vincola il debito tributario per due anni.

Per chiarire, si propone un esempio che si riporta in nota⁴⁴.

3.2.3. Possibili profili di incostituzionalità nel concordato preventivo biennale?

È stato sottolineato da autorevole dottrina⁴⁵, sebbene in relazione alla prima versione del concordato preventivo biennale ex art. 33 D.L. 269/2003, convertito con L. 326/2003, come la previsione di una cristallizzazione della pretesa tributaria possa essere afflitta da profili di incostituzionalità. Tali rilievi sono tuttora attuali dal momento che la normativa prevista dalla Legge 111/2023 presenta numerose similitudini con quella precedente, soprattutto con riferimento agli ultimi atti del Parlamento sopracitati.

⁴⁴ Si ipotizzi la presenza di tre contribuenti con differenti propensioni all'evasione ai quali è giunta la proposta dell'Agenzia delle Entrate che consiste per tutti in un incremento del 25% rispetto al reddito dichiarato nell'anno precedente.

Il primo contribuente, con una situazione fiscale perfettamente in regola ma senza dati precisi sull'evolversi della sua attività e dei ricavi nei prossimi due anni, non avrebbe incentivi ad accettare una proposta che vede aumentargli il carico tributario del 25%. Non andrebbe infatti incontro a semplificazioni contabili o riduzioni di eventuali sanzioni ulteriori a quelle previste con un punteggio ISA superiore a otto.

Il secondo contribuente riesce ad evadere sistematicamente il 25% dei ricavi ed è esattamente l'aumento contenuto nella proposta dell'Agenzia delle Entrate, capace in questo ipotetico caso di valorizzare i dati in sua disponibilità per far emergere evasione. Qui il contribuente potrebbe chiedersi perché regolarizzare la propria posizione se fino ad allora il Fisco non è riuscito ad intercettare la ricchezza nascosta con i normali strumenti in suo possesso.

Il terzo contribuente, che riesce ad evadere il 50% delle imposte dovute, potrebbe accettare la proposta per «scambiare» il dimezzamento dell'evasione con una minore probabilità di subire pesanti accertamenti, soprattutto qualora la «restante» evasione, se scoperta, non possa definirsi come «significativa rispetto al dichiarato» e non portare quindi all'uscita dal concordato. D'altro canto, anche per questo contribuente si potrebbe ripetere il discorso fatto dal secondo contribuente: se il Fisco non riesce ad intercettare l'evasione, perché regolarizzare? GAVELLI G., *Concordato preventivo biennale al test della convenienza*, in Il Sole 24 Ore, 5 gennaio 2024, Norme e tributi, p. 21.

⁴⁵ BATISTONI FERRARA F., *Profili di incostituzionalità dell'accertamento con adesione e della programmazione fiscale*, in Corr. trib., 2007, n. 24, pp. 1954 e ss.

In particolare, al concordato preventivo biennale del 2003 venivano mosse accuse in ordine alla sua non aderenza al principio costituzionale della imposizione in base alla capacità contributiva. Secondo l'autorevole dottrina il concordato preventivo non era altro che un «condono premiale», ossia non un condono nel senso tradizionale del termine, ma un condono nei fatti: si trattava della determinazione del debito tributario in ammontare inferiore a quanto dovuto (con aliquote del 23 o 33% ex art. 33, co. 7 per il reddito eccedente) e quindi non corrispondente al tributo parametrato alla capacità contributiva. Di fronte a questa previsione, la disparità di trattamento viene definita «intollerabile» già alla luce dell'art. 3 Cost., «senza neppur scomodare l'art. 53»⁴⁶.

Oltre a questa agevolazione, vi erano una serie di vantaggi ulteriori che si sostanziano da un lato nella limitazione dei poteri di accertamento dell'Amministrazione finanziaria e dall'altro nella sospensione degli obblighi di emissione dello scontrino fiscale e della ricevuta fiscale⁴⁷.

Con la limitazione di tali poteri era possibile rinvenire, sempre secondo l'autorevole dottrina, «una sorta di autorizzazione preventiva all'evasione»⁴⁸: durante il concordato l'Agenzia delle Entrate non poteva infatti accertare il reddito in maniera induttiva⁴⁹ ed in ogni caso era preclusa la rettifica qualora il maggior reddito accertato non superasse il 50% del reddito dichiarato.

Tutti questi vantaggi apparivano «largamente indebiti» e l'idea di collegare il limitato potere di accertamento alla capacità contributiva futura sembravano palesare un contrasto con la norma costituzionale prevista all'art. 53 Cost.⁵⁰.

Veniva inoltre sottolineato che la base di calcolo per l'imposta non si legava alla situazione individuale, ma sui dati risultanti dall'applicazione degli studi di settore o dei parametri ex art. 33, co. 5 del citato decreto, allontanando ancora di più istituto del concordato preventivo biennale del 2003 dalle disposizioni costituzionali.

Sull'altro piatto della bilancia ci sarebbe l'ipotetica emersione di materia imponibile, ma quandanche questa ipotesi fosse vera non appariva giustificabile in ragione della

⁴⁶ BATISTONI FERRARA F., *Il concordato preventivo biennale e la Costituzione*, in *Fisco*, 2004, n. 24, pp. 3621 e ss.

⁴⁷ Art. 33, comma 3 D.L. 269/2003.

⁴⁸ BATISTONI FERRARA, *Il concordato preventivo biennale*, cit., p. 3621.

⁴⁹ Di cui all'art. 39, co. 1, lett. d), co. 2, lett. a), d) e d-bis), D.P.R. 600/73; art. 54, co. 2, art. 55, co. 2, n. 3, D.P.R. 633/72.

⁵⁰ BATISTONI FERRARA, *Profili di incostituzionalità*, cit., p. 1960.

lacerazione delle garanzie costituzionali. Oltre alla disparità di trattamento, il concordato preventivo così ideato si sostanzialmente in un sistema di determinazione automatica dell'imposta, lasciando in disparte la ricerca del reddito effettivo. Con la previsione di aliquote differenziate per il reddito in eccesso veniva quasi data per scontata la divergenza tra quando concordato e quello che poi sarà effettivamente il reddito, incoraggiando «*in varia guisa tale divergenza*»⁵¹.

Riguardo a questi profili, gli atti che esplicitano le indicazioni della Legge delega 111/2023 delineano una situazione ancora più critica: nella versione del concordato del 2003 erano previste aliquote agevolate per il reddito in eccesso, nell'ultima versione ne è addirittura stabilita la totale irrilevanza⁵². Si accentuerebbe quindi l'ipotesi di effettiva lontananza dell'istituto dal principio di capacità contributiva, ancora più elevata di quella che intercorreva con il concordato del 2003.

Anche in ordine alla limitazione dei poteri di accertamento si prospettano gli stessi, se non più gravi, problemi del 2003: con l'ingresso nel concordato preventivo erano inibiti i poteri di accertamento induttivi come descritto poco sopra, ma con l'art. 34 dello Schema di decreto è stabilito che l'intero art. 39 D.P.R. 600/73 non possa essere applicato.

È da riportare l'esistenza di autorevole dottrina, che pure criticò anche il concordato preventivo del 2003, che riguardo alla versione prospettata dalla Legge delega 111/2023 non esprime un giudizio «*pregiudizialmente negativo*»⁵³: sottolinea infatti che le banche dati oggi in mano all'Agenzia delle Entrate permetterebbero la precisa qualificazione degli elementi reddituali da porre alla base del calcolo del reddito futuro e che, dall'uscita di scena degli studi di settore, non sono più state trovate alternative valide per assicurare un accertamento ragionevole presso contribuenti di minori dimensioni.

Ma alla luce dello Schema di decreto tale posizione non può essere condivisa stante la riproposizione in maniera ancora più problematica degli stessi profili di incostituzionalità del concordato del 2003 e i dubbi sulla reale portata delle previsioni dell'Agenzia in ordine a far emergere materia imponibile prima nascosta. La mancanza di strumenti in grado di assicurare un «*ragionevole processo di accertamento a carico di contribuenti autonomi medio-piccoli*» non può di certo portare a strumenti che inibiscono, ancora più

⁵¹ ID., *ivi*.

⁵² Escluse le plusvalenze, minusvalenze e sopravvenienze attive e passive.

⁵³ BASILAVECCHIA M., *Il concordato preventivo "riformato" dalla legge delega fiscale. Serve un coordinamento con l'IVA*, in IPSOA quotidiano, 25 marzo 2023.

di quanto già non lo siano, gli unici poteri di accertamento nelle mani dell'Amministrazione finanziaria oppure alla forfettizzazione dei redditi dichiarati dallo stesso.

CONCLUSIONI

Alla luce dell'analisi condotta e delle considerazioni espresse emergono chiaramente le carenze del sistema tributario italiano in riferimento all'elevatissima evasione fiscale così come riportata nelle statistiche ufficiali.

A partire dai dati di Contabilità Nazionale, che come visto non sono esenti da criticità, è evidente come il fenomeno dell'evasione fiscale non possa non essere affrontato in maniera organica per limitarne gli impatti su di un sistema economico già di per sé instabile.

Affrontare questo problema significa però andare ad indagare quali siano le cause fondanti tale fenomeno. Il che significa adottare un punto di vista che si allontana dalla «semplice» asserzione per cui alla base della decisione di un contribuente di evadere vi siano fattori come le spinte moralistiche o l'istinto dei contribuenti a ribellarsi ad un sistema ritenuto ingiusto quali unici determinanti.

L'evasione fiscale ha sicuramente una vasta portata simbolica e politica, soprattutto nell'opinione di piccoli commercianti e artigiani che si considerano «*evasori di sopravvivenza*», che si sentono in diritto/dovere di evadere per concedersi una vacanza o una macchina nuova¹.

Sebbene meritevoli di approfondite analisi anche questi fattori che sicuramente incidono sulla determinazione di un imprenditore ad intascarsi il denaro contante corrisposto dal cliente, l'appiattimento su tali posizioni non permette di esplorare tecnicamente il fenomeno. Si è visto infatti che l'evasione fiscale ha origini più lontane, che possono essere individuate nelle caratteristiche proprie del sistema tributario stesso. Questo è nato dalla concatenazione di diversi interventi legislativi che sono culminati in una riforma che, pur mossa dall'intento di rinnovare e migliorare il precedente anacronistico sistema, non si è dimostrata in sintonia con le specificità del tessuto socioeconomico nel nostro Paese, rivelandosi inadatta a disegnare un sistema tributario in grado di calarsi nella concreta realtà dei fatti.

Il legislatore si è «illusio» di poter creare organizzazioni fiscalmente affidabili caricando di adempimenti documentali anche strutture che vedevano questi obblighi come un inutile fardello. Attraverso questa previsione e ponendo in ogni caso al centro del

¹ LUPI R., MELCHIORRE E., *Lotta all'evasione e "grandi evasori" come ostacoli mediatici a una teoria della determinazione dei tributi*, in *Dialoghi Tributarî*, 2015, n. 1, 11.

processo di determinazione delle imposte le scritture contabili, ha invece creato un sistema nel quale si sono moltiplicati a dismisura i casi in cui panettieri e tassisti propongono una contabilità formalmente ineccepibile, ma in evidente contrasto con quelle che erano le caratteristiche sia dell'attività stessa che del mercato.

Il legislatore cercò quindi di mettere nelle mani dell'Amministrazione finanziaria strumenti in grado di contrastare il fenomeno. Fino ad allora, questa era vincolata agli stringenti parametri contabili che a seguito della riforma degli anni Settanta hanno guidato l'azione accertativa anche presso contribuenti la cui contabilità rappresentava tutto fuorché la loro situazione economica. Attraverso questi strumenti i funzionari avrebbero potuto prescindere dalla contabilità del contribuente per valorizzare elementi esteriori per la ricostruzione del reddito attraverso l'utilizzo di metodologie induttive.

Nel paragrafo dedicato si è visto come questo metodo permetterebbe ai funzionari dell'Amministrazione finanziaria di rettificare il reddito del contribuente sulla base di «presunzioni semplicissime», ossia processi logici, senza un elevato livello probatorio, per cui il fatto ignoto (l'effettivo reddito d'impresa) è ricostruito basandosi su fatti noti e nozioni d'esperienza comune (come per esempio gli etti di farina necessari per una pizza e il suo costo medio – fatto noto – per ricostruire il reddito di un pizzaiolo che non dichiara redditi – fatto ignoto).

Il fulcro di tale metodologia risiede nella specifica aderenza alla fattispecie concreta sottoposta a controllo, riuscendo più di ogni altro metodo indiretto o di forfetizzazione del reddito a risultare aderente al principio della capacità contributiva dettato dall'art. 53 Cost.

Questo principio è scivolato in secondo piano di fronte all'esigenza di gettito da parte dello Stato e di semplificazione del rapporto tributario, dalla sola parte dell'Amministrazione finanziaria con l'introduzione di strumenti (parametri, studi di settore) che determinassero un reddito medio, «normale» al quale il contribuente o si adeguava o rischiava di subire accertamenti.

Abbandonati per le evidenti criticità che affliggevano questi sistemi di forfetizzazione del reddito, il legislatore si è mosso verso una nuova definizione del rapporto tra contribuente e Amministrazione finanziaria, che non vuole essere più improntato sull'autorevolezza ma sul consenso e la collaborazione.

Gli istituti che pongono il dialogo tra Fisco e contribuente al centro del rapporto tributario rispondono alla logica per cui da entrambe le parti vi sarebbe l'incentivo a definire in maniera univoca la pretesa tributaria attraverso forme di collaborazione con il Fisco. Questi istituti permetterebbero così di diminuire concretamente i rischi legati alla gestione fiscale dell'impresa, siano esse piccole o grandi, e la mole di adempimenti formali necessari all'autodeterminazione delle imposte

Si ritiene che questa direzione non possa che essere condivisibile poiché in una situazione economica in costante mutamento delegare alle formalità di leggi e decreti la categorizzazione precisa e puntuale di tutte le possibili manifestazioni di capacità economica appare controproducente: sia dal punto di vista della produzione legislativa, che sarebbe costantemente sottoposta a pressioni per i continui aggiustamenti necessari per adattare le disposizioni ai nuovi fenomeni economici; sia dal punto di vista della trasparenza, snellezza e semplicità del sistema tributario, che dev'essere, stante sia le disposizioni costituzionali previste dall'art. 97 Cost. sia le fondamenta del sistema stesso nell'autodeterminazione delle imposte, chiaro e facilmente comprensibile a tutti i contribuenti, dalla banca multinazionale al calzolaio.

L'aggiornamento costante si traduce in un catalogo infinito di strumenti preventivi che, come visto, si ammassano senza un preciso ordine logico ma tutti accumulati dalla richiesta sempre maggiore di documentazione e adempimenti formali.

Al contrario, un numero limitato di previsioni ben scritte che siano in grado di adattare efficacemente prassi e regolamenti ai mutamenti dell'attività economica, inibirebbe anche tutte quelle pratiche evasive che si sostanziano in interpretazioni «allegre» delle disposizioni tributarie per un alleggerimento dell'onere.

Tutto ciò porterebbe ad una riduzione dei costi di *compliance* per le imprese e una maggiore stabilità e certezza del gettito per lo Stato. Certo, l'azione e l'organizzazione dell'Amministrazione finanziaria dovrebbe essere adattata di conseguenza, necessitando innanzitutto di una razionalizzazione degli enti preposti alla riscossione dei tributi e ad una ingente iniezione di risorse per riuscire ad assicurare il capillare confronto coi contribuenti.

Decisamente meno condivisibili sono invece le modalità con cui recentemente sono stati proposti istituti che dovrebbero far emergere materia imponibile prima nascosta: istituti come la *cooperative compliance*, già in partenza slegata dal tessuto economico

italiano, obbligano il contribuente, già oberato di adempimenti fiscali di ogni tipo, a dotarsi di costosi sistemi per il controllo e la gestione del rischio fiscale. Oppure, regimi come il concordato preventivo biennale si sganciano completamente dai dettami costituzionali con il solo scopo, da quanto emergerebbe dalla lettura degli Atti del governo, di consolidare situazioni già affette da evasione fiscale.

Riemerge prepotentemente qui il tema delle inclinazioni politiche del momento storico: pare che, in base al colore del partito che siede sui banchi del Governo, l'evasione si annidi ora tra i «grandi evasori», con i piccoli commercianti oppressi dal «*pizzo di Stato*» come ha suggerito l'attuale Presidente del Consiglio, ora tra i piccoli contribuenti che devono essere inondati di adempimenti formali così da non dar loro il tempo di evadere.

L'ondivaga direzione delle politiche di contrasto all'evasione (o presunte tali) non può che essere un ulteriore incentivo ad una organica riformulazione delle modalità con cui si pretende l'adempimento degli obblighi tributari, per realizzare un sistema (nella pratica improbabile) in grado di adattarsi a tutte le situazioni concrete.

In definitiva si ritiene che l'evoluzione del sistema tributario vada inevitabilmente verso l'abbandono progressivo del ruolo autoritario dell'Amministrazione finanziaria per abbracciarne una visione di soggetto con cui dialogare per la definizione del carico tributario, equamente diviso tra le varie categorie di contribuenti e valorizzandone la componente sociale. In tal modo il pagamento delle imposte potrebbe perdere (almeno in parte) quella «impopolarità» di cui storicamente è afflitto per essere visto quale mezzo per il miglioramento del *welfare state*.

BIBLIOGRAFIA

- AMBROSETTI C., *Ezio Vanoni e la riforma tributaria in Italia*, in Società italiana di economia pubblica, 2004, *working paper* n. 325.
- ARTUSO E., *L'accertamento induttivo*, in Diritto e pratica tributaria, 2017, n. 1, 309.
- BASILAVECCHIA M., *Il concordato preventivo "riformato" dalla legge delega fiscale. Serve un coordinamento con l'IVA*, in IPSOA quotidiano, 25 marzo 2023.
- BASILAVECCHIA M., *Metodi di accertamento e capacità contributiva*, in Rass. trib., 2012, n. 5, 1107.
- BATISTONI FERRARA F., *Il concordato preventivo biennale e la Costituzione*, in Fisco, 2004, n. 24, 3621.
- BATISTONI FERRARA F., *Profili di incostituzionalità dell'accertamento con adesione e della programmazione fiscale*, in Corr. trib., 2007, n. 24, 1954.
- BEGHIN M., *Gli studi di settore, le "gravi incongruenze" ex art. 62-sexies, del D.L. n. 331/1993 e l'insostituibile opera di adattamento del risultato di normalità economica alla fattispecie concreta, nota a sent. Comm. trib. prov. Genova, Sez. X, 13 marzo 2007, n. 72*, in Riv. dir. trib., 2007, n. 2.
- BEGHIN M., *Utilizzo sistematico degli studi di settore e rispetto del principio di capacità contributiva*, in Corr. trib., 2007, n. 24.
- BEGHIN M., *Studi di settore, automatismi accertativi e motivazione della rettifica*, in GT - Riv. giur. trib., 2009, n. 5.
- BEGHIN M., *Studi di settore, grandi sostituti e credibilità della rettifica*, in Corr. trib., 2009, n. 6.
- BEGHIN M., et al., *Atti della giornata di studio in onore di Gaspare Falsitta*, Padova, 2012.
- BEGHIN M., *Diritto tributario. Per l'università e per la preparazione all'esercizio delle professioni economico-giuridiche*, V ed., Padova, 2020.
- BEGHIN M., *Il reddito d'impresa: situazioni soggettive, regole generali e speciali, procedimento di determinazione, operazioni straordinarie*, Pisa, 2021.
- BEGHIN M., *La bellezza delle tasse: manuale (breve) di evasione fiscale*, Torino, 2022.

- BEGHIN M., *Gli accertamenti sull'antieconomicità tra potestà normativa e prova dell'evasione*, in *Corr. trib.*, 2023, n. 7, 616.
- BEGHIN M., *Il diritto delle imposte. Principi, istituti e regole per la tassazione dei redditi e dei consumi*, Padova, 2023.
- BORGOGLIO A., *Arriva il "bottonometro" per l'accertamento dei ricavi derivanti dalla vendita di camicie*, in *Fisco*, 2019, n. 34, 3273.
- BORGOGLIO A., *Legittimo l'accertamento al tassista sulla base delle tariffe comunali e della corsa media*, in *Fisco*, 2022, n. 22.
- BORGOGLIO A., *Legittimo l'accertamento alla pizzeria con metodo analitico-induttivo basato sui consumi di farina e mozzarelle*, in *Fisco*, 2023, n. 39, 3720.
- BORIA P., *Il sistema tributario*, Milano, 2008.
- BORIA P., a cura di., *L'evasione fiscale. Ricerca su natura giuridica e dimensione quantitativa*, Roma, 2022.
- BOSI P., GUERRA M.C., *I tributi nell'economia italiana*, Bologna, 2023.
- CAMERA DEI DEPUTATI – *Lotta all'evasione fiscale*, 29 settembre 2022
- CAPOLUPO S., *Manuale dell'accertamento delle imposte*, Milano, 2015.
- CARINCI A., *Per il sistema tributario ampi margini di miglioramento*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2016, n. 5, 2052-2053.
- CIARCIA A.R., *Le conseguenze del rinvenimento, in sede di verifica, di documentazione extracontabile*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2017, n. 1
- CIPOLLINA S., *Abuso del diritto o elusione fiscale*, in *Digesto*, 2017, VII, Sez. commerciale, Torino.
- CONFCOMMERCIO, *Le determinanti dell'evasione fiscale: un'analisi regionale*, 2017.
- D'ALESSI G., *Cosa pensano gli italiani dell'evasione fiscale?*, in *Questioni di economia e finanza, Occasional Paper*, 2021, n. 607, Temi di discussione del Servizio Studi della Banca d'Italia.
- DI LEGGE A., et al, *Tax compliance costs for SMEs: an update and a complement: final report*, Commissione Europea - Publications Office of the European Union, 2022, reperibile su <https://data.europa.eu/doi/10.2873/180570>

- FALSITTA G., *La fiscalità italiana tra rispetto delle garanzie costituzionali e giustizialismo fiscale*, in *Corr. trib.*, 2007, n. 24, 1936.
- FALSITTA G., *Giustizia tributaria e tirannia fiscale*, Milano, 2008.
- FAZZINI E., *Attività economiche ed imposizione fiscale, profili storico-sistematici*, Padova, 2005.
- FERRONI B., *Il tax control framework nel regime di adempimento collaborativo*, in *Fisco*, 2016, n. 38, 3621.
- GAGLIARDI F., *Lotta all'evasione: tracciabilità dei pagamenti*, in *Pratica fiscale e professionale*, 2012, n.1, 49.
- GAVELLI G., *Concordato preventivo biennale al test della convenienza*, in *Il Sole 24 Ore*, 5 gennaio 2024, *Norme e tributi*, 21.
- GENTILE A., GIANNINI S., a cura di, *Evasione fiscale e «tax compliance»*, Bologna, 2012.
- GIAMMATTEO M., IEZZI S., ZIZZA R., *Pecunia olet. Utilizzo del contante ed economia sommersa*, in *Questioni di economia e finanza, Occasional Paper*, 2021, n. 649, *Temi di discussione del Servizio Studi della Banca d'Italia*.
- GIOVANNINI E., *Gruppo di lavoro sull'«Economia Sommersa e i Flussi Finanziari»*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2011.
- INFODATA, *Le restrizioni all'uso del contante possono essere efficaci nel contrasto all'evasione fiscale*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 ottobre 2022.
- ISTAT, *Annuario statistico italiano*, 2022, cap. 12-14.
- LECCISOTTI M., a cura di, *Per un'imposta sul reddito normale*, Bologna, 1990.
- LUPI R., *Metodi induttivi e presunzioni nell'accertamento tributario*, Milano, 1988.
- LUPI R., *Società, diritto e tributi: scienze giuridiche, discrezionalità e legislazione: profili generali e riflessi tributari*, Milano, 2005.
- LUPI R., *I concetti strutturali del giudizio di fatto riferiti all'evasione fiscale*, in *Rass. trib.*, 2005, n. 6, 1775.
- LUPI R., *Diritto tributario. Parte speciale: la determinazione giuridica della capacità economica*. 9 ed., Milano, 2007.
- LUPI R., *Evasione fiscale e diversa rilevabilità della capacità economica*, in *Rass. trib.*, 2007, n. 6, 1649.

- LUPI R., *Evasione fiscale, paradiso e inferno teoria della tassazione analitico aziendale e delle sue disfunzioni in Italia*, Milano, 2008.
- LUPI R., *Tassazione aziendale in cerca di identità. Come riformare un sistema senza alternative*, in Supplemento a Dialoghi tributari, 2010, n. 2.
- LUPI R., *Manuale professionale di diritto tributario*, Milano, 2011.
- LUPI R., *Manuale di evasione fiscale – Conoscerla per contrastarla*, Roma, 2020.
- LUPI R., BEGHIN M., MURARO D., *Attività «soggette a ritenuta» e studi di settore*, in Dialoghi Tributari, 2009, n. 3.
- LUPI R., MELCHIORRE E., *Lotta all'evasione e “grandi evasori” come ostacoli mediatici a una teoria della determinazione dei tributi*, in Dialoghi Tributari, 2015, n. 1, 11.
- MAFFEZZONI F., *Imposta*, in Enciclopedia del Diritto, 1970, XX, Milano.
- MANESTRA S., *Per una storia della tax compliance in Italia*, in Questioni di economia e finanza, Occasional Paper, 2010, n. 81, Temi di discussione del Servizio Studi della Banca d'Italia.
- MARCHESELLI A., *Gli studi di settore*, Milano, 2011.
- MARÈ M., *L'evasione in Italia e nei paesi OCSE: evidenze empiriche, determinanti ed effetti economici*, in Moneta e Credito, 1996, n. 195, 394.
- MARINO G., MORO R., *Proposte normative per valorizzare gli istituti della cooperative compliance, del tax control framework, del ravvedimento operoso e per l'istituzione di un “bollino verde”*, in Diritto e pratica tributaria, 2023, n. 3, 961.
- MARINO G., *Adempimento collaborativo e dintorni: una sfida culturale che richiede coraggio e fiducia*, in Fisco, 2023, n. 41, 3861.
- MARONGIU G., *L'imposta personale e progressiva nel pensiero e nell'opera di Ezio Vanoni*, in Diritto e pratica tributaria, 2000, n. 3.
- MARONGIU G., *Alle radici della disciplina della dichiarazione unica dei redditi*, in Diritto e pratica tributaria, 2013, n. 6.
- MELIS G., *La cooperative compliance: una visione di sistema*, in Diritto e pratica tributaria, 2023, n. 2, 351.
- MICELI R., *L'evasione fiscale nazionale: impostazioni tradizionali, realtà sociali, politiche di contrasto*, in Rivista di dottrina fiscale, 2022, n. 2, 45.

- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE – *Documento di Economia e Finanza, nota di aggiornamento 2023.*
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE – *Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva anno 2023.*
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE – Comunicato stampa n. 65 del 20/04/2023.
- PALMIERI I., *Metodologie utilizzate per quantificare l'evasione fiscale con particolare riferimento ai metodi fondati sugli accertamenti*, Agenzia delle Entrate, Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi, n. 2, 2004.
- Parlamento Europeo, Dipartimento per l'Economia, *Overview on the tax compliance costs faced by European enterprises – with a focus on SMEs*. Publications Office of the European Union, 2023, reperibile su [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2023\)642353](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2023)642353)
- PERRONE L., *Accertamento del reddito di impresa (linee evolutive)*, in Enciclopedia del Diritto, 2007, I, Milano.
- PINO C., *Le scritture contabili e il controllo del reddito d'impresa*, Padova, 2012.
- RANDAZZO F., *La prova “prima facie” nell'accertamento induttivo*, in Diritto e pratica tributaria, 2023, n. 1, 18.
- RANDAZZO F., *Manuale di diritto tributario*, Torino, 2023.
- ROCCO G., *L'utilizzo del contante in Italia: evidenze dall'indagine della BCE, “Study on the use of cash by households”*, in Questioni di economia e finanza, Occasional Paper, 2019, n. 481, Temi di discussione del Servizio Studi della Banca d'Italia.
- SANTAMARIA B., *Manuale di diritto tributario*, Padova, 2020.
- SANTORO A., *L'evasione fiscale, Quanto come e perché*, Bologna, 2010.
- SCANDIUZZI D., *Saldo di cassa negativo e presunzione di maggiori ricavi non annotati*, in Corr. trib., 2010, n. 10.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, Resoconto sommario Giunte e commissioni n. 196, seduta di mercoledì 10 gennaio 2024, pp. 40 e ss.
- STESURI A., *L'omessa tenuta della contabilità e l'accertamento induttivo*, in Corr. trib., 2001, n. 20.

- TRAVAIN A., ARTUSO E., *Brevi note sugli accertamenti “induttivi” (o altre declinazioni degli stessi) fondati sull’utilizzo di materia prima, tra inattendibilità della contabilità e ragionevolezza impositiva*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2019, n. 3.
- TREVISANI A., *Concordato preventivo biennale come strumento di semplificazione del rapporto tributario*, in *Fisco*, 2023, n. 15, 1419.
- VALLEFUOCO V., *Nuovi limiti all’uso del contante e incentivi al pagamento cashless*, in *Fisco*, 2020, n. 6, pp. 550 e ss.
- VISCO V., *Evasione fiscale*, in *Digesto*, 1990, IV, Sez. Commerciale, Torino.
- VISCO V., *Evasione fiscale e contrasto all’evasione in Italia: reticenze, resistenze e ipotesi di intervento*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2015, n. 4.
- VISCO V., *L’evasione si combatte con più tracciabilità e meno contanti*, in *Nuova economia nuova società*, ottobre 2019.
- VITALETTI G., *L’evasione fiscale. Modi di manifestazione e misure per l’emersione*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2013, n. 1, 3.
- ZIZZA R., *Metodologie di stima dell’economia sommersa: un’applicazione al caso italiano*, *Questioni di economia e finanza*, 2002, n. 463, *Temi di discussione del Servizio Studi della Banca d’Italia*.