

## Introduzione

Da alcuni anni ormai il tema fiscale è diventato argomento di «spot politico» per le campagne elettorali. Cosicché è ordinario, ad esempio, sentire che una corrente politica vuole introdurre tasse e quella opposta, invece, vuole ridurle. Tutto ciò alimenta ulteriore confusione su un tema che già è complesso perché spesso richiede un tecnicismo di non semplice comprensione per i non addetti ai lavori. Inoltre, l'assunzione di questo tema nelle varie campagne elettorali fa sì che la disciplina fiscale sia continuamente modificata anche soltanto per «mero populismo», generando instabilità in regole che sono fondamentali per la vita sociale, per l'economia, per il lavoro e per lo sviluppo del Paese. Si dimentica così completamente che per svolgere una qualsiasi attività economica è indispensabile chiarezza e stabilità delle regole perché un piano aziendale di una impresa o di un professionista, ed anche un piano di vita degli individui e delle famiglie viene elaborato immaginando un periodo di durata delle regole più lungo di quanto di fatto sta da tempo accadendo per le compagini politiche, per i Governi e per la politica fiscale.

Forse non è del tutto superfluo ricordare che prima della formazione del Regno d'Italia il nostro territorio era diviso in un gran numero di Stati (Regno delle due Sicilie, Lombardo – Veneto, Stato pontificio, etc. etc.), molti dei quali governati da sovrani stranieri. Le imposte, i dazi, le gabelle avevano lo scopo, da una parte, di provvedere essenzialmente alle funzioni tradizionali di difesa, di polizia e di giustizia (principalmente la prima) e, dall'altra, di far fronte ai bisogni della corte. In pratica, si trattava di prelievi forzosi percepiti come privi di una funzione “sociale”. Eravamo lontani dal concetto moderno di Stato democratico e delle sue funzioni. E' quindi del tutto naturale che il popolo provasse una profonda avversione per questi prelievi e che cercasse in ogni modo di sottrarre somme “al Principe”. E' noto che successivamente alla formazione del Regno d'Italia l'unificazione dei sistemi tributari venne realizzata con l'estensione del sistema fiscale sabauda, non tenendo conto né dell'economia, né delle consuetudini delle varie Regioni che avevano dato vita al nuovo Regno; un sistema in cui il sovrano e il Governo erano ancora assai lontani dal popolo e dalle sue esigenze.

Non è questa la sede per ripercorrere il sistema della fiscalità che si è succeduto nel tempo fino a giungere prima a quello del Regno d'Italia sotto i sabaudi e poi

fino ai giorni nostri. Per un esame dettagliato, completo e assai interessante, si rinvia a *“Per una storia della tax compliance in Italia”*, di Stefano Manestra, pubblicato in *“Questioni di economia e finanza”*, n. 81, Banca d’Italia, dicembre 2010. Merita, invece, sottolineare che la politica fiscale del Regno Sabauda non migliorò *“il rapporto del popolo con il prelievo”* e neppure l’economia. Non a caso Massimo D’Azeglio disse *“Fatta l’Italia, bisogna fare gli italiani”*.

### La Costituzione Italiana e i principi fiscali

Dopo la seconda Guerra Mondiale, in esito al referendum del 2 giugno 1946, che segna la fine della Monarchia e la nascita della Repubblica Italiana, vengono eletti i delegati all’Assemblea costituente con il compito di redigere una nuova Costituzione. Il 1° luglio Enrico De Nicola viene nominato primo Presidente della Repubblica Italiana. Il 25 giugno 1946 cominciano ufficialmente i lavori dell’Assemblea Costituente con Giuseppe Saragat alla presidenza e nel 1948 entra in vigore l’attuale Costituzione.

Questo è un evento importantissimo, che segna una svolta nella storia dell’Italia e di cui talvolta si trascura la straordinaria importanza. Le norme contenute nella Costituzione illustrano i compiti, l’organizzazione, il funzionamento, i principi fondanti dello Stato in generale e delle diverse branche del diritto, nonché i diritti e i doveri e le tutele dei cittadini. Illustrando i compiti dello Stato e i diritti e doveri dei cittadini, la nostra Costituzione affronta anche il tema fiscale in senso generale e afferma in modo inequivoco la funzione dei tributi: nell’ordinamento italiano si passa dalla finanza neutrale a quella funzionale.

Diversi sono gli articoli della Costituzione che rilevano ai fini del sistema fiscale. Nel rinviare all’interessante scritto di Franco Fichera *“Fiscalità ed extrafiscalità nella Costituzione. Una rivisitazione dei lavori preparatori”* (marzo 2016), appare utile ricordare (senza avere la presunzione di svolgere un documento di diritto costituzionale) gli articoli che più rilevano specificamente nell’economia di questo scritto e, cioè, il 2, il 3, il 14, il 23, il 25, il 53 e il 75. Vediamo il loro contenuto. L’articolo 2 recita: *“La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.”*. Prima, quindi, si riconosce l’esistenza di diritti inviolabili

## LA “CULTURA” FISCALE

dell'uomo come singolo e nelle sue formazioni sociali, ma subito dopo si afferma che è richiesto a tutti l'adempimento di inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale. Emerge, quindi, subito il principio dell'obbligo del pagamento delle imposte e la funzione redistributiva del tributo.

Il successivo articolo 3 afferma: *“Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.”* Il principio di uguaglianza è fondamentale ai fini della struttura delle imposte, il legislatore fiscale deve sempre fare i conti con questo principio e nel corso del tempo non sono mancate ipotesi in cui la Corte Costituzionale si è dovuta pronunciare sul rispetto di questo principio e ha dichiarato l'incostituzionalità parziale o totale di previsioni fiscali che erano in violazione dell'articolo 3. Si veda, a mero titolo di esempio, la storica sentenza del 15 luglio 1976, n. 179 con la quale fu dichiarato incostituzionale l'istituto del cumulo giuridico dei redditi familiari di cui alle leggi n. 175 e n. 576 del 1975.

Farei poi una lettura congiunta di altri articoli della Costituzione. Essi dispongono, tra l'altro, che *“...Gli accertamenti e le ispezioni per motivi di salute e di incolumità pubblica o a fini economici e fiscali sono regolati da leggi speciali.”* (Art.14); *“Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge.”* (Art. 23); *“Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso.”* (Art. 25); fissano il divieto di Referendum abrogativi delle leggi tributarie (Art. 75, comma 2).

Siamo all'indomani della fine di una dittatura con tutte le conseguenze negative che ha prodotto. Si vuole, perciò, tutelare la libertà della persona, la libertà di espressione, il diritto di proprietà, ma nello stesso tempo è necessario fissare i limiti che derivano dalla necessità di garantire l'effettivo adempimento di inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale. Si deve, perciò, contribuire alle spese per lo svolgimento delle attività pubbliche attraverso il pagamento delle imposte; pagamento che costituisce, così, una sorta di “limite” ai suddetti diritti fondamentali. E poiché questo limite non può non essere ben disciplinato, viene affermato nelle norme costituzionali il principio della riserva

## LA “CULTURA” FISCALE

di legge con riguardo sia all'istituzione delle imposte, sia all'esercizio del potere dell'amministrazione pubblica di svolgere accertamenti e ispezioni per determinare la correttezza del pagamento delle imposte ed eventualmente richiederne il pagamento coattivo. Con la precisazione che nessuno può essere punito se non in forza di una norma che è già entrata in vigore all'epoca del fatto commesso (da cui il principio del divieto di retroattività della norma tributaria).

La cosa pubblica è di tutti e tutti devono contribuire all'azione comune con il proprio sacrificio personale.

Il principio solidaristico permette fra l'altro di giustificare l'imposizione senza ricorrere a criteri di corrispettività o di godimento di pubblici servizi del tutto estranei all'interesse costituzionale dello Stato alla sollecita riscossione dei tributi per il regolare funzionamento dei servizi necessari alla vita della comunità. In questo contesto, appare quasi scontato il divieto di referendum abrogativo delle leggi tributarie.

Questi concetti sono fondamentali quando si cerca di esaminare alcuni motivi di “disaffezione” dei cittadini verso il fisco, ed è quindi assai utile ribadire che il rispetto del principio di legalità riguarda tutti, sia i cittadini che la Pubblica Amministrazione in generale e l'Amministrazione finanziaria che ne fa parte.

Ultimo, ma non per importanza, viene l'articolo 53 che prevede che *“Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività.”*. Con questa norma da una parte si attribuisce allo Stato il potere di imposizione, dall'altra si sancisce l'obbligo generalizzato per tutti di contribuire alle spese pubbliche nei limiti della loro capacità contributiva e nel rispetto dei principi di progressività, nonché di quelli di solidarietà e sussidiarietà sanciti rispettivamente dagli Artt. 2 e 118.

Conclusivamente, estrapolando dalle norme costituzionali i principi generali abbiamo in materia fiscale: la riserva di legge, l'irretroattività della norma tributaria, la solidarietà, l'uguaglianza, l'obbligatorietà di pagare i tributi, la progressività; ma abbiamo anche la funzione dei tributi di concorrere alle spese pubbliche. Rispetto ai tempi dello statuto Albertino è un cambiamento importante.

Ma quanti cittadini sono oggi consapevoli di cosa sia lo Stato e della funzione del tributo? Probabilmente non molti, altrimenti non si potrebbe spiegare per quale

## LA “CULTURA” FISCALE

motivo tutti esigono servizi pubblici, ma pochi hanno, rispetto all'evasione fiscale, lo stesso disfavore e la stessa disapprovazione che provano in presenza di altri atti illegittimi. D'altra parte, come avremo modo di sottolineare, anche i rappresentanti politici, il legislatore e l'amministrazione finanziaria non sempre hanno, ciascuno per la propria parte, contribuito a consolidare il rapporto di lealtà e a combattere un generale senso di sfiducia verso il mondo pubblico.

La necessità di diffondere la conoscenza delle norme costituzionali fu avvertita quasi subito. Aldo Moro fu il primo a introdurre nel 1958 (DPR n. 585 del 13 giugno 1958) l'insegnamento dell'educazione civica nelle scuole medie e superiori, cioè lo studio delle forme di governo di una cittadinanza, con particolare attenzione al ruolo dei cittadini, alla gestione e al modo di operare dello Stato. Nel corso degli anni varie riforme sono intervenute anche con riferimento alla scuola e alle materie di insegnamento. Anche se l'attenzione si è concentrata di volta in volta su singoli aspetti: cittadinanza, educazione ambientale, educazione stradale, educazione sanitaria, educazione alimentare, etc. La materia dell'educazione civica è stata, però, ingiustificatamente eliminata da quelle il cui insegnamento è obbligatorio. Nel 2019 l'Assemblea della Camera, prima, e l'Aula del Senato, poi, hanno approvato il testo unificato delle proposte di legge A.C. 682, con la reintroduzione dell'insegnamento di questa materia nel primo e nel secondo ciclo di istruzione. La reintroduzione va considerata certamente un fatto positivo. Spiace tuttavia constatare, leggendo il testo definitivamente approvato, che non si colgono riferimenti specifici al tema fiscale. Dobbiamo, quindi, augurarci che i docenti affrontino comunque il tema a proposito del rispetto dei diritti e dei doveri e dei principi di legalità. Una esplicita raccomandazione in tal senso da parte del titolare del dicastero e degli altri organi amministrativi competenti potrebbe essere davvero utile.

Appare, infatti, assai importante riuscire a diffondere una cultura fiscale che parta dalla conoscenza generalizzata dei principi che la nostra Costituzione detta per la fiscalità (questione centrale anche per il contrasto all'evasione fiscale).

Da segnalare, poi, iniziative come quelle del Professor Fichera dirette a insegnare, nelle scuole elementari del nostro Paese, i principi costituzionali in materia fiscale. Egli invita i bambini a partecipare a un gioco in cui crea una collettività, individua in alcuni di loro i responsabili del buon funzionamento di quella collettività, distribuisce i compiti a ciascuno di loro e dimostra come

## LA “CULTURA” FISCALE

ognuno debba partecipare alla vita della collettività contribuendo anche al sostentamento economico (attraverso soldini di cioccolata preventivamente suddivisi). Questo modo di insegnare appare assai efficace a raggiungere anche i più piccini e dovrebbe essere più diffuso.

Merita di essere ricordata anche l’iniziativa promossa dall’Ordine dei Commercialisti ed Esperti Contabili di Busto Arsizio che nel 2019 hanno svolto per il terzo anno il progetto “I Commercialisti ... tornano a Scuola”. Il progetto nel solo 2019 ha coinvolto 1.688 ragazzi di 27 istituti dell’Altomilanese e del Varesotto, scuole primarie e secondarie di primo grado. In pratica, i commercialisti hanno organizzato lezioni e attività modulate in base all’età dei ragazzi, in modo da rispondere a domande semplici ma fondamentali: a cosa servono le tasse, che cos’è l’evasione fiscale, come funzionano i servizi pubblici, fino ai diritti e doveri dei cittadini di fronte al fisco. Sono state anche assegnate tre borse di studio a tre studentesse. Non sfugge l’importanza di questa iniziativa, che andrebbe estesa a tutto il territorio nazionale e resa permanente. Non è un caso, infatti, che nei primi mesi del 2020 il Consiglio Nazionale dei commercialisti ed esperti contabili ha emanato una informativa in cui, oltre a dar conto di isolate iniziative simili, ne stimola la diffusione sull’intero territorio nazionale, raccogliendo adesioni ad un progetto che esso stesso intende coordinare.

Lodevole, altresì, l’iniziativa dell’Agenzia delle Entrate-Riscossione dal titolo “Seminare legalità”, che è un progetto che nasce dalla volontà di partecipare attivamente alla crescita della cultura della legalità fiscale della società. Il progetto si rivolge, in particolare, agli studenti delle scuole superiori di secondo grado e si concretizza in una presentazione multimediale che con linguaggio semplice, ma efficace, intende comunicare i principi base della legalità in generale e di quella fiscale in particolare. Negli incontri con gli studenti si tratta del perché esistono le tasse, cosa succede se non si pagano e, quindi, sul ruolo e sui compiti dell’Agenzia delle entrate-Riscossione.

L’Agenzia delle Entrate-Riscossione aderisce anche alla Carta d’intenti del Miur (Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca) avente ad oggetto “L’educazione alla legalità economica come elemento di sviluppo e crescita sociale” (cfr., ad esempio, <https://www.orizzontescuola.it/legalita-fiscale-nelle->

## LA “CULTURA” FISCALE

[scuole-miur-fisco-tra-i-banchi-anche-nel-lazio/](https://www.giustizia-tributaria.it/legalita-fiscale/) e [https://www.giustizia-tributaria.it/legalita-fiscale](https://www.giustizia-tributaria.it/legalita-fiscale/) ).

Di rilievo anche la partecipazione dell’Agenzia delle Entrate-Riscossione all’Alternanza scuola lavoro, denominata “Percorso per le competenze trasversali e per l’orientamento”, nel cui ambito s’inquadrano le importanti iniziative della Direzione Regionale della Campania (cfr. nel sito dell’Agenzia delle Entrate-Riscossione Seminare legalità; fisco e scuola promuove legalità fiscale in Campania).

Si tratta di iniziative molto importanti che andrebbero definitivamente istituzionalizzate e potenziate.

### Il “Patto di lealtà”

Giova rammentare che tenendo conto dei principi costituzionali, nel 1951 il Ministro Vanoni elaborò la legge di perequazione tributaria che introduceva la dichiarazione unica, analitica, annuale e obbligatoria per l’accertamento dell’imposta complementare; tale legge riduceva le aliquote di alcune imposte e abrogava una serie di tributi in virtù del cambiamento politico e sociale. Nel 1954 venne introdotta l’imposta sulle società.

La riforma Vanoni introduceva anche “il patto di lealtà”, un nuovo rapporto tra contribuente, che denuncia volontariamente le proprie entrate compilando la dichiarazione dei redditi, e l’amministrazione, che s’impegnava a ridurre progressivamente le aliquote applicate. I risultati non furono quelli sperati e la diffidenza, come vedremo a breve, permane, anzi è aumentata ancora ai giorni nostri. Dagli anni ’50 ad oggi molte riforme fiscali sono intervenute e qui non vengono illustrate, tuttavia, giova rilevare che resta sostanzialmente un meccanismo che prevede l’applicazione più o meno estesa di ritenute e prelievi alla fonte, l’autodichiarazione del contribuente e l’accertamento successivo dell’amministrazione finanziaria.

La scarsa consapevolezza della funzione dei tributi e della assoluta necessità, nell’interesse stesso dei cittadini, che ciascuno contribuisca al soddisfacimento dei bisogni pubblici non sono certamente l’unica motivazione della diffidenza dei cittadini per i temi fiscali e di una certa propensione all’evasione fiscale. Si è detto che la riforma Vanoni introdusse anche “il patto di lealtà”, un nuovo rapporto tra contribuente, che denuncia volontariamente le proprie entrate

## LA “CULTURA” FISCALE

compilando la dichiarazione dei redditi e lo Stato, che avrebbe dovuto, fra l'altro, ridurre progressivamente le aliquote applicate, ma anche garantire il corretto adempimento da parte di tutti i cittadini dei doveri fiscali. Il patto di lealtà in realtà non si è mai attuato veramente.

L'evasione fiscale dovrebbe essere considerata da tutti i cittadini come “un furto”, un furto a loro stessi, cioè il cittadino che evade dovrebbe essere considerato come un ladro nei confronti di tutti gli altri cittadini che dichiarano e pagano correttamente le imposte loro richieste. Infatti, tenuto conto che il fabbisogno dello Stato è sempre in aumento e che le imposte sono la principale fonte per far fronte al fabbisogno statale, dobbiamo tutti avere ben chiaro che se non si riduce drasticamente l'evasione fiscale, il peso dei tributi può essere ridotto solo con grandi difficoltà e per piccoli livelli. Il “patto di lealtà” funziona, però, soltanto se il cittadino dichiara, ma è assistito in modo oggettivo (senza il fantasma della perdita di gettito) e tempestivo dall'amministrazione competente per svolgere correttamente il proprio obbligo. Questa attività di servizio è tanto più necessaria quanto la legislazione tributaria risulti disorganica, opaca, frammentaria e contraddittoria come purtroppo è dato spesso di osservare lasciando il cittadini inermi rispetto alla imprevedibilità di interpretazioni formulate in sede di controllo che espongono anche a pesanti sanzioni. D'altra parte va sottolineato che l'Amministrazione competente deve effettuare velocemente i controlli di propria competenza, essendo sempre al fianco del cittadino e non il suo giustiziere.

### Il pensiero degli italiani

Interessantissimo lo studio di Luigi Cannari e Giovanni D'Alessio “*Le opinioni degli italiani sull'evasione fiscale*”, pubblicato su Temi di discussione del Servizio Studi della Banca d'Italia, n. 618, febbraio 2007. Nel rinviare ad una lettura integrale del documento, nell'economia di questo scritto è opportuno riportare alcuni degli elementi emersi dall'indagine. L'indicatore della propensione all'evasione costruito dagli autori assume valori mediamente più elevati per i lavoratori autonomi rispetto ai lavoratori dipendenti. Rispetto a questi ultimi, la propensione ad evadere risulta maggiore negli operai rispetto ai Dirigenti e ai Direttivi. L'atteggiamento di favore o sfavore verso l'evasione fiscale non è polarizzato su alcune tipologie di contribuenti: le risposte variano in modo

## LA “CULTURA” FISCALE

abbastanza omogeneo all'interno sia dei gruppi che hanno una maggiore possibilità di evadere (autonomi e imprenditori), sia dei gruppi che hanno minori possibilità di evadere (lavoratori dipendenti). La propensione ad evadere diminuisce al crescere del livello di istruzione degli intervistati, mentre aumenta nelle province in cui è maggiore la disoccupazione e la criminalità ed è più basso il livello di legalità e di efficienza della Pubblica Amministrazione e minori sono le dotazioni di capitale sociale. Abbiamo, quindi, una propensione maggiore al Sud e nelle Isole piuttosto che al Nord e al Centro. La riprovazione sociale nei confronti dell'evasione fiscale appare avere un ruolo scarso. In generale, gli intervistati prediligono un sistema caratterizzato da un livello di servizi pubblici elevato sebbene con una tassazione relativamente più elevata rispetto ad alternative che comportino un minore effetto redistributivo. Tutti ritengono insufficiente la capacità di controllo dell'Amministrazione finanziaria e reclamano un aumento dei controlli, con particolare riferimento ai cittadini che mostrano un elevato tenore di vita, e un incremento delle sanzioni. E' generalizzato il convincimento che la propensione al pagamento dell'imposta dovuta è strettamente correlato alla probabilità dell'accertamento e alla dimensione delle sanzioni. E' diffusa la consapevolezza che il fenomeno dell'evasione è in grado di apportare distorsioni nell'entità dell'imposta e a quanto dovuto sulla base della capacità contributiva; l'imposta deve essere giusta e equamente divisa tra la popolazione; i condoni vengono giudicati negativamente perché incoraggiano gli evasori, aumentando le aspettative di impunità, e sfiduciano i contribuenti onesti, che si sentono traditi dallo Stato. L'Amministrazione dovrebbe essere sempre di qualità elevatissima, leale, corretta, competente, giusta e dovrebbero aumentare le informazioni che lo Stato dà ai cittadini. Tutti concordano: che il sistema è troppo complesso ed andrebbe fortemente semplificato, troppe norme che cambiano continuamente; che le modalità di dichiarazione e di esazione scoraggiano il contribuente onesto; che esistono tasse ingiuste; che in alcuni casi l'evasione è necessitata per mantenere attività che altrimenti sarebbero fuori mercato.

Generalizzato il convincimento che le imposte riscosse siano poi male impiegate dallo Stato.

## LA “CULTURA” FISCALE

Le responsabilità della politica, del legislatore, dell'Amministrazione finanziaria, della Giustizia per il rispetto del “patto di lealtà”

La crescita del fabbisogno dello Stato ha incrementato in modo esponenziale il ricorso alle imposte per rispondere allo svolgimento di funzioni fiscali e extrafiscali, provvedere alla realizzazione delle attività pubbliche, garantire le funzioni sociali e redistributive, finanziare il pagamento degli interessi sul debito dello Stato. Ne è scaturita una marcata crescita della pressione tributaria, una eccessiva differenziazione dei trattamenti, disattenzione e disinvoltura sul piano dei principi, una produzione normativa confusa, instabile, disordinata e complessa, un proliferare di tributi, instabilità e incertezza nella loro applicazione, distorsioni e stravolgimenti nei rapporti tra fisco e contribuenti. Dalla necessità di costruire uno Stato sociale si è passati al rischio di aver di fatto limitato la libertà dei cittadini contribuenti, andando ben oltre il principio di dover pagare le imposte secondo il criterio della capacità contributiva. Lo Stato sociale deve imparare a darsi regole fiscali ordinate e stabili.

Quello della stabilità delle regole fiscali è uno degli importanti problemi che oggi preoccupano i contribuenti in genere, ma anche coloro che gestiscono la parte fiscale all'interno delle aziende e tutti coloro che sono chiamati a svolgere il ruolo di assistere i contribuenti nell'adempimento delle funzioni fiscali e di bilancio. La stagione della propaganda politica / elettorale in materia fiscale deve cessare, i cambiamenti della normativa fiscale devono essere giustificati da effettive esigenze di semplificazione del sistema, dalla certezza del diritto, dalla modernizzazione della fiscalità collegata allo sviluppo economico e all'evoluzione economica. Il numero dei tributi va ridotto e vanno semplificate le modalità di determinazione della base imponibile e delle imposte. I tributi obsoleti vanno eliminati o comunque revisionati per tener conto dell'evoluzione tecnologica e economica. Delicatissima, poi, la questione dell'entrata in vigore delle modifiche normative. Il tema va ben oltre l'eventuale rispetto del principio di irretroattività della norma tributaria. Qui si tratta di tener conto anche dei piani aziendali, degli investimenti impegnati o programmati, dei rapporti contrattuali instaurati e della circostanza che tutti gli adempimenti, dall'applicazione di ritenute alla determinazione della base imponibile e dell'imposta, etc., è realizzato con applicazione di procedure informatiche che richiedono congrui tempi di adeguamento e che le fattispecie concrete influenzate dalle eventuali novità

## LA “CULTURA” FISCALE

normative vanno prima individuate dall’interessato e poi ne va modificato il trattamento fiscale, il che complica ulteriormente l’attività che il contribuente deve svolgere.

Un altro aspetto che va sottolineato riguarda la tecnologia e l’informatica e la brutta abitudine del legislatore di inserire sempre nuove previsioni normative senza mai sopprimere le precedenti, anche quando sono o potrebbero essere superate. Le nuove tecnologie introdotte devono consentire la semplificazione degli adempimenti dovuti dai cittadini e non devono essere invece soltanto un mezzo per aumentare a dismisura la possibilità di effettuare controlli a tavolino da parte dell’amministrazione. Le misure di contrasto all’evasione, o quelle che consentono di svolgere controlli incrociati, da un lato non possono essere sostitutive dell’attività di accertamento dell’Amministrazione, dall’altro non devono tradursi in eccessiva complicazione e onerosità per il contribuente. Sul punto esistono raccomandazioni della Comunità Europea (disattese dall’Italia) che invitano gli Stati a semplificare le normative e a fare in modo che l’onerosità per il contribuente sia collegata, coerente e proporzionata agli effetti benefici che lo Stato ritrae dalla norma. Se vengono inseriti nuovi obblighi di comunicazione di uno o più elementi, devono essere soppressi quelli precedenti che si rendano superflui. In verità, l’introduzione di nuovi o più onerosi adempimenti non è accompagnata da una veritiera relazione d’impatto (la cui redazione preventiva non è certamente semplice), ma soprattutto manca una verifica a posteriori dell’autorità pubblica sui concreti effetti positivi apportati dalla nuova previsione, al netto del costo e degli oneri concreti imposti. Men che meno, quindi, il cittadino è poi informato su quanto ha “reso” il suo sacrificio. La numerosità degli adempimenti che non incidono in via diretta e immediata sull’assolvimento dell’imposta, ma la cui violazione o errato adempimento comporta comunque l’applicazione di sanzioni, dirette o indirette, si traduce comunque in un peso importante e preoccupante per coloro che si occupano di fiscalità all’interno delle imprese e per tutti i consulenti che assistono i contribuenti e fa salire molto l’indice di onerosità del sistema fiscale italiano anche a confronto di quello di altri Stati.

Il legislatore dovrebbe avere molta più attenzione alla verifica dell’impatto che la regola fiscale che si vuole introdurre e/o modificare ha nella vita del singolo, della famiglia, dell’impresa, degli operatori, nell’ordinamento e nei rapporti con

lo Stato italiano (gravissima la crisi di fiducia dei cittadini nei confronti del nostro Stato).

Tenuto conto poi che l'economia non prescinde dai rapporti con gli altri Stati è indispensabile prestare più attenzione al rapporto tra la nostra «regola» e quella vigente negli altri Paesi e verificarne l'impatto nei rapporti economici e sociali.

Da ultimo, ma non per importanza, va verificato se il tema che si vuole affrontare fiscalmente non richieda prima o contemporaneamente la soluzione di questioni di tipo diverso; soltanto a titolo di esempio citiamo il tema Giustizia e lunghezza dei processi.

Molta più attenzione il legislatore, la politica (che appare oggi inadeguata ad affrontare le questioni più importanti che richiederebbero una immediata e definitiva soluzione) e le Amministrazioni pubbliche dovrebbero riservare a questi aspetti, avendo sempre ben chiaro che la scelta di effettuare o mantenere gli investimenti di italiani o di stranieri (che possano scegliere il nostro Paese) e, quindi, lo sviluppo dell'economia, dipende non soltanto dalla misura delle aliquote dei diversi tributi in assoluto o in confronto con quelle applicate in altri Stati, o dal loro numero, ma anche dalla stabilità del sistema, dalla certezza delle regole, dall'onerosità complessiva dell'adempimento, dal rapporto con le pubbliche amministrazioni, dal livello delle infrastrutture, dalle modalità e qualità delle comunicazioni, dal complesso delle norme civilistiche, dalla qualità e velocità della Giustizia civile, amministrativa, penale, tributaria.

Dopo aver parlato di legislatore, politica, giustizia e Amministrazione in genere, qualche riflessione si può svolgere più specificamente sull'Amministrazione finanziaria e sul contributo che comunque potrebbe essere fornito ai contribuenti per alleviare (e talvolta superare) taluni dei problemi sopra esposti.

Prima di entrare, però, su quanto l'Amministrazione finanziaria potrebbe o dovrebbe fare, corre l'obbligo di denunciare le difficoltà oggettive in cui essa si muove. Il deficit di bilancio, la ricerca disperata di ridurre le spese e il conseguente blocco delle assunzioni, ha impedito e impedisce di superare la cronica scarsità di risorse umane. In una situazione già resa complessa appunto dall'insufficienza del personale, è arrivata la Sentenza della Corte Costituzionale (n. 37 del 2015), con la quale, come noto, sono stati azzerati tutti gli incarichi dirigenziali delle Agenzie fiscali ed è stato dichiarato incostituzionale l'articolo

## LA “CULTURA” FISCALE

del regolamento di organizzazione che ne aveva consentito la nomina. Le conseguenze sono state e sono spaventose: vuoto normativo circa il futuro e azzeramento di tutta l'organizzazione, caos totale, carriere travolte, personale mortificato e contribuenti privi di punti di riferimento. Non si intende qui ovviamente discutere se dal punto di vista del diritto la norma in questione fosse veramente incostituzionale, ma osservare che si sarebbe potuta utilizzare la formula di una incostituzionalità soltanto per le nomine future (o qualcosa del genere) e si sarebbe evitato di mettere in ginocchio non soltanto la classe dei dirigenti e del personale delle Agenzie fiscali, ma, tenuto conto della loro funzione, tutto lo Stato e i cittadini. Se il gettito e gli accertamenti non sono crollati lo si deve al sacrificio personale dei sopravvissuti nel ruolo delle Agenzie e alla fondamentale correttezza della maggior parte dei contribuenti italiani (aspetto quest'ultimo da tenere in debito conto parlando di un diverso atteggiamento dell'Amministrazione). Se sconcerto deriva da questa sentenza della Corte Costituzionale, non possono sottrarsi le attuali responsabilità della politica che a tutt'oggi (siamo al 2021 e la sentenza è del 2015) non ha definitivamente risolto il vuoto normativo e non ha realizzato soluzioni capaci di risolvere il problema in via definitiva e veloce. Tutto questo ci fa interrogare sulla Giustizia e sull'effettiva volontà politica di contrastare l'evasione fiscale.

Fatta questa doverosa premessa, che era assolutamente necessaria per rispetto dell'istituzione e per il riconoscimento del valore della sua attività, torniamo a parlare del ruolo dell'amministrazione. Si è detto che il “patto di lealtà” presenta dei problemi concreti. Molto semplicisticamente si dice che il contribuente deve dichiarare spontaneamente e che l'Amministrazione deve accertare che il reddito dichiarato sia corretto e completo. In realtà in mezzo c'è un “oceano”, costituito, per esempio, dall'instabilità delle norme, dalla loro incertezza circa gli effettivi contenuti, dall'inquadramento concreto di ciascuna fattispecie nelle singole disposizioni normative, dalla possibilità/dovere di un legittimo risparmio d'imposta e dal rischio di cadere in un abuso del diritto. Per i responsabili fiscali d'impresa e per gli amministratori di società, ma anche per i consulenti fiscali e di bilancio dei contribuenti, la situazione è ulteriormente complicata dalla loro responsabilità verso i vertici aziendali, i soci di società, i contribuenti. Su questo aspetto finisce per avere ricadute importanti anche il tema della qualità e dei tempi della giustizia e la eventuale pubblicità negativa. Quando nasce una controversia è difficile spiegare ai vertici aziendali, ai soci, al contribuente

rappresentato, la diversa posizione dell’Agenzia rispetto a quanto posto in essere e le motivazioni a base di una o dell’altra posizione, o se il rischio della controversia fosse presente o meno. Se poi per tale controversia c’è anche l’aspetto penale e parte la “*notitia criminis*” nei confronti dell’esponente aziendale, la questione può assumere toni quasi drammatici per le ricadute in termini di danno di immagine e la possibile esclusione da eventuali ulteriori incarichi societari. La situazione è difficile quando restiamo nel territorio nazionale ma se ci sono soggetti esteri in qualunque modo coinvolti allora tutto è ulteriormente complicato e il danno all’economia maggiore. In questi ultimi casi, il doppio binario tra il giudizio penale e quello tributario e i tempi della Giustizia per la conclusione dei due diversi giudizi costituiscono un ulteriore problema. E’ bene tenere presente che per i responsabili fiscali delle imprese e, in generale, per coloro che assistono i contribuenti, vi sono responsabilità fortissime sia quando l’Amministrazione rettifica in *peius* la fiscalità, sia quando non viene colto e utilizzato il legittimo risparmio d’imposta. In entrambi i casi il vertice aziendale (o il contribuente) dovrebbe essere doverosamente informato, assumendosi la responsabilità dell’accaduto.

Non è “leale” per i contribuenti fondamentalmente onesti che questo “oceano” non sia colmato.

Premesso che sarebbe necessaria una legislazione di maggiore qualità, riscontrabile non soltanto nel testo delle norme, ma anche da un adeguato svolgimento dei lavori parlamentari, che consenta agli interpreti di cogliere le finalità e modalità di funzionamento delle disposizioni e di individuare gli utilizzi abnorme delle stesse, l’Amministrazione finanziaria dovrebbe riprendere e maggiormente sviluppare la prassi di redigere circolari generali, illustrative dei principi di fondo che sono alla base di ogni modifica normativa.

La possibilità di presentare interPELLI e di ottenere risposte (attività amministrativa importantissima) dovrebbe essere se possibile migliorata e dovrebbe intervenire sui casi concreti, avendo già disciplinato i principi generali, cui peraltro i singoli interPELLI dovrebbero sempre ispirarsi. Un limite dovrebbe essere previsto circa la quantità di documentazione che viene richiesta ad integrazione della domanda di interPELLO, la tempistica della risposta dovrebbe essere coerente con quella dell’attività sottostante che il contribuente intende porre in essere. L’istituto andrebbe esteso a tutte le ipotesi concrete e dovrebbe

## LA “CULTURA” FISCALE

essere garantita sempre la immodificabilità della risposta, salvo cambiamento nella fattispecie concreta sottoposta all’attenzione dell’Agenzia.

Il Regime dell’adempimento collaborativo (o *cooperative compliance*) di cui al decreto legislativo n. 128 del 2015 andrebbe potenziato, prima di tutto aumentando di gran lunga il personale addetto a questo servizio; inoltre andrebbe ampliato il numero dei contribuenti che possano accedervi. La tempistica della soluzione delle questioni sottoposte all’Agenzia da parte dei soggetti ammessi a questo regime dovrebbe essere maggiormente velocizzata. Con riferimento a questo regime è fondamentale proprio che il cambio di mentalità dell’Amministrazione sia fortissimo. L’Amministrazione finanziaria nei confronti dei soggetti che si trovano in *cooperative compliance* dovrebbe sentirsi veramente “il loro consulente personalizzato”, corresponsabile della gestione dell’azienda per tutto il trattamento fiscale.

L’attività di accertamento richiederebbe una riflessione profonda. Prima di tutto l’Italia è l’unico Stato in cui tale attività è di competenza sia della Guardia di Finanza (cioè un corpo armato) che dell’Agenzia. Nonostante tutta l’attività di coordinamento, la duplicità non giova e talvolta crea problemi di non poco momento anche perché la Guardia di finanza può assumere il ruolo di polizia tributaria. Andrebbero meglio definiti e separati completamente i compiti. In ogni caso mai sullo stesso contribuente dovrebbero essere svolti accertamenti da entrambi gli organi anche se in momenti diversi.

La qualità degli accertamenti andrebbe migliorata e soprattutto si dovrebbero evitare accertamenti con valori ingigantiti, che poi al momento opportuno si svuotano. Ricordiamo il danno di eventuali notizie di reato che poi risultano prive di fondamento. Andrebbe introdotta una normativa capace di escludere fatti del tipo di quelli di cui stiamo discutendo. Non si ritiene, quindi, sufficiente che non siano previsti incentivi economici in relazione all’entità delle somme accertate, tenuto conto che quella di accertamento è una delle attività di competenza dell’amministrazione, cioè, attività ordinaria. Ovviamente, non si sta qui discutendo delle ipotesi in cui l’imposta originariamente richiesta sia ridotta in sede di autotutela dall’Amministrazione (ipotesi assolutamente lodevoli e che andrebbero eventualmente ulteriormente sviluppate e favorite). Attenzione andrebbe prestata all’entità delle sanzioni tributarie minacciate al contribuente. La circostanza che esse siano applicabili in genere con una forchetta tra minimo

## LA “CULTURA” FISCALE

e massimo e che siano possibili cumuli di sanzioni fa sì che in alcune ipotesi l'accertamento non venga contestato soltanto per ottenere una riduzione delle sanzioni, altrimenti espropriative. Eventuali interventi normativi volti a mettere in parità la posizione del contribuente con quella dell'Amministrazione finanziaria nel senso di quanto sopra auspicato potrebbero restituire all'istituto dell'autotutela e a quello dell'accertamento con adesione il valore loro proprio di deflatori del contenzioso.

Una riflessione approfondita andrebbe svolta con riferimento ad un aspetto molto delicato e, cioè, la possibilità che il funzionario dell'amministrazione possa essere accusato di danno erariale. Certamente non può procedersi frettolosamente ma è evidente a tutti che ciò condiziona le effettive possibilità di revisione di eventuali accertamenti senza ricorrere al vero e proprio contenzioso tributario.

Altra questione assai importante riguarda il contenzioso tributario. Varie idee in questo periodo si muovono sull'argomento, i contribuenti hanno bisogno di una giustizia certa e veloce. Non si tratta di ridurre i gradi di contenzioso per velocizzare i processi né di accorpate questa giustizia presso altri giudici. Si tratta di riconoscere finalmente che la materia fiscale richiede giudici specializzati e competenti, che lavorano a tempo pieno. Come esistono i giudici amministrativi, vanno istituiti i giudici tributari, magistrati specializzati in materia, assunti a tempo indeterminato, selezionati con concorso pubblico che ne garantisca la preparazione.

Altro approfondimento importante va svolto sull'attuale doppio binario tra il processo tributario e quello penale. L'argomento va visto con attenzione anche per tener conto dell'importante principio del ne bis in idem.

In conclusione, molto c'è da fare per rendere il nostro sistema tributario più equo, più efficiente, più trasparente e corretto nei rapporti tra fisco e contribuenti. E' comunque prioritario e cruciale che le riforme siano coerenti con i richiamati fondamentali principi di uguaglianza, solidarietà e sussidiarietà.

Ma prima delle norme da rispettare, è ancora più importante l'atteggiamento dei membri della collettività, la loro “cultura”, la loro consapevolezza dello stretto collegamento tra il godimento dei diritti e il rispetto dei doveri. I momenti di crisi che stiamo vivendo esaltano il ruolo cruciale del buon funzionamento del fisco

## LA “CULTURA” FISCALE

per consentire l'effettivo godimento dei diritti, dare concretezza al principio di uguaglianza, attuare politiche distributive, realizzare i valori solidaristici e promuovere la crescita culturale e lo sviluppo economico nella stabilità.

Roma, 11 febbraio 2021

(a cura di Laura Zaccaria)