



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II  
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

# **INNOVAZIONE E DIRITTO**

#### COMITATO DI DIREZIONE

- > Prof. Raffaele Perrone Capano (DIRETTORE)
- > Prof. Fabrizio Amatucci
- > Prof. Massimo Basilavecchia
- > Prof. Lorenzo Del Federico
- > Prof. Maria Cecilia Fregni
- > Prof. Alessandro Giovannini
- > Prof. Manlio Ingrosso
- > Prof. Salvatore Muleo
- > Prof. Salvatore Muscarà
- > Prof. Giovanni Puoti
- > Prof. Marilena Rispoli
- > Prof. Salvatore Sammartino
- > Prof. Francesco Tesaro
- > Prof. Loris Tosi
- > Prof. Francesco Santoni (CO-DIRETTORE) (*Diritto del lavoro*)

#### COMITATO SCIENTIFICO

- > Prof. Andrea Amatucci
- > Prof. Emilio Balletti
- > Prof. Angelo Contrino
- > Prof. Daria Coppa
- > Prof. Paola Coppola
- > Prof. Alfonsina De Felice
- > Prof. Luigi Ferlazzo Natoli
- > Prof. Stefano Fiorentino
- > Prof. Andrea Giovanardi
- > Prof. Agostino E. La Scala
- > Prof. Enrico Marelli
- > Prof. Giuseppe Melis
- > Prof. Mario Nussi
- > Prof. Maria Cristina Pierro
- > Prof. Pasquale Pistone
- > Prof. Federico Putaturo
- > Prof. Gaetano Ragucci
- > Prof. Francesco Randazzo
- > Prof. Alessandro Turchi
- > Prof. Lucia Venditti
- > Prof. Antonello Zoppoli

Innovazione e Diritto Rivista di Diritto tributario e del lavoro si impegna a procedere alla selezione qualitativa dei materiali da pubblicare sulla base di una valutazione formalizzata e anonima di cui è responsabile il Comitato scientifico. Tale sistema di valutazione è coordinato dalla Direzione e si avvale anche di esperti esterni al suddetto Comitato.

**INDICE**

**Crisi delle istituzioni ed aumento dell'imposizione, in assenza della politica tributaria, soffocano la ripresa ed espongono l'Italia agli attacchi della speculazione finanziaria**

di Raffaele Perrone Capano.....pag. 3

**Le Comunità montane, tra autonomia regionale e coordinamento della finanza pubblica: gli interventi della Corte Costituzionale**

di Ernesto Aceto.....pag. 109

**Profili civilistici e fiscali del fondo patrimoniale e responsabilità per debiti tributari**

di Sabrina Mannarelli .....pag. 120

**PARTE SECONDA – GIURISPRUDENZA, CASI PRATICI, DOCUMENTAZIONE**

**CASS. CIV. sez. V, 20 maggio 2011, n. 11214** pag. 157

**Note in tema di *stock option* e imposizione dei redditi di lavoro dipendente**

di Irene Pini ..... pag. 164

**CASS. CIV. sez. V, 05 maggio 2011 n. 9876** pag. 177

**Valore probatorio delle dichiarazioni di terzo nel processo tributario**

di Antonio Capozzi ..... pag. 182

## **Crisi delle istituzioni ed aumento dell'imposizione, in assenza della politica tributaria, soffocano la ripresa ed espongono l'Italia agli attacchi della speculazione finanziaria \***

*di Raffaele Perrone Capano*

Sommario: 1. L'Italia di fronte alla recessione tra confusione istituzionale e crisi dello Stato fiscale- 2. La politica di bilancio negli anni della recessione: il peso soffocante delle imposte sui redditi e il ruolo ambiguo svolto dal Ministro dell'economia – 3. L'eclissi della politica tributaria e l'assenza di riforme evidenziano i limiti delle politiche pubbliche negli anni della crisi – 4. I condizionamenti dell'opzione federalista sulla politica economica nel triennio 2008-2010 – 5. Gli effetti della struttura e della composizione del gettito tributario sull'economia italiana – 6. Con l'avvio della ripresa si consolida la svolta nella politica tributaria – 7. Chi cerca l'evasione trova davvero un tesoro? – 8. La ripresa delle esportazioni traina la crescita del Pil e conferma le origini tributarie di una economia bloccata – 9. Gli squilibri del sistema tributario anticipano la crisi del debito pubblico – 10. Riforma tributaria e crisi del debito pubblico tra asimmetrie temporali ed assenza di linee guida – 11. Analisi critica dello schema di riforma tributaria alla luce delle osservazioni della Corte dei conti e della Banca d'Italia: il contrasto all'evasione - 12. Nella manovra di fine anno tante tasse e sviluppo per pochi – 13. Interrompere la spirale tra maggiori imposte e minore crescita: un'ipotesi di lavoro – 14. Conclusioni

### *ABSTRACT*

*Il saggio parte dalla crisi delle istituzioni che ha investito l'istituto parlamentare, ed analizza criticamente i riflessi che questa ha determinato sul sistema tributario, sottratto ormai al controllo del Parlamento. Lo studio analizza quindi gli effetti distributivi determinati dal succedersi di riforme parziali e contraddittorie dell'imposta personale sui redditi, e le conseguenze negative che l'eccesso di progressività marginale, determinato dalla riforma del 2006, ha avuto durante la recessione, comprimendo ulteriormente la domanda interna. Il saggio analizza poi criticamente il tema del contrasto all'evasione fiscale evocato dal Governo per giustificare la stretta fiscale che ha caratterizzato la manovra di finanza pubblica nel 2011. L'autore mette quindi in evidenza i fattori strutturali che alimentano l'evasione, e che attengono sia all'eccesso di progressività marginale che ovviamente la incentiva, sia all'estensione dei sistemi di ritenuta alla fonte, che incentivano la corresponsione di una quota di salario in nero. L'esame dei primi atti del Governo Monti, evidenzia una continuità rispetto ai precedenti Governi che offre il fianco a molteplici critiche. Conclude il lavoro la proposta di un rallentamento triennale della dinamica dell'Irpef, finalizzato a rilanciare la domanda interna e a rendere meno conveniente l'evasione, nella prospettiva di una riforma tributaria basata sui principi di competitività ed eguaglianza distributiva.*

\* Il presente saggio nasce come articolo di commento alla politica tributaria del primo semestre 2011. La successiva evoluzione, nel secondo semestre, con i suoi riflessi sul debito pubblico, sulle istituzioni e sul Governo ne hanno integralmente cambiato la prospettiva. I dati richiamati sono tratti da pubblicazioni ufficiali di Enti quali Banca d'Italia, ISTAT e Ministero delle Finanze.

*The essay looks to the institutional crisis that has hit the parliamentary institution, and critically analyzes his aftermath on the tax system, now removed from the scrutiny of Parliament. The study then analyzes the distributional effects of the current personal income tax, which results by the sequence of partial and contradictory reforms, and so the negative consequences which the excess of marginal progressivity (determined by the 2006 reform) produced during the recession, de facto depressing internal demand. The author shows a critically approach to the matter of combating tax evasion evoked by the Government to justify the fiscal tightening that has characterized the operation of public finance in 2011. The author detected as structural factors that fuel tax evasion the excess of marginal progressivity and the extension of withholding tax systems, which encourage the payment of a share of wages "off the books". Examining the first steps of the Monti Government, the author underlines a continuity with the previous governments, which offers side to many criticisms. The work is closed by a proposal for a three-year slowdown of the dynamic of the IRPEF, in order to boost domestic demand and reduce the attractiveness of tax evasion, suggesting a tax reform based on the principles of competitiveness and equal distribution.*

1) l'Italia di fronte alla recessione fra confusione istituzionale e crisi dello Stato fiscale

Su questa rivista, fin dall'inizio della legislatura ho cercato di porre in evidenza le relazioni che intercorrono tra l'evoluzione del modello istituzionale basato sulla centralità del Parlamento, così come delineato in Costituzione e la sua crisi determinata da un processo di riforma delle istituzioni che ne ha depotenziato il ruolo fino al punto di mantenerne in vita gli organi, avendone svuotato dei principali contenuti la funzione.

Accanto a quella che senza tema di eccesso può essere definita una inarrestabile eclissi del sistema parlamentare, si è andata rafforzando una concezione della funzione di governo, sempre più incentrata sulla figura del Premier e dei singoli Ministri, la cui azione non esprime la sintesi politica delle diverse istanze che emergono dai corpi intermedi, ma piuttosto il frutto di rapporti il più delle volte extra istituzionali, di questo o quel Ministro.

Un sistema di governo quindi tendenzialmente autoreferenziale, privo di interlocutori istituzionali forti in cui la personalizzazione del ruolo dei singoli Ministri, non garantisce l'unità dell'azione di governo, ma allo stesso tempo ne limita inevitabilmente l'efficacia.

Il corto circuito tra azione di governo ed eclissi del Parlamento e degli altri corpi intermedi, ha fatto emergere una tendenza alla trasformazione dell'attività di governo, che ne alimenta la frammentazione e in cui è inutile cercare un disegno o un indirizzo politico, diverso da un'interpretazione personalistica della gestione del potere.

Occorre sottolineare da questo punto di vista, che la tendenza in atto non costituisce un'anomalia soltanto italiana; essa si inserisce infatti in un processo di trasformazione dei diversi sistemi di democrazia rappresentativa che ha assunto tendenze simili anche negli altri principali Paesi europei. L'indebolimento dei corpi intermedi e degli istituti partecipativi, che

ha accompagnato negli ultimi 20 anni lo sviluppo delle nuove tecnologie nel campo della comunicazione, ha trasformato gradualmente il ruolo del cittadino elettore, accentuando il carattere di delega espresso dalle consultazioni elettorali.

In Italia questo processo che comporta, direi inevitabilmente, un distacco crescente tra classe politica e governati, è stato accentuato da un confuso quadro di riforme istituzionali; le quali anche per l'assenza di un qualsiasi disegno di riforma dello Stato, coerente con l'obiettivo di favorire la modernizzazione del paese, per adeguarlo alle sfide della nuova competizione su scala planetaria, si sono limitate a smantellare, ben oltre le necessità di un accentuato processo autonomistico su base territoriale, il ruolo del Parlamento esaltando per conseguenza il distacco tra società e funzione di governo.

A circa tre anni dall'avvio della crisi finanziaria internazionale che avrebbe fatto da innesco alla più grave recessione del dopoguerra, appare sempre più evidente la contraddizione tra un Ministro dell'economia, che fino a qualche mese orsono i mercati apprezzavano per l'immagine che si era saputo costruire come guardiano dei conti pubblici e le difficoltà crescenti dell'economia italiana, dal lato dello sviluppo, che sconta l'assenza di un disegno coerente di riforma e di riposizionamento delle politiche pubbliche, con riferimento sia alla spesa sia soprattutto al versante tributario.

Proprio dall'analisi della politica tributaria si deve a mio avviso necessariamente partire per evidenziare gli errori di prospettiva che sono stati commessi in questo settore cruciale; prima, nel 2008 sottovalutando le dimensioni della crisi e la componente fiscale che l'aveva innescata; quindi nel 2009 e nel 2010 quando, con una miopia e un eccesso d'improvvisazione cui è difficile trovare una giustificazione razionale, si è lasciato ingessare il sistema tributario, frettolosamente e malamente riformato dal governo Prodi nel 2006, per dare priorità all'avvio del federalismo fiscale.

Amplificando, proprio nel periodo particolarmente critico dell'avvio della ripresa, gli squilibri distributivi prodotti sia dall'Irpef a carico le famiglie, sia dall'Irap a danno della competitività delle imprese. Un'anomalia, quella dello squilibrio tra imposizione diretta (supera il 60% del totale entrate) ed indiretta che è resa evidente dal confronto con gli altri paesi avanzati, in cui tale rapporto è invertito.

Uno squilibrio che la crisi, proprio per l'immobilismo che ha caratterizzato in Italia la politica tributaria negli anni della recessione, ha ulteriormente accentuato, ed è alla base della stagnazione dell'economia italiana negli ultimi anni. .

Se si confrontano i principali indicatori economici relativi agli ultimi 24 mesi con riferimento all'Italia e alla Germania, l'elemento di maggiore interesse è rappresentato dal fatto che la ripresa delle esportazioni italiane, ha assunto un andamento caratteristico parallelo a quello

evidenziato dall'economia tedesca, nonostante l'assenza di incentivi al consumo e all'acquisto di beni durevoli, che hanno invece fatto da traino alla ripresa tedesca anche dal lato della domanda interna.

Il che, consente di esprimere più di un dubbio rispetto all'enfasi con cui talvolta si guarda alla perdita di competitività dell'industria italiana; la cui analisi, per via dei diffusi fenomeni di evasione ed elusione fiscale, appare scarsamente significativa, se si esclude il settore delle grandi imprese che, per altro, rappresenta comunque una quota significativamente minoritaria della ricchezza prodotta: ed è contraddetta dai fatti.

Al consolidamento della ripresa italiana è invece totalmente mancato l'apporto della spesa delle famiglie, colpite sia dal lato dei redditi, per via della recessione, sia soprattutto dalla crescita incontrollata della pressione fiscale, concentrata sui redditi da lavoro non solo dipendente. Anche dal lato della spesa gli elogi interessati dei principali mass-media alla politica di bilancio del Ministro dell'economia, meritano qualche approfondimento.

È bensì vero che in una situazione di grave crisi qual è quella affrontata dall'Italia nel 2009, con un debito pubblico tra i più elevati al mondo, e con un Parlamento a sovranità limitata, la soluzione dei tagli di spesa lineari ha rappresentato la linea più facile e di minor resistenza.

È altrettanto vero che una qualche selettività, sarebbe stata preziosa per limitare al minimo gli effetti deflattivi di una riduzione indiscriminata della stessa in piena recessione. In ogni caso non vi è alcuna prova che una linea di bilancio meno depressiva di quella adottata da Tremonti, avrebbe comportato un maggior disavanzo di quello programmato.

- 2) La politica di bilancio negli anni della recessione: il peso soffocante dell'imposta sui redditi e il ruolo svolto dal Ministro dell'economia Tremonti.

L'analisi della politica di bilancio tra il 2010-2011 offre alcuni interessanti spunti di riflessione per l'assenza di un reale collegamento tra spesa pubblica e politica tributaria, che ha condizionato la politica economica, e ha inciso negativamente sulla ripresa, frenandola.

Al riguardo, i dati di bilancio parlano chiaro. Nel 2010 a fronte di un disavanzo programmato del 5,2%, il consuntivo ha evidenziato un risultato significativamente migliore, pari a +4,6%. Questa riduzione del disavanzo è stata determinata essenzialmente dall'aumento dell'imposizione fiscale e contributiva sui redditi personali; con un evidente effetto di freno sulla crescita tutt'altro che virtuoso. Otto miliardi di euro, immessi nel circuito economico a beneficio essenzialmente delle imprese minori e delle famiglie, avrebbero consentito una crescita più elevata (+1,8% +2% contro l'1,5% rilevato da ultimo dall'Istat) con un minor disavanzo strutturale; un miglioramento dei saldi di bilancio

realizzato attraverso la crescita del denominatore del PIL piuttosto che facendo ancora una volta affidamento sull'espansione incontrollata del numeratore delle imposte.

Una scelta politica quest'ultima, sicuramente non virtuosa ma neppure imprevedibile da parte dei governi di centro-sinistra che si sono alternati alla guida dell'Italia a partire da quello presieduto da Giuliano Amato nel 1992, e che non si sono certo distinti per moderazione fiscale.

Una politica priva di qualsiasi giustificazione ed incomprensibile da parte del Governo di centro-destra, che aveva avuto dagli elettori un ampio mandato a correggere quella politica, proprio per rilanciare lo sviluppo. Mentre una politica economica caratterizzata da un ampio confronto politico parlamentare, accompagnata da alcune misure non più rinviabili di riequilibrio, tra imposte dirette sulla produzione e sul reddito, finanziata attraverso la contestuale riduzione di alcune spese e l'incremento di quelle indirette, avrebbe favorito una ripresa, non trainata dalle sole esportazioni, quindi più solida.

Da questo angolo visuale appaiono nella loro evidenza i limiti di una politica di bilancio che ha affidato la stabilità dei conti pubblici ad una linea di politica tributaria inutilmente aggressiva sul piano della gestione dei rapporti con i contribuenti, e fortemente restrittiva dal punto di vista dei contenuti. Una linea miope, che ha frenato lo sviluppo dell'economia, per inseguire la metafora federalista e dare seguito alla promessa propagandistica di "non mettere le mani nelle tasche degli italiani", contando sugli incrementi automatici del gettito alimentati dalla riforma Visco.

Vi sono pochi dubbi che le difficoltà dell'area dell'euro hanno all'origine una molteplicità di concause caratterizzate da effetti negativi sinergici, che investono sia alcuni Stati sia molti istituti bancari, che hanno necessità di robuste ricapitalizzazioni. (E quelli italiani molto meno degli altri). Tuttavia è certo che nell'area dell'euro pesa oggi negativamente, un modello di governance europea flessibile, la cui graduale evoluzione, basata prevalentemente su modelli di soft-law era stata immaginata per tempi normali; e che quindi risulta del tutto inadeguata per affrontare una fase critica come quella che si è presentata all'inizio del 2011, ed ha riaperto il vaso di Pandora dell'instabilità finanziaria.

In questa cornice indubbiamente non favorevole si è inserita prepotentemente e negativamente l'Italia, in cui l'assenza di un qualsiasi disegno di politica economica diverso dall'equilibrio del bilancio, in un sistema in cui l'intermediazione pubblica della ricchezza sfiora il 50% del Pil, rivendicata come un merito dal Ministro dell'economia, ha non solo inciso negativamente sulla ripresa, frenandola; ha anche reso l'Italia praticamente indifesa rispetto alla crisi monetaria, per i rischi che comporta un elevato debito pubblico in un Paese che non sembra più in grado di crescere. Un dato quest'ultimo che non dipende da



condizioni obiettive o da mancanza di mezzi, ma dal peso di una serie di scelte pubbliche, incompatibili quando non addirittura opposte rispetto alla necessità di rimettere in moto l'economia italiana nel suo insieme.

La drammatizzazione della crisi, che ovviamente nessuno nega, messa in atto dal Ministro dell'economia nell'ultimo anno è apparsa agli osservatori più attenti, parte di una strategia tesa a rendere il Governo totalmente dipendente dalle decisioni dello stesso Ministro; e ad imporre una politica di riequilibrio dei conti pubblici completamente sbilanciata dal lato delle imposte. Una politica rinunciataria in tema di sviluppo, ma che copriva Tremonti rispetto all'opposizione di sinistra, per l'azione di consolidamento del fisco di Visco, che gli evitava di dover utilizzare la leva fiscale per finanziare la ripresa. Una scelta politica personalistica, ma certo non l'unica via praticabile per garantire l'equilibrio dei conti pubblici.

Un gioco rischioso e miope che purtroppo l'attacco della speculazione finanziaria al debito pubblico italiano ha dimostrato di essere sfuggito di mano al suo stesso ideatore.

Non vi è infatti alcuna evidenza che una politica di bilancio più orientata allo sviluppo avrebbe comportato un aumento del disavanzo : i diversi effetti determinati dalla crescita delle entrate nel 2006 (+1,7 punti di Pil) accompagnata da una buona dinamica del Pil e quella registrata nel 2007, (+1,2 punti di Pil) devono fare riflettere.

Nel 2006 l'aumento delle entrate, trascinato da 6 miliardi di riduzioni fiscali introdotte da Berlusconi nel 2005 a favore di famiglie ed imprese aveva consentito una crescita del Pil del 2%. Nel 2007 invece un incremento delle entrate di minori dimensioni (+1,2% di Pil, il doppio rispetto alla previsione di bilancio +0,6) in seguito alla riforma Visco, ha anticipato gli effetti della crisi finanziaria americana, evidenziando un calo del Pil di 1,3% che non ha trovato riscontro neppure in Inghilterra e in Irlanda, i paesi che hanno importato la crisi finanziaria in Europa.

A ben vedere, il rifiuto programmatico di qualsiasi politica finalizzata a favorire la ripresa attraverso tagli di spesa e il recupero di maggiori entrate nelle imposte indirette finalizzato alla crescita, se da un lato ha liberato il Governo dalla necessità di compiere scelte in campo tributario in contrasto con l'obiettivo politico di non aumentare alcuna imposta, ha avuto come esito finale una recessione più lunga e più grave rispetto ai principali paesi industrializzati e una ripresa debole e incerta, che non ha neppure sfiorato i settori economici che non dipendono dalle esportazioni.

Un esito, sia ben chiaro, facilmente prevedibile, per i riflessi che l'incremento del rischio del debito sovrano in molti paesi, avrebbe inevitabilmente avuto anche su quelli denominati in euro, tra cui spicca per dimensione quello dell'Italia.

.Sotto questo profilo la politica tributaria assume un rilievo centrale, la cui assenza per ragioni opportunistiche che nulla hanno a che vedere con la crisi, di cui sono stati tuttavia sottovalutati i rischi, ha condizionato negativamente sia la fase acuta della recessione, sia soprattutto la ripresa, accompagnata dall'effetto perverso della riduzione del monte salari a causa della recessione, e dal continuo aumento dell' IRPEF per chi ha continuato a produrre e a percepire un reddito.

Nella seconda parte di queste note cercherò di evidenziare alcune criticità di questa gestione della politica di bilancio ,che ha ignorato il pilastro logistico della finanza pubblica, ossia la politica tributaria.

Una strategia miope che ha messo insieme una serie di misure di favore a carattere tributario, attente agli interessi di alcune lobbies, con un irrigidimento nei confronti dei diritti del contribuente nell'agire dell'amministrazione finanziaria, che contrasta sia con l'ordinamento nazionale, sia con i principi del diritto europeo (trattato di Lisbona e Cedu); ed i cui effetti negativi sono stati amplificati dal loro carattere episodico, contraddittorio, e dall'assenza di un qualsiasi disegno di politica tributaria che ne potesse giustificare l'adozione. La crisi dei debiti sovrani che ha come principale bersaglio l'euro a partire dalla periferia d'Europa e che nel corso di quest'estate finanziariamente instabile ha investito anche il nostro Paese, rischia, per le condizioni di emergenza in cui i Governi sono obbligati ad operare, di far perdere di vista almeno una parte dei problemi con cui il governo italiano dovrà fare i conti nel prossimo futuro.

A partire dalle contraddizioni della politica tributaria, in cui si alternano senza alcuna logica, periodi caratterizzati da una anoressia priva di giustificazioni, ad altri in cui la bulimia fantasiosa del legislatore tributario sembra non conoscere limiti, ed in cui i principi vengono rappresentati come ostacoli che si frappongono alla realizzazione degli obiettivi del Governo.

Problemi che non attengono come alcuni centri economici interessati vorrebbero indurre a credere alla necessità di confermare accentuandola l'azione di governo dell'economia condotta dal Ministro Tremonti; ma che al contrario richiederebbero una profonda correzione di rotta rispetto alle scelte di finanza pubblica che hanno caratterizzato la politica economica italiana negli ultimi tre anni, in stretta continuità con la politica tributaria del Governo Prodi nei due anni precedenti.

Scelte che sono alla base dell'incapacità strutturale del sistema Italia di crescere a tassi che garantiscano nel tempo la solvibilità del debito pubblico e la sua riduzione verso livelli comparabili con quelli dei nostri principali partner, in tempi possibilmente non biblici.

A supporto di queste considerazioni, mi sembra indispensabile concentrare l'attenzione su alcuni dei problemi che l'Italia ha di fronte, che investono le scelte pubbliche; e sulle misure da assumere per una correzione che non sia solo di numeri, e quindi inevitabilmente effimera, (in 15 anni il debito pubblico italiano è stato ridotto di circa 20 punti percentuali, in due anni siamo tornati al punto di partenza) ma di contenuti, quindi di rotta.

Il rischio è altrimenti quello di concentrare l'attenzione sugli effetti delle politiche fin qui attuate, piuttosto che sulle cause che hanno determinato la situazione attuale; e quindi di confondere le difficoltà anche gravi che caratterizzano l'Italia oggi, con una tendenza al declino dell'intera società italiana che è al contrario la proiezione dell'eccesso di intermediazione pubblica della ricchezza e delle inefficienze e dei parassitismi dei settori protetti, a partire dal ceto politico; i quali pongono in un cono d'ombra il dinamismo della miriade di realtà competitive che, da Nord a Sud, affrontano quotidianamente le sfide del dopo recessione, e dell'accentuata competizione che questa ha, direi inevitabilmente, prodotto.

Il rischio maggiore che abbiamo di fronte è rappresentato dal carattere internazionale della crisi, e quindi dalla tendenza consolatoria, evidente non solo nella classe politica a limitare l'analisi ai profili congiunturali della crisi, perdendo di vista che l'Italia è stata investita più di altri dalle conseguenze indotte dal terremoto prodotto dalla mondializzazione dei mercati finanziari senza regole, e dall'esplosione della concorrenza dei paesi manifatturieri emergenti in una stagione, che dura ormai da un ventennio.

Una condizione di perenne incertezza in cui in Italia si intrecciano in un cocktail micidiale, la crisi della politica, l'assenza di un disegno condiviso di rilancio della nostra Comunità nazionale, in cui è evidente il vuoto culturale; la paralisi istituzionale, di cui la degenerazione localistica del processo di decentramento federalista, ne anticipa il fallimento.

Non è questa la sede per un'analisi puntuale degli elementi di maggiore criticità che caratterizzano il nostro Paese; sia perché sui principali nodi strutturali italiani oggi, vi è un ampio consenso, sia perché la loro soluzione richiederebbe un ripensamento complessivo delle politiche pubbliche, su cui non sembra esserci una sufficiente consapevolezza, né nella maggioranza di governo, impegnata ad inseguire slogan, piuttosto che a costruire politiche, e che proprio per questo si è andata progressivamente sfaldando; né nell'opposizione che fa capo alla sinistra storica, che appare sempre meno idonea a interpretare la crisi, come un'opportunità di innovazione e di sviluppo e non come l'occasione attesa per un ripiegamento tradizionalista, sulle proprie convinzioni identitarie, fortemente conservatore.

Mi limiterò quindi in questa sede, ad approfondire quegli elementi di criticità sia istituzionali sia relativi alla politica tributaria, che per gli effetti sinergici negativi che determinano e

diffondono a raggiera assumono un ruolo centrale ai fini di qualsiasi politica di rilancio del sistema Italia nel suo complesso. A mio modo di vedere la questione riguarda l'insieme delle politiche pubbliche, le cui criticità non sono di certo diminuite negli ultimi tre anni; ed investe quindi in un intreccio che talvolta appare inestricabile, sia il nuovo assetto delle istituzioni, ben lontano dall'aver individuato, un ragionevole punto di equilibrio; sia la politica di bilancio, che non può svilupparsi, in maniera attiva senza un ripensamento profondo della politica tributaria; il cui carattere strategico, sia ai fini del rilancio dello sviluppo sia del finanziamento del decentramento istituzionale appare evidente.

- 3) L'eclissi della politica tributaria e l'assenza di riforme evidenzia i limiti delle politiche pubbliche negli anni della recessione.

Un primo fattore di criticità da cui occorre partire per analizzare le specificità della crisi italiana è rappresentato da quel processo di decentramento, amministrativo, politico, fiscale, avviato nella seconda metà degli anni 90 e culminato in una riforma costituzionale che, nella fretta di assicurare una copertura legittimante al decentramento amministrativo, avviato con molta improvvisazione da Bassanini nella seconda metà degli anni 90, ha destrutturato lo Stato in maniera irresponsabile, senza creare alcun modello alternativo caratterizzato da coerenze intrinseche, capace di funzionare.

Su questo punto a 10 anni dalla riforma del Titolo Quinto della Costituzione, ancora in larga parte inattuata occorre fare chiarezza. Il processo di decentramento avviato con la riforma costituzionale del 1999/2001, non avendo alla base alcuna seria analisi sulle necessità e i limiti della riforma istituzionale dello Stato, si è limitato a mettere insieme senza alcuna attenzione ai problemi di coordinamento, una serie di istanze, spesso contraddittorie, comunque inidonee ad assicurare un processo di modernizzazione delle istituzioni, funzionale alle nuove sfide della competizione mondializzata.

Ci si è limitati ad un trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni dall'evidente carattere bulimico, senza neppure porsi il problema di come assicurare l'obiettivo di un modello di finanziamento autonomistico decentrato, quindi maggiormente responsabilizzante rispetto alle decisioni di spesa.

È infatti di tutta evidenza che un decentramento fiscale destinato a finanziare a regime oltre il 60% della spesa pubblica complessiva, che non trova riscontro in alcun altro Paese europeo (in Spagna Germania il decentramento non supera il 38% della spesa totale) può realizzarsi solo a patto di costruire un modello di fiscalità basato sul trasferimento del gettito dell'IVA e su addizionali e sovrimposte particolarmente rigido; di fatto un ossimoro

finanziario in cui la responsabilizzazione della spesa, più che il principale obiettivo della politica finanziaria appare una chimera propagandistica.

In definitiva nel cosiddetto federalismo fiscale sono confluite una pluralità di istanze contraddittorie: ampiezza e responsabilizzazione della spesa decentrata; riduzione della pressione fiscale nelle regioni economicamente avvantaggiate; maggiore competitività del sistema produttivo; che non si prestano a essere ricondotte a sistema e quindi si elidono vicendevolmente.

A questo trend ha corrisposto un amplissimo trasferimento di poteri e funzioni dallo Stato alle Regioni, motivato da ragioni esclusivamente politiche, rimasto peraltro in gran parte ancora sulla carta. Un decentramento politico che non si è neppure posto il problema di come assicurare la tutela degli interessi unitari non frazionabili; affidando la soluzione alla doppia chiave di lettura del principio di sussidiarietà che ne ha offerto la Corte costituzionale come sussidiarietà, sia ascendente sia discendente nella sentenza 313/2004: con i limiti che la soluzione giurisprudenziale inevitabilmente porta con sé.

Un processo confuso che ha sostituito al centralismo debole dello Stato nazionale, un centralismo regionale fortemente limitativo dell'autonomia dei comuni, caratterizzato da un'estensione delle funzioni decentrate amplissima, che non ha riscontro in nessun altro modello di decentramento europeo: un aspetto quest'ultimo tutt'altro che irrilevante, semplicemente ignorato. Un decentramento privo di motivazioni razionali, che non siano di potere, costruito sulle ambizioni ed i velleitarismi di una parte della classe dirigente e di alcuni ambienti economici ed editoriali, prevalentemente lombardi.

Questo modo di procedere ha già prodotto una serie di effetti indesiderati peraltro del tutto prevedibili, se solo si fossero analizzate seriamente le esperienze di decentramento tedesca e spagnola degli ultimi 20 anni. Precedenti che avrebbero suggerito un trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni più limitato e diversificato sulla base delle caratteristiche territoriali e socioeconomiche delle diverse regioni.

Un processo riformatore che avrebbe dovuto essere necessariamente preceduto dalla riforma del sistema tributario statale; una preconditione di semplice buonsenso per avviare un decentramento, non condizionato dagli attuali assetti distributivi del sistema tributario dello Stato, caratterizzato da evidenti squilibri che ne compromettono la stabilità e l'efficienza.

L'aver volutamente ignorato i reciproci condizionamenti tra sistema tributario dello Stato e decentramento funzionale ha dato avvio a un modello di Stato regionale che non è in grado di funzionare per eccesso di funzioni. Dette funzioni d'altra parte non consentono, per la

loro estensione e per l'ampiezza di risorse necessarie al loro finanziamento, la realizzazione di una effettiva autonomia tributaria.

Alla stessa stregua l'anoressia che caratterizza lo Stato, a partire dall'istituto parlamentare ormai privato della legislazione economica, rende sempre più deboli ed inefficaci quelle politiche di settore che nessun modello di Stato articolato su basi regionali è in grado di assicurare, senza un forte potere di coordinamento da parte dello Stato.

Potere che la riforma del Titolo Quinto della Costituzione ha fatto semplicemente evaporare sottraendo allo Stato, salvo ipotesi singolari ed eccezionali, la funzione di indirizzo e coordinamento che caratterizza tanto l'ordinamento regionale spagnolo quanto quello federale tedesco.

Una scelta improvvida che ha risvolti negativi particolarmente evidenti in campo economico, in cui le politiche di settore non possono certo ridursi alla semplice sommatoria delle diverse politiche regionali. In questo senso i tentativi di porre in discussione l'articolo 41 della Costituzione, di cui si è reso più volte interprete il Ministro Tremonti, con il pretesto di ampliare la libertà di iniziativa economica, evidenziano il tentativo di una parte della politica di imporre il federalismo per fatti concludenti.

In questi sensi l'attacco all'art. 41 Cost: non è casuale; al contrario rappresenta il punto di arrivo di un disegno di più ampio respiro che ha avuto come protagonista il Ministro dell'economia, che è partito dallo spaccettamento della sessione di bilancio; è proseguito con la definizione di un modello di finanziamento del sistema regionale fortemente centralizzato, di fatto sottratto al controllo del Parlamento; ha utilizzato le aspirazioni ad una maggiore liberalizzazione delle attività economiche per determinare un modello di articolazione istituzionale dei diversi livelli territoriali, in cui la presenza dello Stato assume una funzione di optional, priva di reali contenuti.

Sotto questo profilo la tesi che l'art.41 della Costituzione rappresenti un residuo statalista, costituisce una evidente mistificazione: resta al contrario la base costituzionale per il governo della politica economica nazionale; la cui eclissi è probabilmente una concausa tutt'altro che irrilevante della mancata crescita italiana nell'ultimo decennio..

La diffusa sottovalutazione delle esigenze unitarie intrinseche al governo della politica economica, che ha accompagnato la lunga stagione del federalismo e che è emersa da ultimo dalle direttrici lungo cui il Governo ha contrastato la crisi finanziaria e la recessione, non convince innanzitutto dal punto di vista culturale, ed è alla base del confuso e contraddittorio processo di decentramento funzionale e finanziario in corso di attuazione, costoso, inefficiente, per molti versi disgregante; in tutti i casi inidoneo non solo a rispondere alle sfide della mondializzazione (la Lombardia non è l'Olanda!..), ma a

rappresentare gli interessi della nostra Comunità nazionale nella complessa ed articolata realtà delle istituzioni europee.

Quanto è avvenuto negli ultimi mesi intorno al nostro debito pubblico se dimostra la miopia, e l'inadeguatezza, del titolare dell'economia e monopolista del Governo, on. Tremonti, evidenzia anche l'inidoneità delle istituzioni europee a governare la crisi dell'euro; alimentata nell'essenziale dai tentativi francesi e tedeschi di far pagare a tutti la crisi del debito pubblico greco, concentrati in prevalenza nelle proprie banche oltre che in quelle greche. Con il brillante risultato di avere trasformato una vicenda di dimensioni facilmente gestibili (comunque un sotto multiplo delle nazionalizzazioni di banche francesi e tedesche per non parlare di quelle irlandesi o inglesi, coinvolte nel terremoto finanziario del 2008 / 2009 in una crisi dell'euro. Con riflessi non solo sull'eurozona ma in tutta l'Europa.

Il Governo italiano, in questi mesi in cui la commedia veniva recitata sul palcoscenico europeo da due modesti attori quali il presidente francese Sarkozy e il cancelliere tedesco, signora Merkel, invece di giocarsi l'unica partita possibile per l'Italia, quella della crescita, inseguiva la chimera di un federalismo fiscale privo di qualità ed equilibrio..

La crisi finanziaria e la recessione del 2008/ 2009 hanno spazzato via con l'illusione che il ripiegamento localista rappresenti una possibile risposta ai processi di globalizzazione, anche i tanti luoghi comuni che hanno accompagnato in questi anni in Italia il processo di attuazione del federalismo. Le politiche di contrasto alla recessione non soltanto in Europa, sono state infatti incentrate in larga prevalenza su decisioni di finanza pubblica assunte a livello statale, e finanziate a carico del bilancio dello Stato; indipendentemente dal modello istituzionale (Stato federale, regionale o unitario).

Anche l'Italia non si è sottratta a questo indirizzo che ha affidato alla politica di bilancio il compito di contrastare gli effetti socioeconomici della recessione. Tuttavia il tentativo di conciliare gli obiettivi congiunturali, particolarmente impegnativi per la finanza pubblica, data la dimensione della crisi, con la scelta di dare avvio prioritariamente al processo di decentramento istituzionale, in attuazione della riforma del Titolo quinto della Costituzione, ha determinato la paralisi della politica tributaria e ha condizionato negativamente la politica economica dell'Italia nell'ultimo triennio.

- 4) Il condizionamento dell'opzione federalista sulla politica economica nel triennio 2008 2010.

Vale forse la pena di rammentare ai tanti che hanno sostenuto con una condiscendenza acritica la politica economica del triennio 2008 2010, non solo che l'Italia è il Paese che è

arretrato di più nel biennio 2008/09, ma anche che questo è avvenuto in una situazione molto meno condizionata dagli effetti della crisi finanziaria, rispetto ai principali partners europei, a partire dalla Germania.

Questo aspetto è emerso sia sul fronte della recessione di cui a lungo è stata sottovalutata l'ampiezza, non sufficientemente contrastata con politiche congiunturali di sostegno finanziate con risorse reali (tagli di spesa e aumenti di imposte), sia sul piano strutturale, caratterizzato dal rifiuto ideologico di sviluppare politiche nazionali di settore, condizionato dall'obiettivo di consolidare il processo federalista. Un liberismo in economia e un dirigismo statalista nella ripartizione delle risorse, che ha evidenziato i limiti, le contraddizioni e i costi crescenti di un disegno federalista privo di un serio approfondimento, innanzitutto culturale circa gli obiettivi da perseguire, il cui unico collante è stato a lungo un pregiudizio antimeridionalista, antitetico rispetto all'obiettivo di aggredire i ritardi e le inefficienze che tuttora caratterizzano le Regioni del Mezzogiorno (e non solo!), attraverso un processo di decentramento responsabilizzante delle politiche pubbliche, di dimensioni realistiche, quindi gestibile.

Da questo punto di vista occorre quindi sottolineare da un lato i condizionamenti che questo indirizzo, non corretto per tener conto della recessione, ha determinato sia sull'evoluzione della crisi, sia sulla ripresa, non a caso trainata essenzialmente dalle esportazioni.

Una tendenza non contrastata dal Governo che ha condotto ad un'accentuazione dei tradizionali squilibri territoriali, alimentati ulteriormente dalle caratteristiche della politica di bilancio in questi anni.

Dall'altro il ruolo determinante assunto dalla politica tributaria o meglio dalla mancata percezione del carattere prioritario di un disegno di riequilibrio della politica tributaria, finalizzato a favorire una crescita dell'economia italiana a tassi tali da garantire sia la riduzione del debito pubblico, sia la sua sostenibilità di lungo periodo.

Un'esigenza che abbiamo sottolineato per primi, e con insistenza, su questa rivista, fin dall'inizio della legislatura.

Sotto questo profilo il collegamento tra gli obiettivi di riforma del modello istituzionale indicati dal Ministro dell'economia nel 2008 nel DPF 2009/013, con la stabilizzazione della pressione tributaria agli elevati livelli (43,3%) ereditati dal governo Prodi, che non prevedeva quindi alcuna correzione diretta della politica tributaria, evidenzia una linea di finanza pubblica, antecedente alla recessione, che il Governo ha consolidato nel corso dell'ultimo triennio, sottovalutando la componente interna della recessione, non a caso giunta in Italia con largo anticipo rispetto alle altre economie, determinata dagli evidenti errori della politica di bilancio decisa tra il 2006 e il 2007 dal governo Prodi.



In questo quadro, anche per comprendere i problemi attuali dell'economia italiana e cercare di porvi rimedio, la politica tributaria, o meglio l'assenza di un processo riformatore in campo tributario, assume a mio avviso un ruolo centrale che merita qualche riflessione ulteriore, anche per i profili giuridici coinvolti e fin qui colpevolmente ignorati dalla cultura giuridica (parlare di dottrina in questo caso mi sembra francamente eccessivo).

Non solo infatti lo stretto collegamento tra la riforma degli assetti istituzionali della Repubblica e il sistema tributario dello Stato, ha inciso negativamente sulla politica tributaria, determinando il congelamento degli squilibri distributivi ereditati dalla riforma Visco del 2006.

Anche il nuovo assetto dell'autonomia tributaria delle Regioni, avviato in seguito alla legge delega 42/2009 è stato ampiamente condizionato dal sistema tributario statale non riformato: accentuandone gli squilibri e avviando un modello di fiscalità regionale caratterizzato da un'autonomia tributaria particolarmente limitata comunque condizionante per i futuri assetti del sistema tributario dello Stato.

Quali siano state le motivazioni di questa scelta non vi è dubbio che in essa ha giocato un ruolo determinante sia il peso politico della Lega Nord nella coalizione di governo, sia il ruolo ambiguo svolto dal Ministro dell'economia onorevole Tremonti, particolarmente attento a coltivare all'estero l'immagine di politico rigoroso ed affidabile, di cui la tenuta dei conti pubblici costituisce un indubbio merito; ma anche ideologicamente contrario a contrastare con una politica tributaria meno restrittiva e squilibrata, gli effetti d'una recessione, che almeno in Italia è stata anticipata ed amplificata dagli eccessi della politica tributaria nel biennio 2006 2007.

.Un indirizzo politico fatto proprio senza alcun correttivo dal Governo di centro-destra , per alcuni evidenti, quanto inaccettabili motivi politici (nel 2008 la destra aveva vinto le elezioni politiche anticipate per correggere gli effetti distorsivi prodotti dalla riforma improvvisata del fisco targata Padoa-Schioppa e Visco, specie nei confronti dei redditi da lavoro).

Intendiamoci, la tenuta del bilancio, l'attenzione al rapporto con le parti sociali, attraverso il finanziamento senza limiti della cassa integrazione, e l'adozione di alcune disposizioni fiscali a favore di una parte dei redditi da lavoro dipendente nel settore privato, hanno avuto un ruolo non trascurabile nel ridurre l'impatto sociale della crisi. Tuttavia l'assenza di qualsiasi visione d'insieme delle politiche pubbliche ha comportato da un lato una stretta fiscale sempre più accentuata su tutti gli altri redditi, alimentata dagli automatismi dell'Irpef riformata nel 2007; dall'altro ha prodotto effetti distributivi particolarmente negativi, sia per i settori più deboli del sistema produttivo, sia sul piano territoriale, con una penalizzazione

delle regioni centrali e soprattutto del Mezzogiorno, particolarmente colpite dal lato della domanda interna, sia dal peso crescente delle imposte sui redditi personali e di impresa, auto alimentate dalla spirale perversa degli automatismi di questi tributi, in assenza di correttivi discrezionali.

Una politica di bilancio, che come hanno dimostrato le turbolenze estive sui debiti sovrani, non ha posto l'Italia al riparo dalla speculazione finanziaria; evidenziando i rischi e i limiti posti dall'assenza di una visione strategica rispetto alle prospettive di crescita dell'economia italiana, non sempre coincidenti con gli interessi politici della Lega Nord; di cui il Ministro dell'economia per opportunismo legato alle sue aspirazioni di leadership è apparso sempre più come l'interessato curatore di una politica localistica priva di respiro.

La sottovalutazione degli squilibri che caratterizzano il sistema tributario vigente, amplificati dalla recessione e dall'avvio del processo di decentramento fiscale regionale, ha innescato una vera e propria crisi fiscale, i cui effetti sono stati gravemente sottovalutati, non solo dalla politica.

Vediamo di riassumerne gli aspetti principali.

A) Tra il 1992 e il 2008, l'Italia ha affrontato il tema del graduale assorbimento dell'enorme debito pubblico accumulato nel corso del decennio precedente con una politica di bilancio orientata essenzialmente alla crescita del numeratore delle imposte.

Il denominatore della crescita del Pil che fino agli anni 90 era stato alimentato da svalutazioni competitive della lira è stato quindi influenzato negativamente dalle condizioni di stress fiscale con cui l'Italia ha accompagnato l'avvio dell'euro.

D'altra parte il diverso andamento delle esportazioni italiane, in forte sofferenza all'inizio degli anni 2000 nonostante la svalutazione dell'euro, e la loro accentuata dinamica nella seconda parte del decennio, condizionato dalla recessione e dalla svalutazione del dollaro, dovrebbe far riflettere circa i fattori di competitività a partire dalla produttività.

Quest'ultima in Italia è calcolabile, con qualche approssimazione nelle grandi imprese; ma in tutte le altre il dato della produttività è evidentemente condizionato da una pluralità di fattori organizzativi e settoriali, tra cui spiccano il peso dell'economia irregolare e dell'evasione; un fattore di competitività anomalo che si spalma attraverso le imprese fornitrici sull'intero settore economico.

In questo scenario si sono innestati gli effetti della recessione 2008 /2009, la cui coda tra il 2010 e il 2011 ha riportato il rapporto tra indebitamento e PIL ai livelli degli anni 90 (+16 punti percentuali). Pensare di affrontare il problema del debito pubblico finanziandone la riduzione agendo ancora una volta sul numeratore delle imposte, com'è avvenuto nell'ultimo quindicennio, anziché sulla crescita del PIL, è semplicemente improponibile; anche perché la

recessione ha accentuato la competitività dell'economia globalizzata. Il che significa in buona sostanza un' accentuazione della concorrenza fiscale tra gli Stati che ne ha fortemente compresso i margini di sovranità fiscale.

Da questo punto di vista, l'immobilismo della politica tributaria seguita da Tremonti negli ultimi tre anni , nonostante gli effetti depressivi di quella politica, ha evidenziato tutti i limiti e i rischi della scelta di forzare i termini della riforma federalista, in un periodo caratterizzato dall'evidenza da altre priorità incombenti. Il problema dell'eccesso del cosiddetto residuo fiscale che caratterizzerebbe le regioni del Nord (la differenza fra quanto versano i territori in termini di imposte e contributi sociali rispetto a quanto ritorna direttamente o indirettamente attraverso la spesa pubblica) .rappresenta un tema reale presentato tuttavia in una cornice dai profili mistificatori; a cui per evidenti motivazioni relative alla ripartizione del potere tra sistema politico statale e regionale, si è offerta una risposta non solo inefficace ma sostanzialmente errata.

La redistribuzione del prelievo a livello territoriale non si risolve con il decentramento fiscale, ma solo con una incisiva riforma degli attuali profili distributivi del sistema tributario dello Stato, che essendo fortemente sbilanciati dal versante dei redditi, incidono pesantemente sulle Regioni economicamente più favorite.

Questo d'altra parte non significa, ben inteso, che il sistema tributario determini indirettamente una situazione di vantaggio relativo a favore delle Regioni del Mezzogiorno; l'attuale curva della progressività penalizza i redditi familiari e quindi incide in misura ancora più negativa nel Mezzogiorno per il duplice effetto determinato dall'eccesso di progressività marginale, dalla numerosità media delle famiglie residenti nel sud che è circa il doppio della media nazionale, affiancato da un modello di tassazione dei redditi familiari tra i più onerosi.

Che il fisco sia oggi il principale nodo strutturale della società italiana è dimostrato non solo dagli effetti sinergici negativi che determina, praticamente in ogni settore dell'economia; ma anche dal fatto che gli squilibri colpiscono la nostra Comunità nel suo insieme. Basta pensare alla fuga di giovani laureati e diplomati, in cerca di occasioni di lavoro dalle regioni meridionali verso quelle economicamente avvantaggiate, che comporta oltre all'impoverimento del Mezzogiorno, un trasferimento di risorse delle famiglie meridionali, verso le aree più dinamiche del Paese, stimato in svariati miliardi di euro all'anno. Una cifra che in meno di 20 anni supererà tutti i trasferimenti a favore delle regioni del sud, dal dopoguerra ad oggi.

D'altra parte il fatto che la questione tributaria sia sottostimata non deve sorprendere; essa è infatti la conseguenza logica di uno statalismo corporativo e protettivo, teso a tutelare i

benefici diffusi della spesa pubblica; la quale non si pone neppure il problema delle inefficienze ed iniquità del nostro modello di fiscalità.

- 5) Gli effetti della struttura e della composizione del gettito tributario sull'economia italiana.

L'incapacità del nostro sistema politico di affrontare metabolizzandolo il tema delle riforme ,rappresenta lo specchio di una società ripiegata su se stessa, caratterizzata da scarsa mobilità sociale, profondamente conservatrice, incapace di affrontare le sfide della mondializzazione; la quale dovrebbe investire innanzitutto il rapporto tra le generazioni in un'ottica della responsabilità, propria di una cultura liberale, affermata a parole e mai così negata come negli ultimi anni.

Il sistema tributario italiano, nel corso degli ultimi 15 anni è stato oggetto di una serie continua di riforme parziali che ne hanno compromesso la coerenza ed inciso negativamente sia dal punto di vista distributivo, sia degli effetti economici, sia della sostenibilità sotto il profilo giuridico.

In estrema sintesi i punti di maggiore criticità riguardano l'insieme della tassazione dei redditi personali e di impresa, la cui percentuale sul gettito totale ha ormai superato il 63%. Un rapporto invertito rispetto a quello delle altre economie avanzate.

In questo quadro di per sé squilibrato si inserisce un ulteriore elemento distorsivo rappresentato per le imprese dal peso dell'IRAP, un duplicato anomalo dell'IVA salvata a suo tempo, in un contesto economico ed istituzionale ben diverso dalla Corte di Giustizia nel 2006 ed oggi sempre meno integrabile sotto il profilo sistematico nell'ordinamento tributario. Un tributo che penalizza le esportazioni, che non sono assoggettate all'IVA ma assolvono l'IRAP e agisce come un premio occulto ed indebito alle importazioni esenti dall'IRAP ma non ovviamente dall'IVA.

Per i redditi delle persone fisiche incisi da un'imposta caratterizzata da una progressività marginale particolarmente elevata con evidenti effetti distorsivi la situazione è, se possibile ancora più insoddisfacente.

Innanzitutto l'IRPEF è caratterizzata da un modello di tassazione dei redditi familiari particolarmente penalizzante per tutti i contribuenti, quale che sia la fonte del reddito prodotto. In secondo luogo la presenza di ampie aree di reddito tassate con imposte sostitutive, che ne escludono l'assoggettamento all'imposta progressiva, ha trasformato

quest'ultima in un tributo concentrato essenzialmente sui redditi da lavoro, dipendente e non. In terzo luogo l'ampissima estensione di sistemi di ritenuta alla fonte, affiancata da un'imposizione personale sempre più onerosa ha favorito nel settore delle imprese minori e del lavoro autonomo lo sviluppo di un'ampia e diffusa area di evasione fiscale e contributiva, e di un'economia irregolare, il cui contrasto è reso difficile, nonostante l'invasività (e spesso l'illegittimità) dei sistemi di controllo, per le caratteristiche strutturali del sistema tributario.

La questione dell'evasione rappresenta un tema delicato, da maneggiare con estrema cura, perché un uso disaccorto può come vedremo, determinare effetti collaterali più gravi di quelli che si intendono contenere con le politiche di contrasto.

L'impoverimento dei ceti medi che ha caratterizzato in tutta Europa l'impatto con la globalizzazione, ha assunto in Italia dimensioni particolarmente vistose propria a causa delle distorsioni prodotte da una politica tributaria fortemente distorsiva, concentrata sui redditi di lavoro, familiari e sulle imprese, in cui per di più la crescita del peso delle imposte si è concentrata prevalentemente sui redditi medio bassi.

L'idea di poter stabilizzare questo modello distorsivo ed iniquo, contrario a ogni principio giuridico, con un sistema di controlli sempre più invadenti oppressivi e privo di garanzie è in Italia il punto di arrivo di un sistema politico istituzionale in cui sono saltati i modelli di rilevazione e rappresentanza degli arresti diffusi a partire dai corpi intermedi, ed in cui il Governo appare ormai, anche per la sempre più evidente perdita di funzioni del Parlamento, privo di interlocutori con cui confrontarsi.

A questo quadro generale fanno eccezione alcune lobbies che hanno nel Governo un interlocutore privilegiato, attraverso un rapporto diretto con singoli Ministri.

Ora che la parte più dinamica e competitiva della nostra economia possa continuare a svilupparsi e a convivere all'interno di un modello di questo tipo, può spiegarsi con il fatto che il sistema di imprese esportatrici è sempre più integrato in uno schema internazionale, che tende a marginalizzare gli extra costi che caratterizzano la società italiana. Ma che questo modello senza guida, sostanzialmente anarchico, sia in grado di far crescere e sviluppare una società complessa e variegata quale quella italiana è tutto un altro discorso.

L'evidente cambio di prospettiva che ha caratterizzato la politica tributaria negli ultimi tre anni, rispetto alla precedente esperienza di centrodestra del periodo 2001/2005, occorre dirlo, ha ben poco a che vedere con gli effetti della crisi economico finanziaria del biennio 2008/2009.

Al contrario è il punto di arrivo di un quadro istituzionale incapace di esprimere un indirizzo politico e una prospettiva credibile di rilancio della società italiana nel suo complesso e quindi è alla ricerca di una via di fuga nel localismo.

Il fallimento annunciato della prospettiva federalista, (destinata a comportare un ulteriore aumento della pressione fiscale sui redditi per l'assenza di un progetto di riforma tributaria coerente con le due esigenze di rinnovare le istituzioni e di favorire una ripresa dello sviluppo dell'economia italiana) costituisce il punto di arrivo di una crisi politico istituzionale che il governo Berlusconi in questi tre anni non è riuscito a controllare, nell'illusione che l'avvio della prospettiva federalista avrebbe da sola risolto sotto ogni problema.

Tuttavia la crisi evidente del complesso e confuso quadro istituzionale in cui convivono uno statalismo diffuso ed oppressivo (alimentato da un ceto politico pletorico la cui principale preoccupazione è quella di garantire gli attuali livelli di intermediazione pubblica della ricchezza) e un sistema produttivo la cui capacità di competere sulla scena internazionale deve fare i conti con i costi non solo fiscali di questo modello distorsivo, non sarebbe rimasta sostanzialmente senza risposta, se il Governo in questi tre anni avesse utilizzato le opportunità offerte dalla crisi, per avviare una revisione profonda ancorché graduale del nostro modello istituzionale ed economico sociale.

Non che siano mancate le occasioni o le sollecitazioni, sia da una parte del mondo economico sociale, sia di espressioni culturali libere da condizionamenti ed interessi. Ma mentre la crisi finanziaria e la recessione internazionale, mettevano impietosamente a nudo, tutti i limiti e le illusioni di un ripiegamento localistico alimentato da egoismi e paure, sostanzialmente conservatore, il Ministro dell'economia Tremonti i cui meriti nella tenuta dei conti pubblici, sono stati ampiamente sopravvalutati, perché non vi è alcuna evidenza che altri al suo posto avrebbero fatto peggio, ha non solo opposto un rifiuto a qualsiasi prospettiva di riforme, sostenendo che queste non sono possibili in tempi di crisi (un'affermazione che potrebbe essere facilmente rovesciata ) ma sottovalutandone clamorosamente le conseguenze, ha impostato una politica di bilancio, centrata essenzialmente sul finanziamento degli ammortizzatori sociali che ha anestetizzato la crisi senza contenerne gli effetti. Una politica prudente ma di corto respiro che ha dilapidato gli elementi di coesione sociale insiti nell'estensione della rete di protezione degli ammortizzatori, con una politica tributaria che ha amplificato le distorsioni della controriforma fiscale di Visco del 2006, inutilmente aggressiva nei confronti dei contribuenti; nell'illusione che la lotta all'evasione potesse da sola risolvere i principali nodi economico distributivi del fisco italiano, di cui l'evasione (e l'economia irregolare) rappresentano in tutta evidenza il principale effetto non certo la causa.

6) Con l'avvio della ripresa si consolida la svolta nella politica tributaria

Il punto di svolta che evidenzia il nuovo corso impresso da Tremonti alla politica economica del Governo, arriva con l'estate 2010. L'economia come abbiamo già sottolineato è ripartita nella seconda metà del 2009 al traino delle esportazioni, mentre l'azione del Governo già esplicitata con la legge finanziaria 2010 aggredisce il problema dell'equilibrio del bilancio sia attraverso l'adozione di misure incisive di contenimento della spesa pubblica (tagli agli stanziamenti dei ministeri al blocco degli stipendi pubblici alla riduzione di quelli più elevati) sia dal punto di vista delle entrate, che ha impresso una svolta profonda alla politica tributaria.

La priorità nel recupero di gettito, costi quel che costi, (comprensibile) anticipa una stretta fiscale senza precedenti, basata su una svolta (inaccettabile) nei rapporti tra contribuenti e Stato, la cui linea guida è rappresentata dalla prevalenza dell'interesse fiscale a riscuotere le imposte, sulle garanzie costituzionali previste dalla legge a tutela dei diritti dei contribuenti.

Per comprendere meglio di che cosa sto parlando mi sembra utile ricordare che nei mesi precedenti, con la motivazione di dare piena attuazione ai principi del patto di stabilità europeo, il Ministro dell'economia aveva profondamente modificato l'intera materia della gestione del bilancio dello Stato, superando il modello di derivazione francese incentrato sulla legge finanziaria (proposta al controllo e al voto del Parlamento) e sul bilancio annuale e poliennale, approvati in sequenza in attuazione delle scelte assunte dal Parlamento con la legge finanziaria.

In sintesi il nuovo schema spacchetta la sessione di bilancio, anticipando il momento delle scelte alla presentazione da parte del Governo della Decisione di Finanza Pubblica, che nel frattempo ha sostituito il documento di programmazione economica e finanziaria.

Nel nuovo documento i profili decisorivi prevalgono su quelli programmatici propri del precedente DPEF, marcando una diversa scansione anche temporale della politica di bilancio.

Fin qui sembra che le novità siano rappresentate essenzialmente da una nuova cadenza temporale (anticipo della manovra a luglio) e da una diluizione del ruolo del Parlamento, meno concentrato di quanto avveniva in precedenza nell'esame e nell'approvazione della legge finanziaria.

In realtà la novità sostanziale è costituita, in stretto collegamento con la decisione di finanza pubblica, dall'anticipo della manovra di bilancio a luglio con decreto-legge. Una svolta profonda che di fatto sottrae al Parlamento il controllo della politica di bilancio ed in particolare quello sulla politica tributaria; un tema su cui a partire dal costituzionalismo

liberale dell'ottocento si è fondata la separazione dei poteri tra Governo e Parlamento; separazione che è alla base delle democrazie contemporanee, quale che sia la forma di governo adottata.

In pratica il nuovo schema, è il punto di arrivo di un processo di radicale trasformazione dell'esercizio della funzione legislativa di iniziativa del Governo. I disegni di legge di maggiore contenuto e significato politico sono sostituiti da decreti legge su cui all'evidenza il potere e la responsabilità appartiene al Governo; mentre la funzione di controllo del Parlamento è quanto meno depotenziata. Un processo quello della trasformazione dei rapporti tra Governo e Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa che nell'essenziale era stato già ampiamente anticipato dal governo Prodi proprio nella manovra di bilancio.

Ricordo tra gli altri il decreto legge di accompagnamento della legge finanziaria e l'adozione, per decreto-legge, della manovra di assestamento di bilancio; un unicum anche in una democrazia fantasiosa come la nostra.

Il Ministro dell'economia si è così limitato in questa legislatura, in cui l'avvio del decentramento fiscale regionale ha certificato il definitivo svuotamento della legislazione economica nazionale, ad attrarre al Governo i poteri residui del Parlamento nella materia finanziaria e di bilancio. Il ministro Tremonti ha avviato così in sordina, una trasformazione istituzionale profonda che chiude il cerchio di un processo di riforme in cui convivono , con quale efficienza si può immaginare, un decentramento di funzioni a livello regionale praticamente senza limiti e una gestione delle risorse (e delle scelte distributive) nel campo della finanza pubblica rigidamente centralizzata e sottratta al controllo parlamentare.

Questa è la cornice istituzionale, in cui il Ministro dell'economia , dialogando con se stesso , ha rivoluzionato il rapporto tra Stato e cittadini in campo tributario delineando un modello privo di controlli e contrappesi , sostanzialmente autoritario.

Le linee guida di questo disegno, caratterizzato da evidenti carenze culturali e da una sorprendente inversione del principio di causalità, sono sottolineate da un pacchetto di norme il cui unico filo conduttore è rappresentato dalla lotta (si badi bene non dal contrasto) all'evasione fiscale.

Non a caso, ho cercato di inquadrare questo radicale cambio di prospettiva nell'approccio del legislatore alla politica tributaria, nel più ampio contesto dell'involuzione che ha investito le istituzioni repubblicane negli ultimi 15 anni.

Ritengo infatti che il ruolo giocato dalla profonda trasformazione delle istituzioni sia assai più rilevante dell'indirizzo politico di volta in volta espresso da Governi di segno diverso.

Un'involuzione essenzialmente politica, evidenziata dall'eclissi non solo della funzione del Parlamento, ma dall'insieme di quei corpi intermedi che innervano le società democratiche



contemporanee. Un'articolazione pluralista diffusa che la crisi dell'istituto parlamentare rende sostanzialmente priva se non di voce, di rappresentanza.

È all'interno di questo quadro che deve essere necessariamente interpretata la svolta impressa alla politica tributaria dal Governo Berlusconi.

Un elemento centrale di questa svolta, ed anche questo dovrebbe essere motivo di riflessione, è rappresentato dall'abuso della decretazione di urgenza, che ovviamente condiziona non solo il confronto, ma impedisce il necessario approfondimento delle linee guida che esprimono la politica del Governo.

Questione questa tanto più significativa se investe l'indirizzo e i contenuti della politica tributaria; una funzione centrale che appartiene storicamente al Parlamento in quanto rappresenta l'elemento fondamentale che riempie di contenuto la separazione dei poteri, su cui nell'arco di 150 anni si è costruita tutta la tradizione e l'evoluzione dei sistemi democratici nati dal costituzionalismo liberale dell'ottocento.

In questo senso l'abuso della decretazione d'urgenza non rappresenta solo uno spostamento di potere dal Parlamento al Governo; determina innanzitutto un processo involutivo di questo rapporto, le cui responsabilità, nella diversità di ruoli sono ampiamente diffuse e quindi non confinabili alla sola politica.

Di questa involuzione credo la dottrina tributarista debba cominciare a prendere coscienza; avendo contribuito a spostare il centro degli interessi, dai principi e valori che dovrebbero orientare il più invasivo dei diritti a contenuto economico, a una questione di arida tecnica, i cui confini sono segnati dalla discrezionalità del legislatore, interpretata in modo tanto estensivo da non incontrare praticamente limiti.

Una linea debole che ha trasformato il diritto tributario in un diritto senza anima; la cui più evidente crisi è a mio parere rappresentata dall'incapacità di determinare attraverso una lettura condivisa dei principi costituzionali, una soddisfacente sistemazione del concetto di discrezionalità legislativa, in relazione ai limiti al suo esercizio, posti dalla Carta costituzionale, a partire dal principio di capacità contributiva.

Principio la cui delimitazione non può, direi necessariamente, essere circoscritta all'individuazione dei criteri di riparto finalizzati a realizzare il concorso alla spesa pubblica, ma deve definirne in concreto i profili distributivi, altrimenti assumerebbe un carattere essenzialmente tautologico.

L'interprete quindi deve essere in grado di separare i profili che attengono all'uguaglianza verticale (che nei limiti della ragionevolezza appartengono alla discrezionalità legislativa); rispetto a quella orizzontale in cui i margini di discrezionalità che consentirebbero tassazioni differenziate a parità di base imponibile sono, direi necessariamente, ben più stringenti.

Di questo approccio diversificato al tema della discrezionalità legislativa in campo tributario vi è un preciso segnale nella pregevole giurisprudenza della Corte di Cassazione sul valore e i limiti delle regole di principio fissate dal legislatore con lo Statuto dei diritti del contribuente, sussunte dall'ordinamento in quanto principi fondamentali del diritto tributario, immanenti nel sistema.

Intendiamoci, lo Statuto, pur contenendo una serie di disposizioni sulla normazione, in quanto legge ordinaria, è, con alcune limitazioni, derogabile dal legislatore tributario; ma è al tempo stesso sicuramente anche una fonte rinforzata, nel senso che non viola il principio di tassatività, l'individuazione da parte del legislatore, di principi fondamentali dell'ordinamento tributario, a cui il legislatore deve necessariamente conformarsi nell'esercizio della propria discrezionalità legislativa.

In buona sostanza nessuna delle disposizioni che delimitano nello Statuto l'esercizio della discrezionalità legislativa, sono costruite, ne devono essere considerate come disposizioni inderogabili. Il legislatore ordinario nei primi articoli dello Statuto, si è limitato a offrire al legislatore da un lato e all'interprete in sede di legittimità dall'altro, delle linee guida, dei parametri, delle figure sintomatiche, di un possibile eccesso di potere legislativo. Si comprende facilmente quindi che la soluzione, ai fini dello scrutinio di legittimità di una norma tributaria che si ponga in contrasto con una o più disposizioni dello Statuto non può essere rappresentata dalla semplice applicazione del principio di successione delle leggi nel tempo, la cui interpretazione rigida priverebbe lo Statuto di qualsiasi valore normativo.

In buona sostanza le disposizioni dello Statuto che comportano limiti alla discrezionalità legislativa vanno a mio parere interpretate nel senso che la Corte Costituzionale, in sede di scrutinio di legittimità di una norma tributaria, di cui venga evidenziato un possibile contrasto con le disposizioni statutarie, deve esaminarla alla luce del principio di ragionevolezza; lo Statuto evidenzia infatti nella sua prima parte alcune figure sintomatiche di un possibile esercizio irragionevole della potestà legislativa

.In ogni caso, è anche questo non è privo di rilievo, di fronte a una pluralità di interpretazioni possibili, l'interprete è comunque vincolato ad osservare quella che, tra le altre possibili, appare la più conforme alle disposizioni dello Statuto. Derogabile quindi ma solo nei limiti in cui la scelta operata dal legislatore non determini un contrasto con il principio di uguaglianza, ovvero una compressione delle garanzie stabilite dallo Statuto per assicurare una tutela effettiva dei diritti del contribuente nei confronti delle pretese del fisco.

Alla luce di queste riflessioni la svolta impressa da Tremonti alla politica tributaria con il DL 180 del luglio 2010 acquista un significato particolare. Il Ministro dell'economia, senza alcun serio confronto parlamentare non solo ha fatto proprio lo schema Irpef / Irap ereditato

dalla riforma Visco; ne ha anche assunto la chiave di lettura che aveva ispirato la politica tributaria del governo Prodi; la quale è bene ricordarlo ruotava intorno all'idea secondo cui il sistema tributario vigente rappresenti un buon sistema, coerente con i principi e razionale sotto il profilo distributivo, le cui incongruenze sarebbero invece essenzialmente il frutto dell'evasione.

Di qui l'abbandono del sistema di deduzioni introdotte dalla riforma del 2003/2006 e l'adozione di un modello basato su detrazioni decrescenti, caratterizzato da illusione finanziaria, ad elevato impatto sulla progressività marginale. Ed ancora ed in conseguenza, la graduale estensione di sistemi di tracciabilità delle spese da collegare al nuovo redditometro, per contrastare l'evasione.

Se si lascia da parte per un momento il profilo teorico, non ci si limita a compiacersi dei recuperi apparenti in termini di base imponibile ricondotta a tassazione, e si analizza la struttura attuale dell'Irpef a partire dal gettito, che nel 2010 ha sfiorato i 176 miliardi di euro nonostante un aumento di oltre il 2% del tasso di disoccupazione e il ricorso alla cassa integrazione straordinaria per oltre 800.000.000 ore, ci si rende conto che l'unico aggettivo per definire questa scelta è "improvvida". Vediamo perché.

Nessun Paese avanzato ha un rapporto tra imposte dirette e indirette comparabile a quello dell'Italia; come abbiamo sottolineato in precedenza da noi questo parametro è praticamente invertito (oltre il 63,2% del gettito proviene da Irpef, Ires e Irap; (senza parlare delle imposte sostitutive sui redditi).

Se l'economia italiana crescesse come le altre non ci sarebbe evidentemente alcun problema; purtroppo l'Italia non cresce e non è azzardato sostenere che una delle cause principali sia rappresentata proprio dalla struttura squilibrata del sistema tributario italiano.

Vale forse la pena di ricordare che l'Italia è un Paese territorialmente complesso, in cui convivono due modelli socioeconomici diversi, solo in parte complementari. In buona sostanza nel sistema Italia coesistono due realtà sociali culturalmente diverse e riconducibili l'una ad un modello comparabile a quello tedesco, l'altra assai più vicina a quello portoghese. Il nostro sistema di imposizione reddituale non tiene in alcun conto sia nella tassazione personale sia in quella di impresa di questa realtà strutturalmente così diversa. Non prevede d'altra parte alcuno strumento correttivo o di diversificazione, agli effetti della tassazione, che tenga conto che nel Mezzogiorno il reddito pro capite è inferiore di oltre il 40% alla media nazionale. Un dato all'evidenza non solo di ordine quantitativo, che meriterebbe ben altra attenzione.

In questo contesto anche la scarsa sensibilità agli effetti della tassazione sulle famiglie, ha implicazioni negative per il Mezzogiorno i cui nuclei familiari hanno una composizione numerica circa doppia rispetto alla media italiana.

Lo schema impositivo è poi la risultante di interventi succedutisi nel tempo privi di organicità, che ne hanno evidenziato gli effetti distributivi particolarmente penalizzanti per il lavoro e per i redditi familiari; specie per quelli medio bassi.

Un cocktail micidiale che ha prodotto negli ultimi anni una stagnazione cronica dei consumi delle famiglie e il crollo dei redditi del Mezzogiorno in cui è più elevato anche il peso dell'economia informale e irregolare.

Il tema dell'evasione che sembra essere alla base del cambio di modello impositivo dell'Irpef da parte di Visco, risponde alla convinzione che una progressività marginale particolarmente elevata consente, con modesti recuperi di base imponibile, un aumento molto più consistente del gettito. Una illusione che è, direi intuitivamente, fallita per l'impossibilità di diversificare oltre un certo limite le detrazioni d'imposta in funzione della qualità del reddito prodotto.

D'altra parte l'aliquota marginale elevata rappresenta anche il risparmio di imposta di cui beneficia chi evade l'Irpef ;il premio è tanto più elevato quanto più ampia è la forbice tra l'aliquota media e quella marginale. E' in ogni caso quindi un cambio di modello improvvisto che ha gonfiato ulteriormente il fiume dell'economia irregolare e ha rilanciato il drenaggio fiscale ,una porcheria regressiva innanzitutto sotto il profilo giuridico ,che è alla base dell'impoverimento delle famiglie italiane negli ultimi cinque anni.

La questione dell'evasione d'altra parte è diventata l'alibi che ha consentito sia ai Governi di sinistra, sia al governo Berlusconi, caratterizzato da un diverso orientamento politico, un aumento inarrestabile delle imposte sui redditi, favorito dagli automatismi insiti nell'imposta personale progressiva, moltiplicati dopo la riforma Visco. Una crescita, quella del gettito dell'Irpef che il Ministro dell'economia ha favorito senza mettere formalmente le mani nelle tasche degli italiani, sfruttando l'eccesso di progressività marginale che caratterizza l'Irpef dopo la riforma del 2006.

Riforma che ha dimezzato il primo scaglione ed ha ulteriormente accentuato la progressività del tributo, sia formale sia implicita, attraverso la sostituzione del precedente modello basato su deduzioni, con detrazioni decrescenti.

Un sistema fiscale costoso, inefficiente ed iniquo, favorito da uno statalismo di ritorno che ha trovato nel Ministro dell'economia un inatteso quanto abile protagonista, attento a costruire all'estero la propria immagine di leader e a coltivare sul piano interno gli interessi elettorali della Lega Nord. Coprendosi a sinistra con una versione esasperata delle politiche

tributarie repressive avviate in passato da Visco ,che si alimentano dei tanti i luoghi comuni cari alla sinistra fiscale ;a partire dalla tracciabilità delle spese che ne rappresenta l'aspetto più richiamato e più illusorio.

L'elemento più sconcertante ed in definitiva più grave di questa non politica tributaria che ha rifiutato qualsiasi ipotesi di manovra discrezionale delle imposte per finanziare una politica di sviluppo e riequilibrare il sistema tributario, per timore di impopolarità (il mancato scambio tra aumento delle aliquote Iva e il taglio dell'Irap dell'Irpef nel 2009) e che si è rifugiata nella demagogia dalla lotta all'evasione, cosa ovviamente diversa da una seria politica di contrasto, incurante degli effetti, sta nella superficialità a tacer d'altro, con cui il centrodestra ha liquidato la precedente riforma dell'Irpef del 2003/ 2006.

Al riguardo basta ricordare che le entrate dello Stato sospinte dal condono, dalla riforma tributaria del 2003 e soprattutto dai 6 miliardi di euro di riduzioni fiscali del 2005 concentrate sull'Irap a favore delle imprese fino a cinque dipendenti e sull'Irpef sono aumentate in assoluto tra il 2005 e il 2006 quasi quanto il Pil e quindi con una dinamica pressoché doppia rispetto alla crescita nominale del Pil (in quegli anni la pressione fiscale è intorno al 42% del Pil e quella tributaria al 28%) .

Insomma tra il 2005 e il 2006 le entrate tributarie sono aumentate al netto delle una tantum di circa 50 miliardi di euro, una cifra enorme che evidenzia gli ampi margini di recupero di basi imponibili evase o comunque sottratte all'attenzione del fisco, che quel modello in fase di assestamento aveva determinato per effetto di minori convenienze ad evadere, soprattutto per i redditi minori.

Un modello che avrebbe meritato con alcuni correttivi di essere esteso negli affetti all'insieme dei contribuenti, realizzando un'integrazione equilibrata tra aliquote, dimensione degli scaglioni, e deduzioni, idonee a garantire una progressività moderata ma effettiva del tributo. L'adozione da parte di Tremonti dello schema di Irpef disegnato da Visco nel 2006 che come abbiamo già visto, ha come filosofia la iperimposizione dei redditi aggiuntivi recuperati a tassazione , attraverso il gioco combinato di aliquote elevate, scaglioni ristretti e detrazioni decrescenti, ha condotto il governo Berlusconi ad adottare nell'estate 2010, senza alcun confronto e senza riflessione alcuna, una linea di politica tributaria opposta rispetto a quella intorno al quale il centrodestra aveva ottenuto un ampio consenso elettorale: una scelta indifendibile sotto il profilo giuridico, fortemente depressiva dal punto di vista economico, incomprensibile sul piano politico.

Una politica priva di qualsiasi respiro ed ottusa anche dal più ristretto angolo visuale dell'equilibrio dei conti pubblici, su cui nella seconda metà del 2010 hanno pesato negativamente l'aumento del prelievo sui redditi personali, la riscossione di circa 4 miliardi di

euro rinviati dal novembre 2009; l'abolizione del bonus famiglia per un importo pari a 1.700.000.000 di euro; l'aumento del gettito Irpef pari ad oltre 7 miliardi, per un totale di quasi 13 miliardi a carico delle famiglie, versati prevalentemente nel periodo tra luglio e novembre. Una concentrazione del prelievo nella seconda parte dell'anno che aveva già manifestato i suoi effetti depressivi con la manovra del 2007 attuata da Padoa-Schioppa e Visco, in condizioni economiche ben più favorevoli.

Insomma l'Italia ha affrontato il dopo emergenza, con una " non politica tributaria" miope ed immobilista, che si è limitata a drenare risorse al sistema nella delicata fase del consolidamento della ripresa; senza comprendere che la rinuncia ad avviare una politica di sviluppo, di cui costituisce un esempio emblematico il seppellimento delle zone franche urbane nel Mezzogiorno, deciso da Tremonti, avrebbe creato nel nostro Paese tensioni per la collocazione del debito pubblico in presenza di un'offerta di titoli sempre più ampia, determinata dalla crescita dell'indebitamento di grandi paesi come la Francia e la Germania.

Gli effetti di questa inattesa continuità con gli indirizzi di politica tributaria espressi durante la breve esperienza dell'ultimo Governo Prodi, imposta da Tremonti, ha comportato da un lato una radicale rottura con la politica tributaria avviata dal governo Berlusconi tra il 2002 e il 2005; dall'altro ha condotto ad una serie di scelte in campo tributario tra il 2010 e il 2011 che sono state determinanti nel frenare la crescita dell'economia italiana nel 2010 ed hanno costituito la premessa per gli attacchi speculativi al debito pubblico italiano esplosa nella seconda metà del 2011, che ha condotto alla crisi dell' governo Berlusconi.

In questo schema di cui l'abuso della decretazione d'urgenza costituisce la premessa rientrano, senza alcuna pretesa di completezza: a) la concentrazione della riscossione nella fase dell'accertamento, in assenza di garanzie giurisdizionali in sede esecutiva, in evidente contrasto con quanto stabilito dalla legge 15 del 2005 sul azione amministrativa B) la compressione dell'autonomia dei giudici tributari con una normativa sulle incompatibilità che stravolge la natura stessa del contenzioso tributario; C) l'aggressione ai patrimoni personali dell'impresa con una estensione dei sequestri per equivalente in fase di accertamento, anche qui senza alcuna seria garanzia giurisdizionale (al riguardo basta leggere la superficialità sconcertante di qualche sentenza delle sezioni penali della Cassazione); D) un'applicazione forzata ed illegittima della possibilità di raddoppio dei termini per l'accertamento a seguito di violazioni di norme tributarie che comportino sanzioni penali; E) l'affiancamento agli studi di settore di un nuovo modello di redditometro incentrato sulla spesa familiare in un modello di fiscalità basato sulla tassazione personale, F) la tracciabilità delle spese come strumento per risalire alla capacità contributiva effettiva e quindi per aggredire l'evasione fiscale; G) una ulteriore stretta al regime delle sanzioni penali, affiancata

dall'estensione di tali sanzioni ai fenomeni di elusione ed abuso del diritto; una scelta quest'ultima che contrasta prima ancora che con la Costituzione o con il diritto europeo, con il buon senso; H) la rinuncia ad una addizionale Irpef sui redditi superiori a 90.000 e € 130.000, legittimante delle riduzioni degli stipendi pubblici ad effetto equivalente introdotta nel 2010.

A ben vedere in questo schema non vi è nulla di nuovo; esso rispecchia infatti convinzioni radicate e diffuse, che avevano trovato una interpretazione comunque meno aggressiva e sostanzialmente più intelligente nella svolta impressa alla politica tributaria da Visco tra il 2006/07 (ben diversa e criticabile rispetto all'esperienza della seconda metà degli anni 90).

La premessa logica di questo ragionamento è che il modello di fiscalità vigente in Italia sia un ottimo modello, coerente con i principi; reso tuttavia inefficiente e sostanzialmente squilibrato nei profili distributivi a causa dell'evasione.

Quanto questa ipotesi sia lontana dalla realtà è evidenziato impietosamente in questi anni dalla stretta correlazione che intercorre tra aumento (senza freni) del gettito dell'Irpef e stagnazione della domanda interna.

La sola differenza tra Tremonti e Visco sta probabilmente nel fatto che Tremonti è forse un po' meno ottimista nei confronti del modello; ma intanto gli ha fatto comodo incassare più soldi e da questo punto di vista l'Irpef modello Visco è senza rivali; e poi così si è garantita anche la benevolenza dell'opposizione di sinistra. (ma la tesi che nella tassazione si debba passare dalle persone alle cose è ancora la sua?) In compenso sembra aderire all'opinione espressa da Ricolfi secondo cui l'evasione sia essenzialmente un problema del sud, che deve quindi essere aggredito con un sistema repressivo stringente.

Una tesi caricaturale, sostanzialmente stupida: vediamo perché.

#### 7) Chi cerca l'evasione trova davvero un tesoro?

Che l'evasione sia un problema diffuso in tutte le economie avanzate equivale a scoprire l'acqua calda. Che costituisca lo snodo risolutivo del sistema tributario italiano e quindi la condizione per rilanciare la crescita, mi sembra un'idea semplicistica e l'illusoria (coltivata con qualche eccesso di demagogia da qualche Ministro in carica) contraddetta dai fatti che meriti qualche ulteriore approfondimento.

Per interpretare il fenomeno dell'evasione senza arrivare possibilmente ad esiti fuorvianti è opportuno fissare alcuni punti fermi.

A) con la manovra di bilancio predisposta dal governo Berlusconi tra l'estate e l'autunno 2011 ed approvata dal Parlamento in soli tre giorni' la pressione tributaria in Italia nel 2012 si

avvicinerà al 45% del Pil; sarà quindi inferiore solo a quella svedese; in questo quadro le imposte sui redditi d'impresa e di lavoro saranno in Italia di gran lunga le più elevate al mondo.

B) l'Italia costituisce un sistema complesso in cui convivono insieme realtà comparabili dal punto di vista della struttura economico sociale a quelle tedesche, e altre simili a quelle portoghesi; il sistema fiscale invece, per i redditi delle famiglie e delle imprese è più oneroso di quello svedese: alimenta quindi l'economia irregolare e l'evasione e tende ad amplificare gli spazi in cui si annida.

Vale la pena di sottolineare che l'evasione è resa più facile dalla forbice eccessiva tra aliquota media ed aliquota marginale implicita che caratterizza l' Irpef, e da un sistema di ritenuta alla fonte delle imposte e dei contributi sociali nel lavoro dipendente, che facilita la corresponsione di quote di salario fuoribusta.

L' evasione sottrae al fisco risorse reali mentre l'economia irregolare (che comunque assolve le imposte indirette e non può dedurre i costi irregolari non registrati) dal punto di vista del minore gettito ha un carattere almeno in parte virtuale (nel senso che nella maggior parte dei casi se costretta ad emergere l'economia irregolare inaridisce fino a scomparire).

Naturalmente chi scrive non ignora l'esistenza di una diffusa evasione minore nei servizi resi al consumatore finale da lavoratori autonomi e un'evasione più contenuta nei numeri, particolarmente aggressiva, che si annida nei diversi settori economici, favorita da condizioni del mercato locale, che incoraggiano comportamenti opportunistici. Tuttavia dal punto di vista macroeconomico si tratta di grandezze relativamente minori, rispetto alla dimensione complessiva dell'economia irregolare e dell'evasione, che ad essa si affianca e che spesso costituisce la doppia faccia di un'unica realtà irregolare.

In ogni caso si tratta di realtà molto diverse che non è possibile ricondurre a sistema e soprattutto che non è possibile contrastare in maniera efficace, con strumenti repressivi e di controllo generici, quali la tracciabilità delle spese, che presupporrebbero, per funzionare un contrasto di interessi, che ovviamente non esiste

C) in base alle stime fornite dall'Eurostat l'economia irregolare oscillerebbe nei grandi paesi europei tra il minimo della Francia che si colloca tra il 10 all'11% del Pil, al 16% circa di Germania e Svezia; l'Italia oscillerebbe tra il 17% e il 18%. Anche ad ammettere che il dato italiano sia fortemente sottostimato, difficilmente potrà distaccare di più di una decina di punti la realtà tedesca e svedese. La partita che si gioca in termini di prodotto interno lordo, riferibile all'economia non osservata, è quindi nell'ordine di grandezza di 150 miliardi di euro. E' infatti inimmaginabile, con la frammentazione che caratterizza il sistema produttivo e l'aggressività che caratterizza il sistema tributario italiano di scendere in termini di



economia irregolare, sotto il dato svedese o tedesco; mentre è parimenti significativo che lo Stato che registra la minore percentuale di economia irregolare è la Francia che ha un regime di imposizione dei redditi familiari particolarmente generoso.

D) in Italia tre quarti ( 12, 5 milioni) dei lavoratori dipendenti lavora in aziende con meno di 50 addetti. In questo segmento ampiamente maggioritario del mondo del lavoro la pratica di versare una quota del salario fuoribusta costituisce un fenomeno a larghissima diffusione; esso è favorito da un sistema generalizzato di ritenute alla fonte a titolo d'imposta che almeno nelle dimensioni italiane non ha riscontro in nessun altro sistema fiscale moderno.

Non servono particolari sforzi di fantasia per comprendere che se un'impresa iscrive nel proprio bilancio un monte salari inferiore del 20% rispetto al quello effettivamente corrisposto, potrà occultare facilmente un quarto della propria produzione, immettendola nel circuito senza fatturazione e quindi senza versare l'Iva. In pratica la possibilità di corrispondere una quota più o meno ampia di retribuzione al nero è legata alla capacità dell'impresa di produrre più o meno valore.

Le domande da porsi sono ora piuttosto semplici: quanta di questa produzione resisterebbe all' emersione senza una revisione profonda del sistema tributario , una ragionevole gradualità, la possibilità di crescere in dimensioni e con quali costi aggiuntivi? Ed ancora ,quali sarebbero i riflessi sulla competitività delle imprese di maggiori dimensioni, se a loro volta non potessero acquistare una quota di beni e soprattutto di servizi , a prezzi resi competitivi proprio dalla estensione della pratica di una quota di salario fuoribusta? È vero che l'evasione fiscale è un problema che caratterizza essenzialmente le aree economicamente più arretrate, assume cioè quasi una condizione di tipo culturale, ed è un fenomeno quindi circoscritto alle regioni del Mezzogiorno? Questa tesi, che fa la fortuna di ogni talck shaw che si rispetti, è interessante perché offre una chiave di lettura della superficialità e di improvvisazione con cui a livello di amministrazione centrale e di scelte di governo, si amministra la politica tributaria in Italia. Ora che nel Mezzogiorno l'economia irregolare abbia una diffusione maggiore rispetto al resto del Paese non lo ha certo scoperto il prof Ricolfi. Così come non deve stupire che nel Mezzogiorno i dati relativi ai consumi evidenziano una quota significativa di economia non osservata (economia informale, economia irregolare, sommerso, evasione in senso stretto). La spiegazione è banale: data la concentrazione del prelievo nell'Irpef sui redditi medio bassi, data una numerosità delle famiglie (poco considerate a fini fiscali) residenti al sud che è circa il doppio della media nazionale, e un tasso di disoccupazione che in molte aree è tre volte maggiore della stessa media, una quota dei redditi marginali prodotti nel Mezzogiorno, rientra nella cosiddetta economia non osservata.

Tuttavia se si passa dal versante dei redditi a quello delle imposte evase ci si rende immediatamente conto che l'evasione e l'economia irregolare nel Mezzogiorno sottraggono pro capite al fisco una quota di imposte che rappresenta un sotto multiplo di quanto viene mediamente occultato nelle aree più sviluppate d'Italia. Ancora, se è vero come ci dicono le statistiche che la produzione netta nel Mezzogiorno è inferiore ai consumi, sostenere che vi sia più evasione all'Iva nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese è semplicemente privo di senso: chi ha un'idea sia pure approssimativa di come funziona l'Iva, sa bene che l'evasione non risale dai consumi alla produzione, ma ha un percorso esattamente inverso.

D'altra parte queste considerazioni trovano una conferma indiretta nei dati relativi al rientro dei capitali dall'estero negli ultimi 10 anni: la quota di capitali rientrati nelle regioni del sud rappresenta il 6% del totale. Questo dato non deve sorprendere perché in un sistema basato da un ventennio sulla libera circolazione dei capitali la possibilità di portare in modo lecito all'estero una quota del proprio risparmio è indubbiamente più facile per i residenti nelle regioni del Nord. La controprova è rappresentata dal fatto che a parità di reddito la quota di risparmio investita in immobili (terreni, fabbricati) nel Mezzogiorno è maggiore rispetto al centro-nord.

La mia conclusione è che in campo fiscale non esiste un Nord virtuoso e un sud che se ne approfitta; molto più banalmente l'Italia, ce lo dicono purtroppo tutte le statistiche, è un paese gravato da una fiscalità particolarmente onerosa; (abbiamo la seconda pressione fiscale al mondo, ma non siamo certo i secondi a livello di reddito) una fiscalità considerata insopportabile da un'ampia platea di contribuenti per la forte concentrazione del prelievo sulle imposte sui redditi. Se a questo si aggiunge che nel sistema tributario italiano l'equità orizzontale è un optional, si comprende perché qualsiasi politica di contrasto all'evasione che non affronti in maniera decisa il nodo del riequilibrio del sistema tributario, è destinata al fallimento, innanzitutto perché priva di consenso sociale. D'altra parte se non si sciolgono questi nodi non si comprende che questa realtà definita genericamente come evasione è più simile a un fenomeno di irregolarità e di redistribuzione tra i fattori, piuttosto che di evasione in senso stretto, i cui effetti in termini di competitività si spalmano su tutta la filiera produttiva, migliorando la competitività complessiva del sistema.

Un sistema produttivo che ragioni di semplice buon senso suggeriscono che non possa essere modernizzato facendo semplicemente scomparire le realtà economiche sottostanti; le quali intanto stanno sul mercato in quanto utilizzano questo ammortizzatore fiscale anomalo, in cui l'elemento caratteristico è rappresentato da una redistribuzione tra i fattori di una quota del reddito prodotto dall'impresa.

Il necessario superamento di questo modello, imposto tra l'altro dalle trasformazioni e dall'accresciuta competitività che caratterizza l'economia mondializzata del posto della recessione, rappresenta un processo necessariamente graduale e complesso che non può essere certo favorito soltanto attraverso l'impiego di strumenti repressivi, trovando spazio solo in una riforma fiscale che incoraggi una graduale emersione degli imponibili, e renda fiscalmente meno conveniente la diffusione di realtà irregolari, attraverso l'introduzione mirata di forme di contrasto di interessi.

L'altra grande voce su cui si concentra l'evasione e di cui poco si parla è rappresentata dalla sotto fatturazione delle esportazioni per mantenere una quota dei profitti all'estero. Un fenomeno diffuso non solo in Italia, ma che da noi accentuato dal fatto che le imprese esportatrici sono mediamente di minori dimensioni di quelle dei nostri concorrenti, ma sono complessivamente molto più numerose. È evidente che la politica di contrasto all'evasione basata sulla tracciabilità non è in grado neppure di scalfire nessuno dei due fenomeni.

Un ragionamento analogo investe il dato relativo alla produttività, anche esso fortemente condizionato da questo fenomeno di massa. Come è possibile che le esportazioni italiane siano cresciute negli ultimi anni alla stessa velocità di quelle tedesche, per poi sorpassarle nonostante le apparenti perdite di competitività comparate tra i due sistemi? La risposta è nelle quote di beni e di servizi prodotti dalle imprese minori non registrati che entrano nel circuito produttivo senza fattura e quindi senza avere assolto l'Iva. Un fenomeno che nessuna attività di controllo può illudersi di sradicare, se non si riducono le convenienze a monte.

Probabilmente per giungere a avere dati più attendibili circa la stima della produttività nelle imprese piccole e medie, occorrerebbe calcolarla con metodologie più diversificate, meno semplicistiche, basate anche sulla stima dell'economia sommersa del settore.

In questo quadro l'evasione fiscale e contributiva dei redditi da lavoro dipendente del settore privato stimata tra 60 e 65 miliardi di euro, ancor più che un fenomeno di sottrazione di risorse al fisco, rappresenta uno strumento anomalo di redistribuzione del reddito tra i fattori della produzione disciplinato dal mercato; essa determina una crescita del Pil che altrimenti non si realizzerebbe se non in minima parte.

Un punto che prudenza vuole che non sia perso di vista quando si ragiona (o forse si sragiona) in termini di fuga davanti alle imposte, e di politiche idonee a contenerla.

Analogo discorso può essere formulato rispetto all'Iva; i 28-30 miliardi di gettito che mancano all'appello, su cui torneremo più avanti, si spalmano sulle imprese e sulle famiglie attraverso il sistema dei prezzi senza determinare gli squilibri sociali e distributivi connessi in

genere con l'evasione in senso stretto; e naturalmente contribuiscono anch'essi alla crescita del PIL.

Ovviamente quanto qui rappresentato costituisce una sintesi molto semplificata, ma non semplicistica e quindi realistica di un fenomeno, quello del rapporto tra l'economia irregolare e l'evasione fiscale in senso stretto, in cui la struttura del sistema tributario e l'organizzazione di quello produttivo si auto condizionano vicendevolmente. Il che in buona sostanza equivale a dire, che è lo stesso ordinamento tributario dello Stato, fortemente sbilanciato dal lato dei redditi e quindi particolarmente oneroso per le famiglie e le imprese, ad alimentare un sistema in cui la diffusione di massa dei modelli di irregolarità non soltanto tributaria, favorisce la lievitazione dell'evasione in senso stretto.

L'evasione quindi, proprio per le sue caratteristiche intrinseche che derivano dalla stessa struttura del sistema tributario, si concentra prevalentemente nelle aree di maggiore benessere (l'evasione presuppone una specifica organizzazione che ha dei costi); è favorita dall'eccesso di pressione fiscale sui redditi; è incentivata soprattutto nelle regioni del Nord dalla facilità con cui è possibile acquistare beni e servizi oltre confine o comunque esportare una parte consistente dei frutti dell'evasione.

Se ci si pone da questo angolo di osservazione si può ora comprendere meglio il senso dell'affermazione introduttiva, secondo cui il tema dell'evasione costituisce una miscela esplosiva da maneggiare con cautela. La pretesa che da qualche tempo sembra orientare il legislatore, che l'evasione sia un fenomeno da contrastare in ogni modo, prescindendo dalle condizioni obiettive delle sistema impositivo che spesso la facilitano e, nel caso dell'eccesso di progressività marginale, la incentiva e la premia, può alimentare illusioni e determinare effetti opposti a quelli desiderati.

Si pensi ad esempio alla riscoperta del redditometro, ricostruito su basi di dati che guardano alla spesa della famiglia, e alla estensione di meccanismi di tracciabilità. Si può davvero credere che basti mettere un tappo a valle all'evasione con strumenti di questo tipo per ricondurne la portata entro limiti fisiologici? Ma poi si può davvero immaginare che il limite fisiologico dell'evasione non sia strettamente correlato con la struttura del tributo e con la sua maggiore o minore onerosità?

Al contrario non è più che probabile che in ambienti caratterizzati da evasione diffusa, l'impiego generalizzato di questi strumenti non abbia come unico effetto quello di orientare l'impiego della quota di reddito non dimostrabile verso l'estero? E che questo comportamento difensivo si estende anche ai redditi percepiti regolarmente? È possibile che il forte rallentamento delle vendite immobiliari e il crollo delle vendite nel settore automobilistico nell'ultimo anno siano rappresentative non solo di un momento

congiunturale sfavorevole, ma siano almeno in parte riconducibili anche a questo fenomeno? E che conclusivamente, la tracciabilità estesa fino al carrello della spesa sia nella situazione italiana attuale non un mezzo per contrastare l'evasione, ma solo uno straordinario boomerang?

A ben vedere in Italia il tema dell'evasione incontra serie difficoltà ad essere inquadrato, come pure dovrebbe, in ambito tecnico, come una questione relativa alla struttura impositiva e all'organizzazione dell'amministrazione finanziaria, per il fatto di essere talvolta inquinato da motivazioni di tipo politico o ideologico. Un esempio illuminante è rappresentato dalla tesi secondo cui gli unici a pagare integralmente le imposte sui redditi sono i lavoratori dipendenti, assoggettati a un sistema generalizzato di ritenute alla fonte; al contrario è noto che nel settore delle imprese minori la pratica del fuoribusta più che essere diffusa, appare un fenomeno di massa.

Certo è che per il passato, anche per ragioni politiche, anziché contenere l'evasione entro limiti fisiologici, attraverso una distribuzione razionale del prelievo, (a partire dal rispetto del principio di equità orizzontale) e l'organizzazione di un efficiente sistema di controllo, si è preferita la scorciatoia di lasciare da un lato ai contribuenti sottoposti al regime della dichiarazione, un'ampio margine nella determinazione dell'imponibile e quindi del dovuto; dall'altro il legislatore ha cercato di recuperare il terreno con una serie di misure quasi sempre arbitrarie, se non palesemente illegittime, finalizzate alla lievitazione dell'imponibile fiscale.

In buona sostanza, anziché contrastare l'evasione con una struttura impositiva e di controllo, tale da ridurre drasticamente la convenienza ad evadere, si è preferito alzare la soglia del prelievo nominale, scontando un'ampia evasione. A parte l'evidente arbitrarietà di ragionamenti di questo tipo, il fallimento di questo modello impositivo, sta proprio nella diffusione dell'evasione, facilitata dal fatto che quella minore è in Italia un fenomeno di massa, alimentato dalla concentrazione del prelievo sui redditi medio bassi; dietro cui si nascondono ampie sacche di attività, significative dal punto di vista della redditività, caratterizzate da conti fiscali particolarmente modesti. È del tutto evidente che mentre le sacche di evasione settoriale non possono che essere contrastate attraverso un'efficace e diffusa attività e di controllo, nei confronti di quella di massa l'unica risposta realmente efficace è un riequilibrio della struttura impositiva, che abbatta in misura significativa la convenienza ad evadere.

Al riguardo, è bene dirlo, almeno sotto questo profilo non siamo all'anno zero; l'esperienza dei tagli mirati dell'Irpef e dell'Irap attuati tra il 2003 e il 2006, quando i due terzi dei contribuenti erano assoggettati all'aliquota marginale del 23%, e quindi a una tassazione

effettiva sempre minore, dimostra l'efficacia dal punto di vista del gettito, di un alleggerimento dei tributi finalizzato a ridurre la convenienza ad evadere.

Il fatto poi che l'incremento del gettito tributario tra il 2005 e 2006 abbia riguardato non soltanto le imposte caratterizzate da riduzioni fiscali, ma l'insieme dei principali tributi statali, dimostra, per differenza l'illusorietà di politiche tributarie di contrasto all'evasione diffusa, che non tengano conto dei profili distributivi dell'imposta sui redditi.

Personalmente non riesco ad individuare nella società italiana di oggi un tesoro nascosto frutto dell'evasione fiscale, non dico delle dimensioni di cui si favoleggia, ma neppure nell'ordine di grandezza di qualche decina di miliardi di euro, reimmessi nel circuito economico: se così fosse l'economia italiana avrebbe le ali ai piedi. Ovviamente non solo non nego l'esistenza del fenomeno, e neppure tendo a sottovalutarlo; voglio soltanto sottolineare che l'evasione, essendo strettamente connessa con l'economia irregolare, determina in prevalenza una redistribuzione del reddito tra i fattori della produzione, e quindi, la quota di ricchezza aggiuntiva, frutto dell'evasione appare fortemente ridimensionata, e in ogni caso tende a localizzarsi direttamente all'estero (attraverso la sotto fatturazione delle esportazioni) ovvero i suoi frutti tendono ad essere consumati all'estero.

In ogni caso, come l'esperienza di questi ultimi anni insegna, le politiche di contrasto dell'evasione a valle hanno come unico risultato di deprimere l'economia; anche perché forse sfugge a chi immagina di aver trovato la pietra filosofale, l'arma assoluta per contrastare l'evasione fiscale, che tutti gli italiani, come tutti gli europei possono ogni giorno circolare liberamente in 27 Stati d'Europa portando con sé € 10.000 in biglietti di banca.

Le medesime osservazioni possono ovviamente estendersi anche all'economia irregolare, probabilmente più diffusa dell'evasione in senso stretto, fortemente incentivata dalla particolare struttura dell'Irpef, che comunque sottrae meno risorse al fisco rispetto all'evasione, perché assolve in buona parte le imposte indirette e non può dedurre i costi non regolarizzati.

Una ulteriore stretta fiscale, dopo quella avviata dal governo Berlusconi nel 2010/2011 può forse avere nel breve periodo qualche ulteriore riscontro positivo in termini di individuazione di ricchezza recuperata a tassazione, anche per cifre consistenti; ma questo esito prevedibile ha effetti distributivi tutt'altro che virtuosi, perché diffonde in tutti i settori un forte elemento di freno alla crescita economica, non compensato, o solo parzialmente compensato, dai recuperi di gettito.

La stretta fiscale, concentrata essenzialmente sul versante dei controlli automatici, fondata sulla moltiplicazione di indici indiretti, difficilmente è in grado di scalfire un'evasione fiscale ben strutturata, che utilizza canali protetti; anche perché i proventi dell'evasione vengono

regolarmente trasferiti legalmente all'estero. Ben più delicata è invece la situazione della micro evasione e dell'economia irregolare (che beninteso non è una prerogativa del solo Mezzogiorno), proprio per i profili di marginalità che le caratterizzano; in queste aree la nuova linea di politica tributaria di contrasto all'evasione avrà prevedibilmente maggiori effetti, tuttavia ben diversi da quelli attesi.

La tendenza più probabile è quella di accelerare la scomparsa di un numero crescente di micro attività marginali: un fenomeno già in atto per ragioni economiche, che vede sparire gradualmente dal mercato un numero crescente di attività, con riflessi negativi sull'economia a partire dall'occupazione, maggiori rispetto al recupero di gettito relativo alle imposte evase.

E' appena il caso di sottolineare che il contrasto all'evasione non offre spazio a semplicismi o peggio a misure propagandistiche, proprio per le caratteristiche diversificate dell'economia italiana, che non consentono generalizzazioni e automatismi privi di selettività e talvolta anche di buon senso. Una tendenza, a cui purtroppo non si è sottratta l'amministrazione finanziaria negli ultimi anni, che ha cercato di sopperire ai limiti strutturali delle imposte sui redditi, che favoriscono l'evasione, con un irrigidimento esasperante dell'attività di controllo, tesa a sottoporre a tassazione materia imponibile sempre più incerta o virtuale, a carico dei contribuenti noti al fisco.

Il tutto accompagnato da un uso demagogico di blitz, nel settore dei controlli, che al di là dei profili propagandistici sempre sgradevoli da parte di un'amministrazione pubblica, evidenziano gravi carenze nella gestione ordinaria delle attività di controllo. Basti per tutti ricordare l'individuazione di alcune decine di migliaia di contribuenti, titolari di beni mobili registrati, (auto di grossa cilindrata, aeromobili, natanti di notevoli dimensioni) con dichiarazioni dei redditi ridicole, di cui si è vantato il Direttore Generale della agenzia delle entrate. Dati i livelli di informatizzazione, è l'esistenza di pubblici registri, non mi sembra un risultato di cui vantarsi.

Richiamare l'attenzione su questa realtà non significa certo arrendersi all'evasione. Si dovrebbe tuttavia prendere atto che il fenomeno è assai più complesso di quanto viene comunemente rappresentato ed è difficilmente contrastabile con i tradizionali strumenti di controllo, quali gli studi di settore o il redditometro. Infatti è un dato di comune esperienza che la stretta sui movimenti bancari e la difficoltà a giustificare il possesso di patrimoni compatibili con livelli di redditi dichiarati, hanno come risultato finale la costituzione nei Paesi confinanti, caratterizzati da minore aggressività fiscale, di più o meno ampie disponibilità patrimoniali. E' all'interno di questa prospettiva che va inquadrato il tema della

tracciabilità delle spese, già avviato da Visco e ripreso da Tremonti e che secondo alcuni dovrebbe essere ulteriormente esteso fino a cifre modeste (poche centinaia di euro).

Personalmente, a parte un'ostilità culturale di fondo prima ancora che politica rispetto all'idea che lo Stato sfrutti il progresso tecnologico per spiare ogni manifestazione della nostra vita e della nostra libertà di impiegare il reddito al netto delle imposte come meglio crediamo; in una parola che lo Stato anziché contrastare il fenomeno dell'evasione con una serie di interventi strutturali sul sistema delle imposte che la rendano meno conveniente e con una organizzazione delle attività di accertamento che ne migliorino la capacità di contrasto, pretenda senza alcun motivo ragionevole di occuparsi de "La vita degli altri", acquisendo ogni anno decine di miliardi di dati sulla vita di tutti e di ciascuno, che partendo dal semplice dato economico conducono a determinare con una pervasività senza limiti le abitudini, gli stili di vita, i comportamenti di ciascuno, il cui punto di arrivo tende in definitiva a privarci della nostra libertà.

Un modello di Stato, che non a caso, ha avuto in passato in Europa molti precedenti, di cui saggezza vuole non si perda la memoria, incompatibile con il diritto europeo e con tutto l'impianto della nostra Costituzione. In conclusione ed in estrema sintesi si può affermare che la tracciabilità funziona bene in sistemi caratterizzati da fiscalità moderata, uso generalizzato della moneta elettronica, e una struttura produttiva e distributiva non troppo frammentata; nelle condizioni italiane, ove il 50% delle spese avviene per contanti, invece, la tracciabilità non solo non può funzionare come strumento per scoraggiare l'evasione, ma con tutta probabilità ha come prevedibile effetto collaterale quello di deprimere ulteriormente le attività economiche; di favorire inoltre specie nelle regioni del Nord più vicine ai confini, l'acquisto di beni di consumo durevoli nei paesi confinanti, e di incentivare i soggiorni di vacanza all'estero.

In realtà un'ipotesi ci sarebbe; è quella proposta recentemente in una paginata pubblicata sul Corriere della Sera dalla giornalista Milena Gabanelli; ed è quella di tassare l'uso del contante per far emergere l'economia irregolare e l'evasione. Idea semplice che, proprio per la sua semplicità, potrebbe funzionare; solo che " purtroppo" l'Europa si è data un modello di organizzazione liberale, anziché uno comunista; ed è questa la ragione per cui anche una soluzione meno radicale di quella proposta dalla Gabanelli, non può funzionare, per incompatibilità di fondo con il diritto europeo. In Europa ciascuno è libero di circolare portando con sé € 10.000 in contanti ogni volta che vuole e dove vuole.

Una dimensione che rende non solo irrealistiche ma controproducenti le misure di contrasto all'evasione basate sulla limitazione all'uso del contante. Purtroppo non esistono soluzioni miracolistiche, di efficacia immediata, per risolvere problemi complessi che



investono non solo il modello produttivo e distributivo, sedimentato lungo l'arco di alcuni decenni, che beninteso non è limitato solo alla fiscalità.

L'aspetto politico di questo percorso confuso è stato rappresentato negli ultimi 3 anni dalla indisponibilità dell'onorevole Tremonti a confrontarsi con altri che non sia se stesso. Il che ha complicato notevolmente le cose perché, in assenza di collegialità e quindi di condivisione di decisioni, il confronto sul tema strategico per l'Italia della politica tributaria e della riforma del fisco è stato in questi tre anni così difficile inesistente; e ha consentito a Tremonti di derubricare la riforma tributaria a questione essenzialmente tecnica, con la creazione di alcuni tavoli di confronto nei quali ovviamente non è stata prevista la presenza di nessun docente di diritto tributario.

In compenso il prof. Tremonti, in anni lontani anche egli professore di diritto tributario nelle Università e affermato professionista è riuscito a dilapidare, con l'inconsistenza della propria politica tributaria e a la sconcertante improvvisazione con cui ha affrontato l'emergenza finanziaria a partire dalla primavera 2011, la credibilità che si era conquistato in Europa con una politica di bilancio apparentemente rigorosa ,in realtà soltanto immobilista e preoccupata di sgombrare il terreno da ogni ostacolo, fosse anche la crisi recessiva più grave dal dopoguerra, pur di attuare il federalismo in salsa leghista.

Pochi numeri per rendere conto di quanto affermato. Tre anni or sono, in questa rivista, commentando il DPEF 2009/13 avevo sottolineato come la legge finanziaria 2006 tutta costruita sull'immagine rigorosa e non elettoralistica del Ministro proponente, ( fino al punto di sottostimare le entrate tributarie nel 2006 di oltre 22 miliardi di euro !!! )aveva contribuito non poco a far perdere al centrodestra le elezioni politiche di primavera. Un ottimo motivo per Berlusconi per cercarsi in questa legislatura un altro Ministro dell'economia.

Avevo inoltre sottolineato che la linea di politica fiscale che emergeva dalla lettura del DPEF, indicava una evidente rottura con la politica tributaria del precedente Governo Berlusconi, di cui veniva abbandonata, in continuità con la svolta impressa nel 2006 da Visco, qualsiasi opzione riformatrice.

Ero quindi giunto alla conclusione che mentre nel 2006 Tremonti con quella legge finanziaria aveva contribuito a far perdere le elezioni al centro destra, l'immobilismo tributario di Tremonti finalizzato a realizzare a tappe forzate il decentramento fiscale, avrebbe provocato in questa legislatura, danni ben più gravi.

A perdere questa volta non sarebbe stato il centrodestra ma l'Italia intera!

La crisi finanziaria e la recessione, all'inizio dell'estate 2008 non erano prevedibili, almeno in quelle dimensioni; ma questo non leva che l'esito fallimentare degli effetti della

stabilizzazione del sistema fiscale decisa da Tremonti erano nel 2008 praticamente certi e la recessione ha contribuito soltanto ad aggravarli e a renderli più visibili : vediamo perché.

Ora, a parte l'esenzione della prima casa dall'Ici, una misura incomprensibile ed irragionevole proprio sotto il profilo tributario, in un disegno di politica fiscale orientato al decentramento, e l'aumento delle imposte sui redditi delle società a carico di banche, assicurazioni e società energetiche, una decisione non particolarmente preveggente e saggia a partire dal nome (Robin Hood tax) alle soglie di una crisi finanziaria di dimensioni planetarie, tutta la politica tributaria del centrodestra è stata giocata sulla stabilizzazione del sistema tributario ereditato nel 2008 dai predecessori che lo avevano riformato con la Finanziaria 2007.

Una partita politica quella giocata in campo tributario, da Padoa-Schioppa e Visco tra il 2006 e il 2007 che suscita, sia detto senza ironia ammirazione. Da una parte Padoa-Schioppa annulla gli effetti della riforma Maroni sulle pensioni, quindi mette a tacere i sindacati e si tiene le mani libere in campo tributario; dall'altra Visco taglia 5 miliardi di costo del lavoro dall'imponibile Irap, per compensare la Confindustria della sostegno elettorale alla coalizione guidata da Prodi ; da ultimo sempre Visco con un colpo di genio, rivaluta retroattivamente gli studi di settore e rivoluziona la struttura dell'Irpef.

Con un'unica mossa si riprende maggiorati gli sconti fiscali concessi con il taglio dell'IRAP e finanzia nuova spesa pubblica per tenere insieme la coalizione di centro-sinistra. Purtroppo (dopo tre anni di Tremonti alle finanze è lecito dirlo) l'abilità di Visco non è sufficiente, il governo Prodi, cade e perde le successive elezioni. Nella fretta di fare cassa, i conti sono approssimativi e la stretta fiscale eccessiva penalizza innanzitutto i lavoratori dipendenti con stipendi modesti( naturale bacino elettorale del centro-sinistra) : il che dimostra che l'incapacità di fare di conto non è solo prerogativa del centrodestra. Ovviamente la riforma Visco dell'Irpef era stata salutata da un ampio consenso di economisti pubblici per lo più vicini centro-sinistra, che avevano evidenziato in maniera impietosa, amplificandole, alcune incongruenze della riforma dell'Irpef targata Berlusconi, in fase di assestamento.

Non sono un lettore distratto, quindi apprezzo i contributi dei nostri economisti pubblici, per me assai utili per meglio comprendere le correlazioni tra le norme tributarie e i loro effetti reali sulla società su cui incidono. Sui profili distributivi della riforma Visco, che non avrà premiato i ricchi come quella targata Berlusconi, ma che in compenso sta da cinque anni comprimendo sempre più, redditi sempre più modesti, con effetti sempre più vistosi sotto il profilo dell'equità orizzontale, non ho letto in questi anni un rigo.

Il prof. Ricossa, libero pensatore prima che economista di profonda cultura, sarebbe portato ad evocare l'immagine un po' carducciana dei fuochisti della vaporiera, per definire questi

economisti vicini al potere (prima Visco, poi Tremonti, oggi al governo, domani chissà). In tempi di alta velocità, il fischio della vaporiera potrebbe apparire fuori moda.

Ma non accorgersi che l'eccesso di imposizione sui redditi marginali, concentrata soprattutto sui ceti medi, è alla base della bassa crescita dell'economia italiana, dice qualcosa di più di una distrazione, su cui anche il giurista è chiamato a riflettere, per i profili istituzionali che all'evidenza coinvolge.

Gli effetti sulla crisi dell'eclissi della politica tributaria sono stati particolarmente negativi, vediamo perché.

Al riguardo occorre premettere, che la struttura del prelievo in Italia era nel 2005/06 particolarmente squilibrata dal lato dei redditi, nonostante i 6 miliardi di riduzioni fiscali introdotte da Berlusconi con la legge finanziaria 2005, concentrate per 720 milioni sulla riduzione dell'imponibile Irap dei contribuenti minori (fino a 5 dipendenti); e per la differenza sull'ampliamento della no tax area e della family area nell'Irpef.

Nel 2006, prima della riforma Visco le imposte sui redditi, comprese le addizionali locali, rappresentavano il 50,2% del totale delle entrate tributarie dello Stato; nel 2010 nonostante gli effetti della recessione, questo dato è lievitato al 57,5%, essenzialmente per effetto del forte incremento della progressività marginale nell'IRPEF a seguito della riforma Visco.

Se a questi numeri di per sé eloquenti si aggiunge il gettito dell'IRAP, che a tutti gli effetti è una imposta diretta, la percentuale delle imposte dirette sul totale del gettito tributario sale tra il 2006 e il 2010 dal 57,4% al 63,2%. Un dato abnorme, semplicemente insostenibile per un Paese caratterizzato da forti squilibri territoriali, in profonda controtendenza rispetto ai principali paesi industrializzati; che evidenzia le ragioni di un'evasione e di un'economia irregolare diffusa e le origini tributarie della perdita di competitività del sistema fiscale italiano, rispetto alla concorrenza.

Nei primi 8 mesi del 2011, il gettito dell'IRPEF ha continuato la sua corsa senza freni (più 2,3%); illuminante in particolare il dato del settore pubblico dove a fronte di un incremento delle retribuzioni nel periodo dello 0,7% si registra un aumento del prelievo del 3,9%; se si considera che il tasso di inflazione negli ultimi mesi ha registrato una forte accelerazione in tutta Europa (3,2%) appare in tutta la sua evidenza una perdita di potere di acquisto delle retribuzioni, nell'ultimo anno, non solo nel settore pubblico superiore nella media al 5%.

Ad oggi, nonostante il forte impatto della cassa integrazione sul lavoro e l'aumento del tasso di disoccupazione la componente reddituale delle entrate Irap compresa, ha superato il 63%; il che equivale a dire che benché la recessione abbia colpito l'Italia più di tutti i nostri partner europei, anche per l'assenza di adeguate politiche pubbliche a partire dalla politica

tributaria, l'imposta personale ha continuato a veder crescere ogni anno il proprio gettito, nonostante l'abbattimento dei redditi determinato dalla crisi recessiva; e la crescita è stata così elevata da più che compensare sia il calo dell'imposta sui profitti d'impresa, sia soprattutto quello dell'IRAP durante la recessione più lunga e soprattutto più grave di cui gli italiani abbiano memoria.

8 La ripresa delle esportazioni traina la crescita del Pil e conferma le origini tributarie di una economia bloccata.

Prima di analizzare in dettaglio le origini tributarie della crisi italiana mi sembra utile richiamare sinteticamente il ruolo della politiche di bilancio negli ultimi tre anni e le ricadute che hanno determinato sia sulla domanda interna e sui consumi delle famiglie, sia di riflesso sul sistema produttivo.

La tenuta dei conti pubblici tra il 2009 e il 2010 ha rappresentato sicuramente un importante elemento di stabilità per un Paese caratterizzato da un debito pubblico tra i più elevati al mondo. Tuttavia mentre nel 2009 la prudenza che aveva caratterizzato la politica di bilancio era apparsa agli osservatori indipendenti un indubbio merito del Ministro dell'economia on. Tremonti, che aveva imposto un controllo stringente della spesa pubblica, concentrando le risorse disponibili sull'estensione e il finanziamento degli ammortizzatori sociali, nel 2010, in presenza di un quadro indubbiamente più favorevole sembra si possono formulare alcune considerazioni meno scontate.

È vero che il bilancio 2010 ha chiuso a consuntivo con un disavanzo del 4,6% quindi di circa 0,6 punti inferiore alle previsioni: un risultato a prima vista apprezzabile. Questo dato insieme a una crescita del Pil di 1,5 punti (dopo le recenti correzioni operate dall'Istat) invita a qualche riflessione ulteriore.

Da un lato la crescita del Pil italiano è tanto più significativa in quanto realizzata in un contesto che ha visto una riduzione della spesa pubblica dello 0,7%. Come osservato anche recentemente da Marco Fortis su "Il sole 24 ore" non solo la ripresa italiana è stata nel 2010 superiore a quella della Francia di 0,5 punti; se si depura la dinamica del Pil dei principali partner europei del contributo rappresentato dall'incremento della spesa pubblica a cui hanno fatto ricorso praticamente tutti i paesi industrializzati con le sole eccezioni della Spagna e dell'Italia, la crescita italiana risulta seconda solo a quella della Germania.

Anche il disavanzo appare migliore delle previsioni (-4,6% contro 5,2%), molto vicino a quello tedesco (4,3%) che tuttavia in base ai dati forniti da Eurostat ha sfiorato le previsioni (3,3%) di un punto percentuale.

Dato quindi apparentemente apprezzabile che vede l'Italia all'inizio della primavera 2011 in una situazione di finanza pubblica molto migliore di quella dei nostri partner, per alcuni aspetti comparabile a quella della Germania. I cui dati è bene ricordarlo sono stati influenzati positivamente a partire dalla seconda metà del 2009 dal taglio di 35 miliardi di euro equamente divisi tra la riduzione dell'imposta sulle società e quella dei contributi sociali a carico dei lavoratori.

Una scelta saggia avviata dalla Germania nel 2008, a cui farà seguito un ulteriore taglio delle imposte sui redditi per 11 miliardi nel 2012. In Italia al contrario il Governo, per ridurre il disavanzo alimentato dal calo del PIL del 2008/09 ha lasciato che l'Irpef continuasse a drenare risorse crescenti dai redditi di lavoro, aumentando ulteriormente il cuneo fiscale: una scelta solo apparentemente furba, che ha utilizzato gli automatismi della riforma Visco per far quadrare i conti, senza preoccuparsi delle conseguenze, sia sotto il profilo distributivo sia economiche, che questa politica avrebbe determinato.

Nei fatti una scelta improvvida, che non ha tenuto conto degli effetti depressivi determinati dal continuo incremento delle imposte sul lavoro, le più elevate al mondo rispetto ai redditi medi; i quali nella scala dei valori vedono le imposte italiane al primo posto, mentre le retribuzioni nette precipitano al 22°!

Un dato quest'ultimo che non ha bisogno di commenti e che evidenzia la centralità per l'economia italiana della questione tributaria. Pensare di risolvere questa situazione, anziché riformando il fisco, controllando i carrelli della spesa di milioni di famiglie italiane, evidenzia una allarmante incapacità di analisi e comprensione della società italiana, che peraltro si pretende di governare.

Un ulteriore elemento di notevole interesse è rappresentato dall'andamento delle nostre esportazioni. Anche in questo settore le sorprese non mancano. In un recente studio il direttore della fondazione Edison Marco Fortis ha evidenziato come nei primi cinque trimestri a partire dall'inversione del ciclo nel 2009, le esportazioni italiane siano cresciute in parallelo con quelle tedesche, una dinamica tanto più significativa in quanto non sostenuta, al contrario di altri paesi, compresa la Germania, da incentivi pubblici.

Non solo, ma mentre la crisi finanziaria che ha investito i debiti sovrani di alcuni paesi dell'euro (tra cui l'Italia) ha prodotto un significativo rallentamento dell'economia europea, la crescita delle esportazioni italiane nel secondo trimestre 2011 è stata la più elevata in assoluto +28,8% contro il 25,6% della Germania e il 22,2% della Francia. Quindi non solo le esportazioni italiane hanno superato a settembre il picco raggiunto nel 2007, ma la crescita delle esportazioni, indica un crescente recupero di competitività del sistema, basato su una sempre maggiore attenzione alle innovazioni di processo e di prodotto da parte dell'industria

manifatturiera, specie nel segmento cruciale delle medie imprese. Un risultato che smentisce tanti luoghi comuni sulla scarsa produttività e sul declino dell'economia italiana.

Tuttavia questi dati sicuramente significativi, perché investono sia la finanza pubblica sia il sistema di imprese esportatrici devono confrontarsi con altri numeri, non meno rappresentativi, tutti di segno negativo.

Un primo elemento da evidenziare su cui tornerò più avanti è rappresentato dall'accentuata divaricazione della crescita del Pil tra Centro-nord e Mezzogiorno. Con un tasso di crescita dello 0,2% nel 2010 e dello 0,1% nel 2011, il Sud è in piena stagnazione; è bene dirlo, questo dato non ha nulla di ineluttabile: è diretta conseguenza delle scelte (soprattutto delle mancate scelte) di politica economica degli ultimi tre anni.

In particolare secondo un recentissimo studio dello SVIMEZ nel triennio 2012/ 2014 la manovra estiva avrà un effetto negativo sul Pil pari al 6,4% nel Mezzogiorno e del 4,8% nel resto d'Italia. Un dato che sommato alla stagnazione del biennio 2010-2011 da solo consente più di un dubbio sulla qualità della politica economica attuata nel triennio dal Governo Tremonti Berlusconi; e aggiungerei anche sul funzionamento della democrazia rappresentativa, visto che in questa legislatura il centrodestra è andato al governo sulla base di un risultato elettorale particolarmente favorevole nelle regioni del Mezzogiorno.

Se si passa poi dal dato relativo al Pil del Mezzogiorno a quello del reddito delle famiglie, si scopre che a fine 2014, ultimo anno della manovra triennale, il reddito disponibile delle famiglie italiane sarà pari a quello di 12 anni prima; insomma l'Italia, sarà il paese d'Europa con uno dei sistemi manifatturieri più diversificati e competitivi, che avrà pagato il prezzo più elevato della crisi finanziaria e della connessa recessione del biennio 2008 /2009 pur in presenza di un sistema finanziario e bancario che non è stato neppure scalfito dalla crisi.

Al riguardo va sottolineato che l'alibi dell'elevato debito pubblico, teso a giustificare l'immobilismo del Governo, se poteva valere nel 2009, quando i riflessi della crisi finanziaria internazionale sul sistema bancario italiano erano indefiniti, non può essere in alcun caso estesa al 2010 e al 2011.

Nel 2010 il Ministro dell'economia ha preferito piegare all'obiettivo politico di dare contenuto al federalismo fiscale, l'esigenza di avviare una politica di riequilibrio fiscale indispensabile per dare maggiore consistenza e stabilità alla ripresa.

Sempre nel 2010 ha soppresso il bonus famiglia, introdotto nel 2009 durante la fase più acuta della recessione, in alternativa a un intervento strutturale sull'Irpef, sicuramente più razionale. Un taglio netto di 1.700.000.000 di euro che ha colpito le fasce più deboli della popolazione, concentrate per l'85% nel Mezzogiorno. Sempre nel 2010, lo stesso Ministro, ha prima bloccato con argomenti che solo per cortesia definirò pretestuosi, e poi ha

definitivamente cancellato le zone franche urbane, autorizzate a fine 2009 dalla Commissione Europea.

Un intervento di sostegno agli investimenti privati a favore di aree urbane caratterizzate da condizioni economico sociali particolarmente sfavorevoli, comprensibilmente localizzate quasi esclusivamente nel Mezzogiorno; un progetto che replicava un'esperienza (di dimensioni cinque volte maggiore) avviata positivamente in Francia da oltre un decennio. Una decisione personalistica, singolare e capricciosa, sostituita con l'ipotesi di trasformare le zone franche in aree a burocrazia zero.

Una scelta in cui non si vede bene dove termini la fantasia e dove abbia inizio la provocazione. Pare infatti evidente che nessuna società organizzata può privarsi di una sia pure minima organizzazione burocratica; è quindi questione di semplice buon senso considerare la deburocratizzazione possibile, una pratica utile per tutto il Paese, non certo un incentivo, esso si anomalo allo sviluppo.

Se si guarda poi al mercato automobilistico un altro importante indicatore del tasso di crescita si scopre che nel 2011 il totale delle vendite (1.770.000 autoveicoli) tornerà in Italia al livello del 1996.

Ancora, nel settore della grande distribuzione crescono solo gli hard discount. In tutti gli altri comparti, a parte l'alimentare che indica una crescita di poco più d'1%, si registrano significative contrazioni delle vendite; i piccoli supermercati presentano un saldo negativo pari a 600 unità. In tutti i casi nella GDO per contenere il calo dei consumi, le offerte promozionali hanno superato il quarto delle vendite totali.

Da ultimo il taglio della spesa pubblica si è concentrato in prevalenza sulle spese di investimento e sulle opere pubbliche con evidente nocumento per la politica di sviluppo: mentre la propensione al risparmio si è praticamente dimezzata nell'arco di otto anni.

E' all'interno di questo quadro che la politica economica del Governo deve essere analizzata per evidenziarne i limiti strutturali e gli errori di prospettiva compiuti; e questo soprattutto in considerazione degli effetti indotti ,a partire dalla primavera 2011 dalla crisi sul debito, che non trova convincenti motivazioni né dal punto di vista dei fondamentali economici, né degli equilibri di finanza pubblica, ma che non essendo stato affrontato dal Governo dal lato della crescita, rischia di precipitare l'Italia in una spirale ad alto rischio di stagnazione dell'economia , di crescita del costo del servizio del debito pubblico e di continuo aumento delle imposte.

Nella prima parte di questa note ho già anticipato le ragioni che a mio avviso indicano nella politica tributaria degli ultimi anni la principale concausa della bassa crescita italiana. Di questa sottovalutazione le maggiori responsabilità sono necessariamente politiche; ma non ci

si deve nascondere che il diffuso consociativismo, che ad un'analisi attenta ha accompagnato tutta la nostra storia unitaria, dal primo cinquantennio del Regno fino alla Repubblica, attraversando indenne anche il regime autoritario, ha alimentato una cultura sostanzialmente statalista, in cerca di protezione.

Gli effetti di questa tendenza emergono chiaramente in rapporto al tema della fiscalità, considerato di volta in volta uno strumento per la lotta di classe, un mezzo per controllare il consenso da parte del potere, un male necessario da cui tenersi lontani (magari evadendo quando e quanto possibile); solo minoranze colte hanno manifestato un approccio più convincente, teso a collegare il tema della fiscalità a quello della cittadinanza in una visione quindi solidaristica e redistributrice.

Quello che invece è sostanzialmente mancato in Italia è una lettura liberale, costituzionalmente orientata della fiscalità; un indirizzo che veda nei tributi uno strumento di sviluppo dell'intera comunità nazionale, contestualizzato nel tempo e quindi capace di bilanciare il tradizionale richiamo solidaristico contenuto nell'articolo 2 della Costituzione, con quello generale di uguaglianza.(art.3 II comma) .Un'interpretazione quindi che non sopravvaluti i profili distributivi della fiscalità presenti nell'articolo 2 della Costituzione e già evidenti nello Statuto del regno ( i regnicoli concorrono ai carichi pubblici in proporzione dei loro averi), ma ne offra una lettura che sappia guardare al futuro, interpretando le esigenze del presente.

Le quali è bene dirlo , se da un lato impongono di considerare prioritario l'obiettivo della crescita economica, suggeriscono a mio avviso una lettura meno tradizionale del principio solidaristico, teso a valorizzare il singolo in una prospettiva che non si riduca a tutelarne soltanto i diritti individuali, ma a realizzare in concreto l'eguaglianza tributaria attraverso la valorizzazione della personalità di ciascuno nelle diverse formazioni sociali (famiglia, scuola, organizzazioni sociali e culturali, del tempo libero eccetera). Il che comporta evidentemente una riforma profonda 'dell'imposta personale.

Quanto sia opportuna una lettura di questo tipo della fiscalità, che abbia al centro la persona umana e sia attenta al principio di eguaglianza, come parità di trattamento lo si realizza appieno se si ripercorrono gli ultimi 15 anni in cui si è dipanata nel nostro Paese la metafora federalista.

L'idea che non fosse necessario ripensare il modello statalista di Welfare assistenzialista e burocratizzato, riformando seriamente lo Stato, ma che fosse sufficiente decentrare una fetta la più ampia possibile di spesa, per consentire alle regioni economicamente più forti di gestire più potere, con minori costi fiscali per i propri cittadini sta dimostrando di essere più che un'illusione una mistificazione.



Mistificazione costosa e inefficiente e per le modalità con cui si viene realizzando, in gran parte inutile, alla cui attuazione il Ministro Tremonti ha piegato l'esigenza di governare l'economia per ridurre i costi della crisi e rilanciare lo sviluppo, nella stagione più difficile non solo per l'Italia degli ultimi cinquant'anni. Con il risultato che oggi l'Italia è soffocata da una stretta fiscale avviata da Tremonti è ulteriormente aggravata da Monti, priva di senso e di prospettiva, che aggraverà nei prossimi anni le condizioni di instabilità sociale, aumentando le disuguaglianze, senza migliorare in alcun modo il livello di efficienza del settore e senza porre il Paese al riparo dai rischi connessi con la dimensione del proprio debito pubblico.

Per comprendere meglio le ragioni di questa crisi fiscale che sta virando rapidamente a più generale crisi dello Stato fiscale, occorre richiamare alcuni nodi che hanno caratterizzato la politica tributaria negli ultimi 15 anni.

Mentre nella seconda metà degli anni 90 del secolo scorso l'Italia ha agganciato l'Europa, con una politica fiscale onerosa, ma anche rigorosa, che ha modernizzato sia la struttura del sistema tributario, sia la sua gestione attraverso la riforma dell'amministrazione, dall'attività di accertamento al contenzioso tributario, un merito storico dell'esperienza di Ministro di Vincenzo Visco, a partire dagli anni 2000 il sistema tributario italiano è stato investito da un processo continuo di riforme parziali in larga misura rimaste sulla carta.

In particolare questo è stato il destino della riforma dell'Irpef avviata tra 2003 e il 2006 in seguito alla legge delega numero 80 / 2003. Un tentativo di razionalizzazione della tassazione dei redditi personali, interrotto a mezza strada dal cambio di maggioranza nel 2006 e completamente stravolto dalla controriforma Visco/Padoa-Schioppa del 2007. Non è questa la sede per un'analisi neppure sommaria tra i due diversi modelli; posso solo sottolineare che con il passaggio dal sistema di deduzioni dall'imponibile decrescenti del 2006, al modello di detrazioni d'imposta anche esse decrescenti, non solo si è accentuata la progressività marginale implicita al tasso di decrescenza delle detrazioni, con un marcato elemento di illusione finanziaria, ma proprio perché le deduzioni dispiegano i propri effetti prima del calcolo dell'imposta e le detrazioni dopo, la conseguenza è stata anche quella di una riduzione dimensionale degli scaglioni, che ha penalizzato soprattutto

I contribuenti con familiari a carico e ovviamente ha aumentato il prelievo per l'insieme di quelli con reddito medio basso.

Per avere un termine di paragone basta ricordare che nel 2006 i due terzi dei contribuenti erano assoggettati all'aliquota marginale massima del 23%; dopo la riforma Visco invece non vi è in pratica reddito di lavoro che non sia part time che non sconti un'aliquota marginale che sfiora il 30% (29,5%). Per i soggetti con familiari a carico l'aliquota è.. ovviamente più elevata !!! Se si aggiunge che la rimodulazione degli stessi scaglioni aveva comportato il

dimezzamento del primo, quello in cui rientrano le pensioni e i redditi più modesti, si comprende il balzo che il gettito dell' IRPEF ha compiuto in quattro anni passando dal 46,4% del totale delle entrate dello Stato nel 2006 al 52,45 nel 2010. Questo ovviamente senza che il Governo avesse bisogno di farsi autorizzare dal Parlamento aumenti delle imposte, per mettere le mani nelle tasche degli italiani.

Se si aggiunge che gli effetti redistributivi dell'Irpef a favore dei redditi del lavoro, che avevano, almeno nelle intenzioni, motivato la riforma Visco nel 2007 sono durati un solo anno, perché già nel 2008 su 11,5 miliardi di incremento del gettito dell'Irpef 9,7 erano venuti dai redditi da lavoro dipendente, si comprende a pieno l'origine fiscale della recessione e gli effetti depressivi sulla crescita in atto; anticipata nel 2008 dall'obiettivo politico di concentrare le risorse disponibili sulla realizzazione del federalismo fiscale.

L'illusione che la stabilizzazione delle imposte sui redditi riformate da Visco avrebbe facilitato l'avvio del federalismo fiscale e favorito un più ampio trasferimento di risorse alle regioni "virtuose" del Nord, è stato vanificato dagli effetti della crisi; mentre lo slogan di non mettere le mani nelle tasche degli italiani con cui Tremonti ha illuminato la propria politica tributaria, è servito solo a coprire il proprio immobilismo con un tocco di demagogia.

L'aspetto più discutibile di questa "non politica tributaria", basato sul pregiudiziale rifiuto di impostarne una funzionale a rilanciare la crescita, ormai circoscritta alle sole esportazioni, si evince dal fatto che all'interno di questa anoressia fiscale il Governo Berlusconi ha trovato lo spazio per alcune innovazioni nella struttura dell'imposizione personale prive di razionalità e anche, sotto il profilo giuridico sospette di incostituzionalità.

Mi riferisco alla tassazione cedolare dei redditi da locazione abitativa, che ha portato fuori dalla progressività una quota maggioritaria dei redditi fondati; e al nuovo regime fiscale dei redditi da lavoro dipendente nel settore privato che prevede una tassazione fortemente agevolata per la quota di retribuzione collegata alla produttività, stabilita con accordi sindacali.

Al riguardo occorre intendersi; bisogna recuperare la consapevolezza che l'equità verticale cioè il parametro di riferimento per definire i profili distributivi del sistema tributario appartiene alla discrezionalità del legislatore entro limiti di ragionevolezza imposti dagli interessi costituzionalmente protetti incisi dal prelievo fiscale; mentre l'equità orizzontale esprime un vincolo di ordine sistematico che dovrebbe orientare il legislatore nel proprio agire nel campo dei tributi a compiere scelte coerenti con tale obiettivo.

Insomma il legislatore è libero nella scelta dei mezzi per caratterizzare in senso redistributivo il sistema fiscale; non può invece determinare sulla base di scelte politiche contingenti, discriminazioni nell'imposizione dei redditi che non assicurino la parità di

trattamento, a parità di reddito disponibile. Da questo punto di vista il regime fiscale di favore introdotto nel 2009 per la quota di retribuzione corrisposta come premio di produttività evidenzia una pluralità di elementi distorsivi.

Innanzitutto una parte cospicua del mondo del lavoro, a partire dal pubblico impiego non può, in base alla legge accedere a tale regime agevolato, pur in presenza di condizioni obiettive del tutto analoghe, si pensi ad esempio al lavoro notturno.. In secondo luogo la produttività del lavoro dipende in larga misura dalla capacità delle imprese di organizzare al meglio i fattori produttivi: non vi è pertanto alcuna relazione logica tra produttività dell'impresa e capacità contributiva dei propri dipendenti, che dovrebbe rappresentare il riferimento obbligatorio di ogni disposizione di legge tributaria..

Alla luce delle considerazioni che ho svolto in precedenza, molto meno saggia è stata invece la scelta politica di concentrare a partire dal 2010 l'attenzione del Governo in campo tributario sul tema del decentramento fiscale, a costo di scontare le conseguenze negative determinate dal consolidamento del modello vigente di Irpef sia sulla domanda interna sia più in generale sulla competitività del nostro sistema produttivo. . Come abbiamo già avuto modo di sottolineare, l'effetto del taglio del cuneo fiscale deciso dal Governo Prodi nel 2006 è durato un solo anno. L'Istat ha certificato che già a partire dal 2007 la lievitazione delle ritenute sui redditi di lavoro dipendente e l'aumento dei contributi sociali a carico dei lavoratori avevano annullato il beneficio determinato dalla sterilizzazione di una parte del costo del lavoro dalla base imponibile Irap.

In buona sostanza la rinuncia a impiegare la politica tributaria come strumento di politica economica, ha rappresentato una scelta politica improvvida di cui Tremonti, proprio per il ruolo di guida giocato nel Governo, porta interamente la responsabilità; una scelta che ha reso la crisi più profonda e più lunga e ha avuto ripercussioni particolarmente negative sotto il profilo distributivo sia dal punto di vista sociale sia da quello territoriale.

Non sfuggono le ragioni politiche che avevano spinto il Governo nel 2009 a fiscalizzare una parte del Irpef a beneficio delle imprese medio-grandi; è invece meno comprensibile che il legislatore (in questo caso il Governo che si fa legislatore) intervenga ad alterare in modo del tutto arbitrario i profili distributivi della principale e più onerosa imposta italiana, l'IRPEF, concedendo sconti fiscali che possono superare abbondantemente i € 2000 all'anno, senza alcun collegamento a condizioni di rilievo sociale che giustifichino un intervento agevolativo di questo tipo, diverse dall'interesse politico del Governo stesso.

Nello stesso filone si inserisce il nuovo modello di tassazione cedolare dei redditi da locazione di immobili per uso abitativo.

Qui non è la motivazione ad essere arbitraria (i redditi immobiliari rappresentano una forma di risparmio molto diffusa, che di norma si aggiunge alla reddito personale del titolare dell'immobile; il che determina l'applicazione di un'aliquota marginale elevata), perché gli immobili scontano oltre all'Irpef o all'Ires anche l'imposta locale (ICI); è invece francamente opinabile la soluzione scelta di portare questi redditi fuori dall'ambito di applicazione del Irpef.

Sarebbe stato molto più equilibrato riconoscere un abbattimento in percentuale del imponibile, anche elevato (30%-40%) in modo da ridurre l'onere dell'imposta per tutti i proletari di immobili, ma rispettando il principio di capacità contributiva e di progressività del sistema.

Su questa stessa linea, ma con un tasso di arbitrarietà ancor più elevato, si inserisce la riduzione del 5% e del 10% delle retribuzioni del settore pubblico superiori rispettivamente a € 90.000 e a € 130.000. Una misura ad effetto equivalente ad un addizionale Irpef, illegittima per le modalità di adozione, che il Ministro dell'economia aveva cercato di legittimare a posteriori con l'introduzione di un addizionale estesa a tutti gli altri contribuenti Irpef, al superamento delle stesse soglie di reddito. Una misura di buon senso che il Governo non ha difeso con sufficiente chiarezza ed energia, ed è stata quindi rapidamente espunta dal testo del dl. 138/11.

Non è questa la sede per un'analisi puntuale delle tante incongruenze, dell'aggravio degli adempimenti, delle limitazioni dei diritti dei contribuenti, sia in sede di accertamento sia in fase contenziosa, dei profili distributivi discutibili, di numerose disposizioni adottate in tutta fretta dal legislatore a cavallo tra luglio e agosto 2011; e non richiamerò neppure le tante disposizioni irragionevoli e gli altrettanto diffusi profili di illegittimità che accompagnano i due decreti legge 98/2011 e 138/2011.

Quello che mi preme sottolineare è la sinergia negativa che ha continuato a comprimere nel 2010 e nel 2011 i redditi delle famiglie e a deprimere la domanda interna che si è determinata per l'assenza di una linea di politica tributaria capace di coniugare rigore di bilancio e ripresa della crescita.

Una linea praticabile nella prima parte del 2010, ignorata dal Ministro dell'economia, impegnato a giocare con il federalismo fiscale, senza autonomia ed in pratica affossandolo.

Un obiettivo ancora possibile con la finanziaria 2011, ma Tremonti, incurante dei segnali che venivano dal debito pubblico americano, che prevedibilmente potevano estendersi anche in Europa, ha continuato a coltivare un immobilismo tributario solo apparente, che presto si sarebbe trasformato in una stretta fiscale non dissimile da quella avviata da Visco nel 2007, soffocando una ripresa che era stata trainata dalla capacità del nostro sistema manifatturiero

di agganciare la ripartenza delle esportazioni tra il 2010 e il 2011; e che è stata inopinatamente frenata da una politica di bilancio inutilmente restrittiva, trascinata dagli squilibri distributivi, amplificati dagli automatismi privi di correttivi che caratterizzano il sistema tributario vigente e che Tremonti anziché correggere, come era necessario, ha utilizzato opportunisticamente; nella convinzione che questa linea attendista gli avrebbe offerto le risorse per agganciare nel 2014 il pareggio di bilancio, senza dover finanziare il rilancio della crescita con misure fiscali aggiuntive.

Anche perché, è bene dirlo, con un sistema industriale al Nord in piena ristrutturazione, evidenziato dall'impiego massiccio della cassa integrazione straordinaria, la crescita del Pil intorno al 2% registrata nelle principali regioni industriali, poteva ritenersi un risultato soddisfacente; mentre il fatto che in quelle del Mezzogiorno la crescita sia rimasta al palo (più 0,1%.-più 0,2%), non è mai apparsa una preoccupazione del governo Berlusconi.

Una linea statalista autoreferenziale e senza qualità, incapace di immaginare una politica di sviluppo, sulla base di fortunate esperienze anche straniere. In questo senso è negativamente emblematica la liquidazione delle zone franche urbane; un modello di incubatori di imprese che andrebbe potenziato e rilanciato su tutto il territorio nazionale.

Conclusivamente, spiace dirlo, ma le modalità con cui il governo Berlusconi, su input del Ministro dell'economia aveva delineato nel DPEF 2009/13 le linee guida della politica di bilancio, basata sul consolidamento della controriforma tributaria che il governo Prodi aveva realizzato tra il 2006 e il 2007, non potevano che concludersi con la fine della lunga e tormentata esperienza di Governo a guida Berlusconi.

La continuità con la politica fiscale ereditata dal governo Prodi, rappresentava infatti una scelta discutibile anche nella prospettiva dell'avvio del federalismo fiscale.

Una riforma istituzionale, vale la pena di ricordarlo, che avrebbe dovuto avere come presupposto una riforma tributaria coerente con l'obiettivo di realizzare un nuovo modello di decentramento istituzionale su basi regionali.

Un sistema tributario quindi necessariamente meno squilibrato di quello attuale sul versante delle imposte sui redditi, idoneo a rilanciare la crescita del Paese, attraverso un riequilibrio tra imposte dirette ed indirette.

Da questo punto di vista, la mancata riforma tributaria negli anni della recessione ha rappresentato non soltanto un'occasione perduta, irripetibile per realizzare un significativo spostamento del prelievo dalle imposte sui redditi a quelle indirette, finalizzato a far emergere una quota del PIL sommerso, senza impatto sui prezzi per via della recessione.

Ha anche comportato il consolidamento di un modello di fisco inefficiente, sperequato, strutturalmente evaso ed eluso, sostanzialmente disomogeneo per non dire antitetico rispetto

agli obiettivi di crescita socio-economica, che costituiscono le premesse per rimettere in moto l'economia italiana ed avviare una graduale riduzione del debito pubblico, finanziata attraverso la crescita del PIL, piuttosto che, facendo ancora una volta ricorso al numeratore delle imposte.

#### 9) Gli squilibri del sistema tributario anticipano la crisi del debito pubblico

L'effetto più vistoso e più negativo delle eclissi della politica tributaria che ha caratterizzato l'ultimo governo Berlusconi ed ha travolto con le ambizioni di leadership del Ministro dell'economia Tremonti, il destino politico della maggioranza di centro-destra a trazione leghista, si è manifestato con una imbarazzante inadeguatezza dell'Esecutivo, apparso paralizzato dalla crisi del debito pubblico che esso stesso aveva almeno in parte contribuito ad alimentare con la propria inerzia, nel corso del primo semestre del 2011.

Innanzitutto il Governo è apparso incapace di comprendere le dinamiche che stavano investendo i debiti sovrani di alcuni paesi dell'area dell'euro tra cui l'Italia. Ha scelto quindi di affrontare la crisi puntando su un anticipo della pareggio di bilancio, costruito in gran parte con misure virtuali o comunque, almeno dal lato delle imposte, con effetti successivi alla scadenza elettorale del 2013.

Senza comprendere che per l'Italia la questione centrale non è rappresentata da un pareggio di bilancio, assicurato in condizioni di equilibrio strutturale precario, ma dalla capacità di garantire una stabilità del bilancio basata su una crescita adeguata dell'economia reale, che ne evidenzia la sostenibilità di medio periodo. Era quindi giunto il momento di avviare una politica tributaria orientata alla crescita, basata sullo scambio tra un aumento dell'aliquota dell'Iva, e la riduzione dell'Irpef e dell'Irap, rispettivamente a beneficio delle famiglie e delle imprese.

Al contrario il Governo anziché dare una frustata all'economia all'inizio del 2011, avviando una politica tributaria espansiva, finanziata attraverso l'aumento di un paio di punti dell'Iva, ha preferito, a partire dall'estate, promettere nuove tasse cadenzate in larga parte oltre il traguardo elettorale del 2013! Un segnale chiarissimo alla speculazione per mettere sotto attacco il nostro debito pubblico, a cui si è reagito con una serie successiva di manovre fiscali, sicuramente molto onerose, ma anche di efficacia assai dubbia.

L'aspetto più grave dell'assenza di una qualsiasi linea di politica tributaria negli ultimi tre anni, è sintetizzata in modo plastico nello slogan del Governo di "non mettere le mani nelle tasche degli italiani". Salvo poi dare corpo ad un ordinamento tributario sempre più aggressivo, fondato sulla compressione dei diritti più elementari dei contribuenti, a partire

dal diritto di difesa, e sull'abuso della decretazione d'urgenza, in assenza dei requisiti previsti dalla Costituzione.

La conseguenza più grave di questa non politica sta nell'aver alimentato nell'opinione pubblica due idee entrambe inaccettabili. La prima, di natura insieme giuridica e politica è consistita nell'affermare nell'azione di governo l'esercizio di un potere privo di equilibrio, sottratto a qualsiasi forma di confronto e di controllo: un misto di arroganza e di autoritarismo, tanto più inammissibile quanto autoreferenziale, sostanzialmente inutile.

La seconda più politica, se possibile con effetti ancora più negativi, sta nell'aver diffuso l'idea altrettanto distorta che l'unica politica tributaria possibile in Italia sia quella concertata e praticata da Padoa-Schioppa e Visco tra il 2006 e il 2007. Una politica visibilmente sfuggita al controllo dei proponenti, che si è risolta in un aggravio di imposte concentrato sul lavoro, le famiglie e le imprese minori.

Di questa concezione dell'esercizio del potere di imposizione, non soggetto a contrappesi e ai controlli tipici dell'agire amministrativo, anche quando si esprime come azione di governo caratterizzata da ampi margini di discrezionalità politica, Tremonti è stato il principale artefice, ma anche la prima vittima.

Basta sfogliare l'indice dei provvedimenti di finanza pubblica adottati dal Ministro dell'economia tra luglio ed agosto 2011, senza neppure compiere lo sforzo di esaminarli nel dettaglio, per rendersi conto di quali e quanti danni sia costellato il percorso che ha condotto al progressivo sfarinamento delle istituzioni repubblicane e alla impossibilità di fatto di realizzare ormai neppure la parvenza di una sintesi tra indirizzo politico ed azione di governo.

Di questo deterioramento istituzionale prima ancora che politico sarebbe facile imputare ogni responsabilità al Ministro Tremonti, peraltro resosi indecorosamente latitante nei mesi di questo autunno climaticamente mite, semplicemente bruciante sul fronte del debito pubblico.

Ma il problema purtroppo è ben più grave e non può essere quindi confinato ad una singola persona; anche se il Ministro dell'economia ha fatto di tutto, per mascherare lo strabismo della propria politica economica e l'inconsistenza di quella tributaria. Un settore in cui avrebbe dovuto (se non altro per ragioni professionali) imprimere un livello accettabile di organicità all'azione di governo, coerente con una lettura del quadro macroeconomico che non lasciava spazio per strette fiscali a ripetizione e a pioggia, quali quelle attuate a partire dal 2010.

Una politica tributaria restrittiva che ha soffocato la ripresa, lasciando il Mezzogiorno in bilico tra stagnazione e depressione, senza incidere in misura significativa sugli equilibri di

bilancio, il cui miglioramento rispetto alle previsioni, è stato affidato essenzialmente alla sottostima delle entrate.

Non meno pericolosa dell'assenza di guida nell'azione di governo in campo tributario, è la confusione di idee che ha contribuito ad alimentare, e che in un settore delicato ed invasivo qual è la politica fiscale non può che produrre effetti disgreganti.

Basta per tutti richiamare il dibattito confuso che si è andato costruendo intorno ad ipotesi di imposta patrimoniale, non si capisce bene se ordinaria o straordinaria, comunque costruita in modo da scaricarne l'onere possibilmente su altre categorie di contribuenti, rispetto a quella pur significativa dei proponenti.

Di questa prassi è esemplare il contributo offerto da Assonime al dibattito sulla politica tributaria nel gennaio 2011.

Le linee di pensiero sono sostanzialmente due: a) l'istituzione di un'imposta patrimoniale sul modello dell'imposta di solidarietà sulla fortuna francese, con l'obiettivo di rastrellare tra i nove e i 10 miliardi di euro; b) l'allineamento al 20% delle aliquote IVA ridotte (del 4% e del 10%), con l'obiettivo di incassare altri 50 miliardi.

Ottima idea che ci riporta felicemente indietro di quarant'anni, sostituendo al salario come variabile indipendente, frutto della crescita tumultuosa del decennio precedente, un fisco la cui bussola indica un'unica destinazione: più imposte, non importa se dirette o indirette, a carico del lavoro dipendente e non.

All'interno di questo quadro di riferimento, la proposta di Assonime non può non suscitare dubbi per l'eccesso di semplicismo che la caratterizza.

Certo Assonime prevede l'erogazione di contributi a favore delle fasce di popolazione più deboli per compensare l'aumento dell'Iva sugli acquisti di beni alimentari o comunque primari. Ma è proprio dietro questa logica, che ignora le cause strutturali della scarsa crescita italiana, che si annidano i maggiori rischi nel prossimo futuro.

Insomma l'Italia secondo l'organismo di rappresentanza delle società per azioni, dovrebbe affrontare la sfida della globalizzazione reintroducendo le tessere annonarie del dopoguerra di cui ci raccontavano gli anziani.

Naturalmente l'Assonime non ci dice nulla circa gli effetti di una manovra di queste dimensioni (50 miliardi!!) sul sistema dei prezzi; e neppure fa cenno a come si pensa di poter incassare da un'imposta patrimoniale alla francese, per di più con la medesima aliquota un gettito più che doppio rispetto all'imposta di solidarietà francese (misteri di Assonime).

Dimenticando peraltro che come ci ha insegnato Einaudi,, un autore che dalle parti di Assonime almeno di nome qualcuno dovrebbe conoscere, le imposte patrimoniali si pagano



dal reddito e l'Irpef italiana ha un gettito (arrotondato per difetto) pari a tre volte quella della IRPP francese!!

Ma la conseguenza più singolare di questa gestione del sistema tributario senza una visione economica della politica tributaria e senza diritto espressa dai Governi in questi anni e trasmessa come lascito al successore, la si coglie in una piega del ragionamento espresso dalla proposta di Assonime, secondo cui dall'imposta patrimoniale dovrebbero essere comunque esentate le imprese.

In definitiva grazie ad una fiscalità diventata nel tempo sempre più aggressiva, ingiusta ed inefficiente, senza alcuna visione di sistema, oggi che la crisi dell'euro obbliga a guardare con più attenzione all'Italia, si assiste ad una singolare corsa a chi propone per primo più tasse per l'insieme dei contribuenti, purché ne venga esentata la propria categoria di appartenenza; e quel che è peggio senza la minima idea di come la società italiana sia stata influenzata nel suo sviluppo dagli effetti distorsivi che il sistema tributario ha diffuso a piene mani sull'intera società italiana, condizionandone lo sviluppo ed incidendo in parallelo con la liberalizzazione dei mercati e la mondializzazione dell'economia, direttamente sulla crescita del sistema Italia, soffocandola

In particolare negli ultimi anni, anche per effetto del drenaggio fiscale, il sistema tributario ha assunto un assetto sempre più squilibrato nel rapporto tra imposte dirette e indirette. Nel 2010 le imposte sui redditi Irpef, Ires e Irap al netto delle addizionali e senza tenere conto delle imposte sostitutive, hanno rappresentato il 63% del totale delle entrate. Un dato abnorme che alimenta l'evasione e l'economia irregolare e la premia, proprio per la struttura squilibrata del tributo, caratterizzato da una progressività marginale implicita particolarmente elevata, con un picco intorno ai € 28.000, per i contribuenti con familiari a carico, che per differenza rende quasi irrilevanti i salti d'imposta caratterizzavano l'Irpef nella versione berlusconiana del 2006.

D'altra parte l'incidenza dell'Iva sul totale delle entrate è inferiore alla media europea di quasi due punti di Pil; una cifra che evidenzia per differenza una tassa occulta sulle esportazioni, di dimensioni pari al rapporto tra il prodotto interno lordo e le esportazioni. (il minor peso dell'Iva è sostituito da imposte quali l'Irap che si trasferiscono sui prezzi dei beni esportati).

Occorre sottolineare che in Italia, come abbiamo sottolineato in precedenza, convivono e si integrano all'interno di un modello sociale complesso che presenta molte anomalie ed incongruenze, ma che va interpretato, due realtà speculari e che potremmo riferire al modello tedesco e a quello portoghese; il sud è più portoghese che teutonico mentre nel Nord diffuse realtà simil portoghesi sono ben integrate in un tessuto produttivo che ha come riferimento il modello tedesco.

La Campania, la seconda ragione d'Italia per popolazione, di gran lunga la più avanzata del Mezzogiorno, che ha vissuto la prima rivoluzione industriale, con il suo capoluogo che pur tra mille problemi e difetti resta una grande città a vocazione europea, con la sua industria marittima che arma il 55% di tutto il naviglio commerciale italiano; con quello che è oggi il più importante distretto dell'automotive italiano, grazie al rilancio degli investimenti avviato dalla Fiat a Pomigliano e all'impegno del mondo del lavoro; con l'industria agroalimentare che registra una crescita a due cifre; con una realtà industriale che raccoglie nella grande area metropolitana di Napoli, nonostante un processo di deindustrializzazione che dura circa un ventennio, oltre seicento diverse tipologie di produzione che testimoniano di una vocazione industriale che affonda le sue radici nel primo ottocento e le occasioni di crescita in un'Università di grandi tradizioni, rappresentate da facoltà prestigiose, ricordo per tutte quella di ingegneria, con il Politecnico di Torino, tra le più prestigiose dell'Italia post unitaria.

La Campania è insieme Germania e Portogallo; non a caso è anche la regione più colpita dalla recessione del 2008-09 (-7,9% di Pil), che in Campania si è prolungata al 2010 (-0,6%) e non vi sono particolari segnali di miglioramento nel 2011; che rivedrà forse un segno di crescita del Pil solo nel 2012, grazie all'azzardo di produrre in Italia, a Pomigliano l'auto Fiat dei grandi numeri (la nuova Panda) su cui peserà un differenziale di Irap di circa € 400, rispetto a quelle prodotte fin qui in Polonia! Un giurista che si occupi di tributi deve necessariamente partire da questi elementi che evidenziano criticità di cui nessuno si occupa. Quando si parla in modo generico e con supponenza di evasione e di economia irregolare ed altro, si guardi alla Campania; si capirà allora che per correggere distorsioni sedimentate nel corso di decenni, su cui si è costruito in Italia un intero sistema produttivo e distributivo, che si affianca alle radicali trasformazioni della catena produttiva e distributiva accelerata dalla recessione ed imposta dalla mondializzazione dell'economia, occorre nella gestione del sistema tributario chiarezza di obiettivi, equilibrio ed intelligenza nell'impiego degli strumenti; avendo sempre presenti le caratteristiche strutturali del sistema produttivo italiano.

Una ulteriore stretta fiscale esasperata dal lato dei controlli, i cui effetti per gli strumenti impiegati (redditometro, estesa traccia abilità degli acquisti), saranno necessariamente concentrati sui redditi medio bassi, incidendo quindi sulle abitudini di vita di milioni di persone, determinerà infatti come conseguenza inevitabile: a) una rapida espulsione delle realtà irregolari più marginali, con perdita di ricchezza, specie nel Mezzogiorno; B) un ulteriore alimento dell'evasione organizzata, incentivato dalle aliquote marginali elevate che caratterizzano in Italia i redditi medio bassi, che non può essere in alcun modo limitata, da strumenti che guardando solo agli effetti, non incidono minimamente sulle cause,

accompagnata da una ulteriore fuga di capitali all'estero c) una spinta a spostare spese significative, che non si desidera tracciare, all'estero (viaggi, vacanze, acquisto di oggetti di valore e di beni di consumo durevoli) ed ancora la diffusione di carte di credito prepagate emesse all'estero, l'utilizzazione di codici fiscali di fantasia eccetera.

Da ultimo, ma forse questa è la questione principale e prioritaria, la sottovalutazione dei rischi del debito nel 2010 e nel 2011, o meglio l'idea che la garanzia di solvibilità fosse rappresentata dal pareggio di bilancio e non dal suo equilibrio, ovvero dalla capacità di crescere, e quindi di ripagare il debito .

Una sottovalutazione che ha fatto perdere all'Italia un'occasione irripetibile per ristrutturare decisamente il suo sistema tributario durante la recessione, ridurne la portata distorsiva e facilitare l'avvio di una ripresa più robusta di tutta l'economia italiana.

Un esempio di questa non politica si è avuto a fine 2010; il Governo da un lato aveva sottovalutato l'elasticità al reddito del sistema tributario e aveva per conseguenza sottostimato le entrate di 0,6 punti di Pil.

Quando il Ministro dell'economia se n'è accorto, ha rinviato da novembre 2010 a luglio 2011 circa la metà dei versamenti d'acconto Irpef per oltre 4 miliardi di euro; una navigazione a vista, in un settore cruciale delle politiche pubbliche, che ha fatto da battistrada alla crisi del nostro debito sovrano.

Sarebbe bastato affiancare a quei 4 miliardi di euro altri 10 miliardi ricavati dal ritocco di qualche imposta indiretta e dall'aumento di due punti dell'aliquota ordinaria dell'Iva. Da un lato l'annuncio dell'aumento dell'Iva dal 1 gennaio 2011 avrebbe anticipato l'acquisto di una serie di beni durevoli a dicembre 2010 con effetto positivo sul Pil di quell'anno.

Dall'altro avrebbe offerto le risorse al Governo per impostare una politica di sviluppo dell'economia nel 2011, concentrata nelle aree economiche e geografiche che erano state appena sfiorate dalla ripresa del 2010. Questo avrebbe comportato un consolidamento della crescita del Pil nel 2011 su valori tali da tenere in sicurezza il debito pubblico, attraverso un ulteriore miglioramento del saldo primario.

Purtroppo, è bene dirlo, l'economia italiana aveva alla guida un Ministro per cui l'Italia si fermava tutto al più a Firenze; l'uso massiccio della cassa integrazione straordinaria concentrata in prevalenza nelle grandi aree industriali del Nord, indicava con chiarezza che i settori economici e le aree geografiche su cui concentrare l'attenzione delle politiche pubbliche, erano localizzate nelle regioni la cui crescita nel 2010 era stata decisamente inferiore all'1,5% del Pil che costituiva la media nazionale. Regioni del centro e soprattutto del Mezzogiorno che evidentemente non rientravano tra le priorità Governo..

Un piano per la crescita che avesse concentrato in un mix equilibrato 12 miliardi di euro nel 2011 a favore delle famiglie, delle imprese minori, e dei territori ,avrebbe contribuito al consolidamento dei conti pubblici assai meglio delle politiche tributarie dell'emergenza annunciate a luglio 2011 e rinviate negli effetti al 2014: un chiaro invito alla speculazione a mettere sotto tiro il nostro debito pubblico.

Il fatto che il primo atto di politica fiscale del governo Monti: sia stato il rinnovo del rinvio a luglio 2012 di una parte dell'acconto Irpef di novembre, dovrebbe far riflettere quantomeno sulla necessità di modificarne le modalità di versamento; consentendo come avviene oggi per il versamento di luglio la rateizzazione mensile. Ma a parte questa considerazione , non si può non rimanere perplessi rispetto ad una politica tributaria nazionale che in un momento di dichiarata emergenza tributaria non trova di meglio che suggerire al Governo slittamenti in avanti nel versamento delle imposte ordinarie, accompagnati da una gragnuola di incrementi di imposte, talvolta anche con effetto retroattivo.

Qualcosa più di un indizio della incapacità del Governo Monti di inquadrare una manovra straordinaria di finanza pubblica, che si innesta sulle due precedenti di luglio e di agosto e su quella ordinaria adottata con la legge di stabilità 2012, in un disegno di più ampio respiro che affianchi una linea di prudenza e di rigore nella tenuta dei conti pubblici, con alcuni interventi mirati ma significativi, finalizzati a rilanciare l'economia italiana nel suo insieme.

#### 10 ) Crisi del debito pubblico e riforma tributaria tra asimmetrie temporali ed assenza di linee guida

Come ho ricordato all'inizio di queste note l'incapacità di prevedere con sufficiente approssimazione gli effetti di misure discrezionali di politica fiscale sul gettito delle imposte non è una novità dell'ultimo anno. Tuttavia il Ministro Tremonti ha in questo campo un record difficilmente superabile: basta ricordare la finanziaria del 2006 quella che avrebbe condotto alle elezioni di primavera, nella quale come ho ricordato nelle pagine precedenti il Governo aveva basato le sue previsioni di bilancio su un'ipotesi di incremento delle entrate tributarie di 15,5 miliardi di euro.

A consuntivo l'aumento del gettito non solo era stato ben più del doppio dell'incremento previsto in bilancio; questo effetto non previsto ma a mio parere prevedibile aveva poi

scatenato tutta una serie di ipotesi fantasiose per darvi una giustificazione credibile (basta ricordare per tutte l'effetto Visco).

È comprensibile che un Ministro che voglia lasciare una buona immagine di sé a fine legislatura presenti un bilancio corretto e prudente nel quale non si utilizzino speranze di entrate per alimentare nuove spese; Ma qui si tratta 22 miliardi di euro, una cifra indubbiamente difficile da nascondere !

In realtà il boom delle entrate tributarie del 2006 aveva beneficiato di alcune concause favorevoli: A) gli effetti di trascinamento del condono di inizio legislatura che aveva aiutato ad aumentare gli imponibili; B) gli effetti combinati delle due manovre sull'Irpef, quella del 2003 e quella delle 2005 che anche esse avevano contribuito ad allargare le basi imponibili.

In particolare il passaggio dalle detrazioni alle deduzioni dall'imponibile nell'Irpef e l'istituzione di un'ampia no tax area e family area aveva ampliato di molto la soglia al di sotto della quale evadere le imposte rappresentava un rischio inutile; se a questo si aggiunge la forte riduzione dell'aliquota implicita dell'IRAP per i contribuenti minori determinata dall'introduzione di una soglia esente di € 8000, si comprende facilmente le ragioni di questo incremento del gettito a cui va aggiunto l'effetto di una revisione attenta degli studi di settore, che anch'essa aveva determinato un consistente aumento degli imponibili dichiarati e quindi del gettito.

Effetti che, è bene ricordarlo erano consistiti in un esito opposto a quello preso a base dal governo Prodi per giustificare le correzioni all'Irpef del 2007, ovvero l'obiettivo di riequilibrare la struttura distributiva dell'Irpef, troppo generosa per i redditi medio alti, ereditata dalla riforma del centrodestra.

In realtà la scelta di intervenire con la finanziaria 2007 sul modello di progressività aveva la motivazione sottintesa di recuperare dal lato delle imposte quello che si perdeva sul versante degli imponibili per via dell'evasione; un obiettivo che si è dimostrato da un lato illuministico, di fatto ingestibile, dall'altro anche una decisione dagli effetti improvvidi, criticabile sia per i riflessi economici, sia soprattutto per i profili giuridici, in tema di equità orizzontale e verticale.

La premessa è che un modello di imposizione complesso e di per sé delicato come l'imposta personale progressiva sui redditi, non possa essere piegato a realizzare al suo interno politiche tributarie tanto differenziate quanto quelle immaginate dal modello di riforma Visco, senza avere effetti imprevedibili, incoerenti con la struttura del tributo. Questo indirizzo evidenzia una grave sottovalutazione degli effetti di questo schema impositivo, foriera di conseguenze non favorevoli; a parte il fatto che agendo in questo modo ci si dimentica che il sistema tributario in genere e l'imposta sul reddito progressiva in particolare,

è sottoposta a vincoli d'ordine costituzionale , soprattutto dal punto di vista dell'equità orizzontale, che dovrebbero rendere il legislatore particolarmente prudente.

L'effetto combinato dell'inflazione e di scaglioni dimezzati rispetto al 2006 e l'aumento della progressività marginale hanno fatto sì che il gettito dell'Irpef sia cresciuto ogni anno nonostante il terremoto determinato dalla recessione 2008/ 2009, con una diffusa e lunga coda nel 2010 in alcune regioni del Mezzogiorno.

In questo quadro, anche in seguito alla ripresa dell'economia nel 2010, il Ministro Tremonti ha avviato tra il 2010 e il 2011, in verità molto lentamente e all'evidenza senza crederci , una ricognizione dei regimi agevolativi esistenti e del ruolo dell'evasione e dell'economia irregolare , sulla base del quale immaginare un nuovo modello di imposta personale sui redditi..

Il cambio di passo dell'economia legato alle incertezze dei mercati finanziari, a partire dai problemi legati alle dimensioni del debito pubblico degli Stati Uniti, si è ripercosso in Europa ed anche in Italia sul debito pubblico. Le incertezze nella politica europea, in particolare la diversa opinione sul come affrontare la crisi monetaria in Europa da parte del Presidente francese e del Cancelliere tedesco hanno avuto ripercussioni particolarmente gravi sui tassi di interesse sul debito pubblico italiano.

In queste circostanze il Governo italiano , anziché varare misure consistenti e ad ampio spettro di rilancio della crescita economica, finanziate con l'aumento delle imposte indirette ed in particolare dell'Iva, affiancate da un controllo rigoroso della spesa , ha impostato in tutta fretta una politica tributaria caratterizzata da una ulteriore stretta dei controlli e del momento repressivo, senza curarsi minimamente degli effetti distributivi e quindi delle conseguenze congiunturali che il sistema tributario stava determinando sulla domanda interna.

Ci si è illusi che attraverso la via repressiva si potesse accelerare quella messa in sicurezza dei conti pubblici che avrebbe dovuto porre l'Italia al riparo delle tempeste finanziarie che nel frattempo si affacciavano minacciose sulla tenuta dei debiti sovrani dei paesi che per un verso o per l'altro avevano problemi di debito pubblico o di gestione del bilancio. Come era prevedibile l'esito è stato opposto.

Il tentativo di riequilibrare il bilancio anticipandone il pareggio, anziché con una manovra di finanza pubblica orientata al risparmio dal lato della spesa pubblica e al rilancio dell'economia da quello delle politiche tributarie, puntando essenzialmente ad un aumento generalizzato delle imposte, oltretutto scaglionato nel tempo, senza neppure porsi il problema quantomeno di rallentare la corsa della macchina impazzita dell'Irpef sui redditi da lavoro, non poteva che essere destinato a un duplice insuccesso.

Un insuccesso di breve periodo rispetto alle attese dei mercati e quindi alle tensioni sul debito pubblico che la stretta fiscale non ha ridotto; ma anche un esito negativo sotto il profilo dell'equilibrio di medio periodo del debito pubblico, che non è certo aiutato da un tendenziale pareggio di bilancio, conseguito al costo di una grave recessione indotta da politiche pubbliche profondamente sbagliate, utili soltanto ai nostri concorrenti sui mercati internazionali.

Di questa politica improvvisata l'aspetto più significativo e singolare è rappresentato da un progetto di riforma tributaria che non si pone alcun problema relativo a quale modello di imposizione reddituale serva all'Italia per affrontare la competizione mondiale e le sfide poste dalla mondializzazione dell'economia, mettendo insieme una serie di disposizioni spesso in contraddizione tra loro in cui accanto ad alcune novità, apprezzabili in materia di ricapitalizzazione delle imprese, sta una assenza completa di linee guida rispetto alla riforma dell'imposizione personale che da sola, se si tiene conto delle imposte sostitutive si avvicina ormai inesorabilmente a coprire oltre la metà del gettito del sistema tributario statale.

L'aspetto più sorprendente di questa impostazione è, sia detto con tutto il garbo possibile, il vuoto culturale in cui si inserisce il progetto fiscale di riforma dell'Irpef: lo specchio deformante di tre anni di eclissi della politica tributaria.

Lo squilibrio tra imposizione sui redditi e imposte sui consumi (Iva più accise) è evidente; ma se non si analizzano in modo approfondito le origini e le implicazioni che hanno sedimentato nel tempo un modello impositivo tanto squilibrato nella ripartizione dei carichi pubblici, diviene difficile impostare, sia pure nelle grandi linee, una riforma tributaria in grado di fare uscire l'Italia dal circolo vizioso determinato da alti tassi di interesse sul debito pubblico, un eccesso di pressione fiscale sulle famiglie e sulle imprese e una struttura produttiva incapace di crescita e quindi inadatta ad assicurare stabilità al debito pubblico, essenzialmente per ragioni fiscali.

Vale la pena di sottolinearlo, alla base delle criticità della finanza pubblica italiana non vi è una generica incapacità di crescita delle imprese; basta analizzare il trend delle esportazioni tra il secondo semestre del 2009 e gli ultimi dati disponibili sulle dinamiche delle esportazioni nel 2011 per rendersi conto di quanto si sia ristrutturato negli ultimi anni il sistema produttivo italiano e quale sia la sua capacità di cogliere le nuove opportunità offerte dai mercati internazionali.

Quello che manca al sostegno dell'economia italiana, e che era mancato fino al 2008 all'economia tedesca è una distribuzione degli oneri del sistema tributario che non gravi in misura tanto squilibrata come quella italiana sulle imprese e soprattutto sulle famiglie.

Nel progetto di riforma non vi è alcuna presa di coscienza di questa esigenza, ma soltanto l'obiettivo generico di una riduzione delle aliquote e di un accorpamento degli scaglioni. (non esiste al riguardo non dico alcun criterio direttivo ma neppure un minimo di linea orientativa per il legislatore delegato)

L'obiettivo che ha spinto il Ministro dell'economia Tremonti a presentare il progetto è stato quello di determinare, attraverso la riforma delle principali imposte dello Stato,, ma l'oggetto è essenzialmente la riforma dell'Irpef, un saldo positivo per il bilancio pubblico di 20 miliardi di euro. Questo risultato dovrebbe essere assicurato sia dall'aumento delle aliquote dell'Iva sia dalla riduzione dei benefici fiscali concentrati per i due terzi nell'Irpef. È difficile immaginare come attraverso questo mix di strumenti eterogenei, si possa determinare un'imposta sul reddito delle persone fisiche capace di far stare insieme e convivere quel complesso modello di società produttiva italiana, richiamato in precedenza; nel quale convivono, strettamente intersecate fra loro, realtà che guardano dal punto di vista economico ed organizzativo a un modello simile a quello tedesco, rispetto alle altre più fragili, di minori dimensioni, espressive di una realtà economico sociale meno avanzata, che fanno riferimento a un modello comparabile a quello portoghese.

Di tutto questo non vi è traccia alcuna nel disegno di legge di delega al governo. Il che è bene dirlo è sorprendente visto che l'attuale imposta sui redditi personali è un esempio da manuale di quello che non dovrebbe essere un'imposta sul reddito delle persone fisiche; con una concentrazione del prelievo verso i bassi redditi che determina, proprio per questa caratteristica, una duplice disuguaglianza, che alimenta l'evasione.

Una prima, sicuramente la più grave, è che fra redditi esclusi dall'Irpef, redditi assoggettati ad imposte sostitutive, e diverso regime di determinazione del minimo imponibile che discrimina i redditi in base alle categorie di appartenenza, l'imposta non è in grado di assicurare un livello di eguaglianza orizzontale compatibile con elementari criteri di ragionevolezza e quindi con il dettato costituzionale.

L'altro elemento di forte criticità è rappresentato dalla scarsa attenzione agli oneri familiari, evidenziato da una soglia di reddito talmente bassa (€ 2841) al di sopra del quale il familiare non è più considerato a carico del contribuente con cui convive, da determinare non solo diffusi fenomeni di incapacienza, ma da alimentare il lavoro irregolare dei familiari a basso reddito,, allo scopo di non perdere le corrispondenti detrazioni d'imposta e gli assegni familiari.

Una struttura impositiva che proprio per queste caratteristiche intrinseche penalizza fortemente le aree del paese caratterizzate da un reddito pro capite molto inferiore alla media nazionale, e di riflesso alimenta diffusi fenomeni di irregolarità che ancorché comprensibili,



per le condizioni reddituali di chi vi ricorre, rappresentano un ammortizzatore fiscale anomalo, che ha come contropartita negativa di limitare ulteriormente le prospettive di sviluppo delle aree sottoutilizzate.

L'assenza di qualsiasi riferimento all'opportunità di tornare ad un modello di imposta che utilizzi appieno le possibilità offerte dalla progressività per deduzioni, all'interno di uno schema impositivo che privilegi la trasparenza rispetto ai meccanismi di illusione finanziaria utilizzati con una spregiudicatezza nell'imposta vigente, per aumentare in modo implicito la progressività e il prelievo, indica un sostanziale allineamento al modello Visco che non recupera certo equità ed efficienza con la riduzione dell'aliquota del primo scaglione dal 23 al 20%.

Conclusivamente, se manca una qualsiasi idea di come articolare in modo diverso il modello di imposizione sui redditi, con quali obiettivi economici, distributivi, politici e al più si immagina una riduzione del prelievo attraverso una revisione delle aliquote e degli scaglioni, mi domando se per realizzare obiettivi così modesti sia necessario mettere in piedi pomposamente una riforma tributaria.

#### 11 ) Analisi critica dello schema di riforma tributaria alla luce delle osservazioni della Corte dei conti e della Banca d'Italia : la questione dell'evasione

È da queste considerazioni che si deve necessariamente partire per comprendere appieno le osservazioni e le riserve formulate sul progetto di legge di riforma del sistema fiscale, sia dalla Corte dei conti sia dalla Banca d'Italia.

Dall'analisi della Corte dei conti emerge chiaramente che il disegno di legge delega rappresenta al più un elenco di intenzioni, con diverse contraddizioni e molte incertezze dal lato della copertura, piuttosto che un vero progetto di riforma del sistema tributario. In particolare la riforma dell'Irpef appare condizionata dall'obiettivo di assicurarne la copertura attraverso la riduzione delle *tax expenditures*.

La Corte dopo aver indicato alcune criticità di contesto che caratterizzano il sistema tributario italiano, quali l'elevata pressione fiscale, una dimensione del prelievo che penalizza i fattori produttivi (lavoro, imprese) ed una diffusa evasione fiscale, la cui ampiezza viene valutata alla luce delle più recenti stime sull'economia sommersa (tra il 16 17,5% del Pil) e comunque in calo a partire dall'inizio degli anni 2000, evidenzia nello schema della legge delega un esteso intervento redistributivo a favore di quei settori, innanzitutto lavoro e imprese in cui il prelievo si discosta maggiormente dalla media europea. (redditi di lavoro più 6,6% redditi d'impresa +13,5%).

La condivisione di alcuni obiettivi non impedisce alla Corte di evidenziare anche sotto questo profilo le genericità dei criteri direttivi su cui è impostata la delega.

In particolare la riforma dell'Irpef, il cui rilievo è evidenziato dal ruolo preminente di questo tributo sul gettito totale dello Stato, appare fortemente condizionata dal duplice vincolo di assicurare a regime un incremento del gettito dei tributi interessati alla riforma di 20 miliardi di euro e di finanziare il costo della riforma principalmente attraverso la rimodulazione delle *tax expenditures*

Qui la Corte rileva puntualmente che dei 160 miliardi di euro dei cosiddetti sconti fiscali (che nella maggioranza dei casi tali non sono) oltre due terzi interessano l'Irpef ed inoltre più del 50% non ha natura agevolativa, rappresentando uno strumento per assicurare l'uguaglianza nella tassazione e il rispetto del principio di capacità contributiva.

La riduzione potrebbe essere necessaria per modificare gli assetti distributivi dell'Irpef. Ma sotto questo profilo la delega risulta particolarmente generica e carente, essendo priva di criteri direttivi in ordine all'ampiezza degli scaglioni e alle modalità di impiego delle deduzioni dall'imponibile e delle detrazioni d'imposta.

La genericità degli obiettivi indicati nella delega non chiariti attraverso la previsione di puntuali criteri direttivi; la duplice clausola di salvaguardia di una rimodulazione dell'Irpef che non comporti per nessun contribuente un aggravio d'imposta e l'incremento del gettito di 20 miliardi di euro atteso dall'esercizio della legge delega, rendono a giudizio della Corte dei conti particolarmente aleatoria la copertura dei costi della riforma proprio per il fatto che essa si inserisce in un quadro di finanza pubblica in cui non sono immaginabili ipotesi di riduzione del gettito complessivo.

In ogni caso la Corte evidenzia molteplici aspetti della riforma che, anche in ordine al recupero del gettito connesso con il contrasto all'evasione fiscale, rendono da un lato dubbia e comunque a rischio la copertura, dall'altro la probabilità di effetti regressivi della riforma sia in ordine alla revisione delle *tax expenditures*, sia alla concentrazione del prelievo nei primi decili nella scala dei redditi, sia per gli effetti della revisione delle aliquote dell'Iva.

Rileva infine la Corte: "La molteplicità e la rilevanza degli obiettivi perseguiti dal ddl rendono doveroso interrogarsi sia sull'idoneità dei mezzi di copertura, sia sul rischio di un conflitto nella destinazione delle risorse acquisibili, fra quanto servirebbe per la riforma del sistema tributario e quanto, invece, deve essere finalizzato alla riduzione dell'indebitamento netto."

In definitiva il pensiero della Corte dei conti evidenzia molteplici criticità in ordine agli strumenti adottati (genericità o assenza di criteri direttivi) che ne mettono in dubbio la stessa legittimità (il corsivo è mio) e dubbi sotto il profilo quantitativo e distributivo. Tutti elementi

evidentemente di rilievo, su cui occorrerà porre adeguata attenzione, ma che in definitiva si riferiscono ad ipotesi che potrebbero in tutto in parte essere contraddette e superate dai fatti. Diverso nell'approccio, più orientato al versante economico e quindi più interessante da questo punto di vista invece l'intervento della Banca d'Italia nella Commissione finanze e Tesoro del Senato, sia per gli spunti di riflessione di tipo comparato che le vengono rappresentati, sia per i profili economici che evidenzia, su cui poi cercherò di impostare le riflessioni conclusive di queste note.

È opportuno segnalare preliminarmente che non sempre i dati indicati dalla Banca d'Italia sono pienamente sovrapponibili a quelli richiamati dalla Corte dei conti; tuttavia l'ordine di grandezza non cambia in maniera significativa.

D'altra parte, proprio perché una delle asimmetrie che caratterizzano il fisco italiano è rappresentata dal peso eccessivo delle imposte sui redditi rispetto a quelle indirette sui consumi, (il minor peso di quelle sul patrimonio si giustifica evidentemente con l'onerosità di quelle sui redditi) la collocazione dell'Irap è tutt'altro che irrilevante. Sotto questo profilo, specie per la componente maggioritaria dell'Irap che si riferisce alle imprese, o la cui base imponibile sia riconducibile ad un reddito di lavoro autonomo, ritengo che l'Irap sia a tutti gli effetti un'imposta diretta. E questo non soltanto per lo schema di tipo reddito adottato (che ne ha consentito il salvataggio da parte la Corte di Giustizia) ma anche ai fini della comparazione con gli altri Stati dell'area euro..

In base a quanto evidenziato dalla Banca d'Italia, si possono individuare i seguenti punti fermi

- a) la pressione fiscale italiana, già di per sé elevata (oltre il 43% del Pil. dal 2006) superiore di tre punti rispetto alla media dei Paesi appartenenti all'area dell'euro, è destinata a crescere ulteriormente, sia perché la delega sulla riforma tributaria vale da sola 1,3 punti, sia per le misure discrezionali adottate con i due decreti legge dell'estate 2011. Secondo la Banca d'Italia l'aumento della pressione fiscale potrebbe essere superiore all'attuale di oltre due punti di Pil; a cui è immaginabile si possa aggiungere un ulteriore possibile incremento, collegato con l'adeguamento delle addizionali Irpef da parte di comuni e regioni. Insomma tra il 2012 e 2013 la pressione fiscale in Italia potrebbe superare quella danese e sfondare il tetto del 46% del Pil, insidiando il primato assoluto detenuto dalla Svezia.
- b) Nel 2012 in assenza di correttivi, l'Irpef che nel 2010 ha incassato 175,789 miliardi contro i 174,269 del 2008 (già in piena recessione) e 162,771 del 2007 supererà il 12% in rapporto al Pil.

- c) Il peso della tassazione è elevato soprattutto per il lavoro. Nel 2010 il cuneo fiscale sul lavoro è stato di cinque punti superiore alla media dei paesi dell'area dell'euro per un lavoratore tipo senza carichi di famiglia e di 7,3 punti per un lavoratore con coniuge e due figli a carico. Una ulteriore prova della disattenzione del fisco italiano rispetto alla tassazione dei redditi familiari, che accentua la tendenza all'impoverimento dei ceti medi, ed è alla base della crisi della domanda interna.
- d) L'aspetto più significativo è che nonostante un robusto taglio al cuneo fiscale deciso nel 2006 (riduzione del costo del lavoro dalla base imponibile Irap pari a oltre 5 miliardi di euro) il cuneo fiscale sul lavoro, nonostante la recessione è ulteriormente aumentato nel corso del decennio. Un indice evidente degli squilibri strutturali dell'Irpef e dell'Irap.

e) Sul versante della tassazione delle imprese, il contributo della Banca d'Italia pone particolare attenzione alle politiche, non solo agevolative, che consentano di attrarre investimenti. Viene posto l'accento sulla stabilità degli orientamenti di politica tributaria sia legislativi, sia dell'agire dell'amministrazione finanziaria che è chiamata ad offrire interpretazioni equilibrate e stabili della normativa.

In questo senso viene esplicitata l'esigenza di dare una sistemazione legislativa al concetto "di abuso del diritto" tracciando all'interno del diritto positivo un confine tra risparmio lecito d'imposta e vantaggio fiscale indebito.

Sul piano delle indicazioni di politica tributaria i punti di maggiore interesse segnalati dalla Banca d'Italia sono:

I) la necessità di intervenire con equilibrio e in misura selettiva sulle *tax expenditures*; nell'elenco allegato C-bis alla legge 111/2011 sono comprese accanto a misure agevolative, una serie di interventi a carattere strutturale sull'Irpef, quali le detrazioni d'imposta che assicurano l'esenzione del minimo imponibile; quelle relative agli oneri familiari; quelle che hanno la funzione di forfetizzare le spese per la produzione del reddito da lavoro dipendente; quelle per evitare doppie imposizioni e per correggere gli effetti del cumulo dei redditi prodotti in un arco temporale ampio; altre ancora hanno finalità di semplificazione e di far emergere imponibile. Motivi di ordine costituzionale richiedono un'attenta valutazione degli interventi per tenere conto dell'impatto distributivo di un'eventuale riduzione non selettiva delle *tax expenditures*.

II) la tassazione del reddito personale evidenzia, proprio per il peso che rappresenta sul totale del gettito tributario, una serie di elementi di criticità. Lo studio della Banca d'Italia sottolinea in particolare il peso delle aliquote marginali effettive che, per il gioco delle

detrazioni decrescenti raggiungono livelli superiori al 40% a partire da redditi superiori a € 28.000 e sono più alte in presenza di carichi familiari in corrispondenza dei redditi compresi tra 15.000 e € 110.000.

Una palese irragionevolezza che ne sottolinea l'illegittimità costituzionale.

L'elasticità dell'imposta al reddito ha acuito ulteriormente il peso dell'imposta per il fenomeno del drenaggio fiscale; Data l'esistenza di detrazioni decrescenti all'aumentare del reddito, l'aggravio di imposta è relativamente più elevato in corrispondenza di redditi bassi e in presenza di carichi familiari. Secondo la Banca d'Italia sarebbe opportuno rendere trasparenti questi effetti così da instaurare una prassi di adeguamento della struttura del prelievo.

Dalle indicazioni dei profili distributivi delle aliquote marginali implicite sottolineate dalla Banca d'Italia, appare evidente l'arbitrarietà e irragionevolezza dell'attuale struttura dell'Irpef modificata nel 2007, che ne ha minato a mio avviso la stessa legittimità sia sotto il profilo della capacità contributiva sia più in generale del principio di eguaglianza, inteso come ragionevolezza. Occorre infatti evidenziare che l'eccesso di progressività investe redditi personali e familiari particolarmente modesti introducendo nel sistema un fortissimo incentivo ad evadere, esteso praticamente all'insieme della platea di contribuenti, incentivo amplificato ulteriormente dagli effetti del drenaggio fiscale.

Su questo profilo le considerazioni della Banca d'Italia appaiono significativamente carenti. Non si fa alcun cenno ad esempio al carattere distorsivo, delle detrazioni decrescenti (che infatti dalla riforma tributaria del 1972 e fino al 2003, quando furono sostituite con deduzioni, erano sempre state in cifra fissa), rispetto alle deduzioni, ai profili di irragionevolezza (e quindi di illegittimità) che questa soluzione comporta e sulla opportunità di correggerla tornando ad un ben più trasparente e non distorsivo sistema incentrato su deduzioni dall'imponibile.

Deduzioni che ove estese ad alcune spese socialmente rilevanti (in aggiunta alla no tax area e alla family area) oltre a migliorare la progressività del tributo, costituirebbero un indice indiretto sicuramente più efficace e meno invasivo, di contrasto all'evasione, rispetto alla tracciabilità di massa delle spese, che per essere di qualche efficacia presupporrebbe che i contribuenti oltre ad essere evasori, fossero anche sprovveduti.

III) La tassazione delle rendite finanziarie costituisce un altro aspetto cui il documento della Banca d'Italia presta attenzione. In particolare viene valutata criticamente l'introduzione di un'aliquota differenziata, più favorevole per i titoli pubblici che continueranno a essere tassati al 12,50% rispetto al resto del mercato obbligazionario, assoggettato all'aliquota del 20%.

Una scelta politica discutibile che segmenta il mercato finanziario e renderà più costoso il finanziamento per le banche e per le imprese, rispetto al nuovo mercato dei titoli pubblici (non solo italiano, ma anche degli altri paesi della Ue ed in genere di quelli appartenenti a Paesi inseriti nella white list) che continueranno ad essere tassati con l'aliquota del 12,50%. In un periodo in cui il legislatore tributario, pur di fare cassa, ignora sistematicamente i principi, anche costituzionali, incentivare l'acquisto di titoli pubblici stranieri, non mi sembra una scelta né prioritaria, né opportuna.

Un intero paragrafo del rapporto è poi dedicato al contrasto all'evasione fiscale; dopo aver evidenziato le difficoltà di pervenire a stime precise del fenomeno dell'economia inosservata, il rapporto evidenzia che secondo valutazioni attendibili questa si collocherebbe in Italia intorno al 17% del Pil. L'incidenza dell'evasione nell'imposta sul reddito delle persone fisiche, stimata confrontando i dati delle dichiarazioni dei redditi e le informazioni dell'indagine sui bilanci delle famiglie italiane, condotta dalla Banca d'Italia è risultata pari a circa il 13,5% della base imponibile nel 2004 (un dato a mio avviso da prendere con molta cautela perché in questi otto anni vi sono stati sia cambiamenti continui e non sempre positivi del modello di imposizione personale, sia una recessione profonda che sta continuando ad avere gli effetti di un terremoto sulla distribuzione dei redditi delle famiglie negli ultimi tre anni).

Più convincenti sono invece le stime relative all'evasione all'Iva, che viene quantificata nel 2009 intorno al 27% della base imponibile teorica: in leggera flessione rispetto al periodo 2000 e 2008, in cui questo valore si collocava intorno al 30%.

In ogni caso anche sulla base di studi recenti della Commissione europea la differenza tra gettito teorico ed effettivo nell'Iva è in Italia quasi doppia rispetto al complesso dei Paesi dell'Ue. Questi elementi nelle grandi linee combaciano con quelli ricavabili dal diverso rapporto tra l'aliquota ordinaria e l'incidenza del tributo rispetto al Pil nei principali paesi dell'Ue. In base a tale confronto la differenza di gettito, a seconda del Paese preso in esame oscilla in Italia tra i 28 e i 32 miliardi di euro.

Il rapporto indica una serie di azioni per combattere l'evasione. Sulla base degli elementi, che anticipo non mi convincono fino in fondo, perché se l'economia nascosta rappresentasse in Italia solo il 17% del Pil, contro i dati della Germania e della Svezia che collocano entrambi questi Paesi intorno al 16%, sarebbe da un lato difficile fare meglio, tenuto conto della frammentazione del sistema produttivo italiano. In ogni caso il dato italiano dell'economia non osservata non giustificerebbe uno scarto tanto forte tra il rendimento teorico e il gettito effettivo dell'Iva, rispetto agli altri Paesi europei; perché

l'evasione all'Iva, trascina con sé inevitabilmente quella alle imposte sui redditi (Irpef Ires e Irap)

Secondo la Banca d'Italia la riforma del sistema fiscale rappresenta un'opportunità per ripensare gli strumenti di contrasto all'evasione fiscale. È opportuno agire contemporaneamente su più fronti. Vanno messi a frutto: i grandi progressi della tecnologia dell'informazione nella creazione di basi di dati in grado di tracciare le transazioni e incrociare le dichiarazioni fiscali; i risultati della riflessione economica sugli incentivi ad evadere, sulla propensione a colludere nel consumo finale e sulla sostenibilità di mercato di un tessuto produttivo frammentato, spesso marginale; le esperienze maturate nel campo degli studi di settore, i risultati ottenuti con le misure di semplificazione amministrativa e di miglioramento del rapporto con il contribuente; le indicazioni e le contro indicazioni emerse nell'attività di accertamento, di riscossione, di amministrazione della giustizia fiscale, di gestione dei condoni e altre forme di amnistia fiscale; gli appositi strumenti normativi (come il reverse charge) nel contrasto alle frodi Iva, nonché la condivisione in materia di best practices delle amministrazioni finanziarie degli Stati membri dell'Ue, incluse quelle condotte dalle amministrazioni doganali per arginare la sotto fatturazione all'importazione.

Sempre secondo la Banca d'Italia sarebbe opportuno limitare le differenziazioni di trattamento tra redditi rinvenienti da fonti diverse (lavoro dipendente, autonomo e attività d'impresa), così da rendere più efficienti le scelte di investimento e di impiego del capitale umano e contenere l'arbitraggio fiscale fra forme giuridiche diverse di organizzazione del lavoro e dell'impresa.

Accanto a queste azioni normative, forse prima ancora, occorrerebbe rafforzare l'apparato di elaborazione dell'informazione e di repressione dei reati fiscali.

Per contrastare l'evasione potrebbe rivelarsi assai utile irrobustire le misure già introdotte nel corso dell'estate 2011 prevedendo, nell'immediato, un ulteriore abbassamento del limite per l'utilizzo del contante e nel medio termine, la realizzazione delle indicazioni contenute nel rapporto finale del gruppo di lavoro sull'economia non osservata e flussi finanziari istituito dal Ministero dell'economia e delle finanze.

In particolare ci si riferisce alla possibilità di favorire un maggior uso della moneta elettronica per le spese delle famiglie, al completamento del processo di condivisione delle informazioni tra diverse amministrazioni, al potenziamento degli attuali strumenti di misura induttiva del reddito (redditometro, spesometro) e degli studi di settore.

In conclusione il rapporto della Banca d'Italia offre molte indicazioni utili per una valutazione critica di un progetto di riforma che sembra essere stato rimesso in circolazione

per coprire un'ulteriore giro di vite fiscali, e che in larga misura appare superato dalla crisi che ha investito il nostro debito pubblico.

Nel progetto, com'è ovvio non manca qualche elemento positivo e il rapporto della Banca d'Italia lo mette in evidenza. Ma l'impressione è che manchi qualsiasi visione d'insieme non soltanto di quale sistema tributario si voglia disegnare per il futuro; ma quale ruolo esso debba avere per indicare una prospettiva di rilancio dello sviluppo di medio periodo dell'intera società italiana, basato su meccanismi di riagggregazione socioeconomica delle diverse aree del paese, utilizzando come altrettante risorse le potenzialità latenti nelle aree sottoutilizzate.

Al riguardo occorre sottolineare che mentre il modello di Irpef disegnato dalla legge delega del 2003, attraverso la duplice combinazione della no tax area e della family area, aveva delineato a partire dal 2005, un sistema di imposizione reddituale sufficientemente flessibile e quindi idoneo a tenere conto della diversa distribuzione dei redditi sul piano territoriale, il nuovo schema di imposizione personale, analizzato dalla Banca d'Italia non prevede nulla di tutto questo, collocandosi rigorosamente all'interno del modello di Irpef a riformata nel 2007. Un tema quello degli squilibri distributivi anche sotto il profilo territoriale, su cui non mi pare vi sia stata alcuna seria riflessione,; questione che al contrario rappresenta uno degli elementi di maggiore criticità dell'attuale Irpef, che il progetto di riforma dell'Irpef ricevente ignora.

Di tutto questo non vi è traccia nella delega al Governo, ma questa evidente lacuna non emerge con sufficiente chiarezza neppure nel rapporto della Banca d'Italia. In quest'ultimo in particolare si sottolineano con chiarezza gli effetti negativi prodotti dall'eccesso di progressività marginale che caratterizza l'Irpef per l'insieme dei contribuenti. Ma il rapporto a mio avviso è carente proprio nella parte in cui non analizza i riflessi negativi che questa impostazione ha determinato sullo sviluppo della società italiana nell'ultimo decennio e che ha rappresentato il carburante che ha alimentato l'economia irregolare e l'evasione fiscale.

Il cui contenimento, come dimostrano i dati relativi alla lenta ma continua diminuzione dell'economia non osservata nell'ultimo decennio, dipende assai più dall'evoluzione dell'organizzazione economico sociale (si pensi ai nuovi modelli distributivi sia nel commercio sia nell'offerta di servizi) e dalla struttura del sistema impositivo che dalle attività repressive e di accertamento.

Da questo ambito visuale le considerazioni offerte dalla Banca d'Italia sul tema dell'evasione non mi sembra fotografino con sufficiente chiarezza il fenomeno dell'economia irregolare, specie con riferimento all'evasione all'Iva; quest'ultima dovrebbe sembrare ovvio, ma spesso questo elemento viene trascurato, non può prescindere dall'evasione alle imposte dirette; nel



senso che è l'evasione delle imposte dirette, Irpef, Ires. e Irap che consente di contenere il volume di affari dichiarato e quindi di produrre e vendere una parte di beni e servizi senza fattura in evasione all'Iva.

Il che in buona sostanza vuole dire che le dimensioni dell'economia non osservata sono in Italia maggiori rispetto alle stime prodotte dall'Istat e dall' Eurostat; significa anche che con questa struttura del sistema tributario che premia l'evasione con aliquote marginali particolarmente elevate, ed in cui le deducibilità svolgono un ruolo assolutamente marginale, ai fini del contrasto di interessi, contenerne le dimensioni attraverso la tracciabilità e la limitazione dell'uso del contante, rischia da un lato di provocare risultati marginali, in termini di contrasto; dall'altro di avere un effetto di rallentamento dell'economia moltiplicato rispetto agli eventuali recuperi di gettito determinati dall'estensione di meccanismi di accertamento di tipo induttivo, costruiti esclusivamente su modelli di questo tipo.

I quali, specie se vengono resi particolarmente stringenti, sorvolando sulle garanzie, che uno Stato mediamente civile dovrebbe garantire a tutti, compresi i contribuenti, hanno l'effetto di incattivirli e di moltiplicarne i comportamenti opportunistici, e in definitiva l'evasione.

Per come conosco l'Italia e cerco di leggerne ed incrociarne i numeri maggiormente significativi per poter provare a ragionare su come costruire un sistema tributario più equilibrato complessivamente, più attento ai bisogni delle famiglie, preoccupato di favorire la crescita delle imprese, aperto all'esigenza di responsabilizzare i contribuenti attraverso modalità che favoriscano la trasparenza degli oneri tributari, e quindi incentivino il controllo sulla spesa decentrata, più competitivo sul piano internazionale, sia come attrattore di investimenti, sia nei confronti delle esportazioni, ritengo che la politica tributaria debba essere sempre guidata da una visione di sistema, che è l'opposto di quanto si è potuto vedere in campo tributario negli ultimi anni.

Da questo punto di vista purtroppo le prime azioni del governo Monti nel campo della finanza pubblica non presentano alcun elemento di novità o di discontinuità positive, nei confronti delle precedenti esperienze di Visco e di Tremonti

Queste osservazioni valgono in particolare per quella parte benestante del Paese, prevalentemente residente al nord, che ha condizionato le scelte pubbliche degli ultimi quindici anni, ben insediata al Governo, che finge di ignorare i profili distributivi del sistema tributario e pensa di salvarsi la coscienza, facendosi portavoce di un classismo a parti invertite, rivolto all'insieme dell'Italia minore che si arrangia per non dover ridurre troppo i propri stili di vita ; i quali è bene dirlo, coincidono sempre di più con i bisogni primari.

Un classismo che trova puntuale riscontro nei grandi quotidiani di proprietà di gruppi industriali e bancari; i quali sono stati nelle ultime settimane i corifei di una campagna contro

l'uso del contante e la tracciabilità, senza alcuna percezione né delle dimensioni, né della diffusione né tanto meno delle caratteristiche del fenomeno che si vorrebbe contrastare.

Con il risultato di non scalfire neppure l'evasione, rendendola solo più attenta; e di sponsorizzare di fatto una campagna volta ad orientare i cittadini a trasferire fuori frontiera una quota delle spese significative di possibili comportamenti di evasione. Realizzando così il risultato non particolarmente brillante, da un lato di rendere l'evasione più accorta e sofisticata; dall'altro di spingere gli evasori a concentrare all'estero la spesa per beni indici di ampie disponibilità economiche.

L'aspetto singolare di questa impostazione estemporanea della politica di contrasto all'evasione, di ispirazione nordista è che questa penalizzerà soprattutto le regioni ad elevato reddito, collocate nel Nord del Paese, dalle quali una quota crescente di consumi, si sposterà verso i Paesi confinanti.

Questo non significa sottovalutare le distorsioni prodotte dall'evasione o peggio indulgerci; significa semplicemente prendere coscienza che evasione ed economia irregolare sono strettamente collegate tra loro, e che l'economia irregolare è il frutto in larga prevalenza di una redistribuzione tra i fattori a cui non corrisponde alcun tesoro nascosto; e che quindi meriterebbe di essere analizzata e contrastata con ben minore improvvisazione e superficialità.

Sotto questo profilo il caso dell'evasione in senso stretto è indubbiamente diverso non solo per il fatto che mentre l'economia irregolare reimmette risorse nel sistema, l'evasione fiscale non solo le sottrae ma tende a costituire il Tesoro in prevalenza fuori dai confini. L'insieme dei numeri italiani confermano purtroppo questa interpretazione del fenomeno, che richiederebbe, come l'economia irregolare, maggiore attenzione, più equilibrio e meno improvvisazione innanzitutto da parte dei Governi, non importa se tecnici o politici..

Non è certamente casuale che l'unico settore che in Italia ha superato i livelli pre crisi del 2007 è quello delle esportazioni; se sul mercato interno esistesse un tesoro nascosto legato all'economia irregolare e all'evasione di cui spesso si favoleggia, anche da parte di qualche neo Ministro, con relativa esibizione di numeri da gioco della tombola natalizia, non registreremmo un insieme di dati negativi che caratterizzano i principali indicatori economici sul mercato interno, che descrivono un'Italia tornata indietro di un decennio, sempre in maggior affanno.

Esprimere dubbi d'altra parte non significa affatto rassegnarsi all'idea che si debba convivere con l'economia irregolare e l'evasione, perché contrastarla produrrebbe più danni che tenerla così come è. Ma ignorare che questo problema esiste costituisce un dato di fatto che chi ha responsabilità di governo non può ignorare.

Né tantomeno che si debba rinunciare ad impiegare al meglio le sempre maggiori disponibilità di elementi conoscitivi su basi informatiche per contrastare un fenomeno complesso quale l'economia non osservata, nella quale convivono economia irregolare diffusa ed evasione; fenomeni che occorre innanzitutto contenere pensando ad un modello di imposizione sul reddito personale, in cui la deducibilità piena di alcune spese espressive di istanze sociali rilevanti per ogni famiglia, (spese per il benessere personale; la formazione l'istruzione, la cultura; il lavoro domestico nelle diverse articolazioni; il risparmio previdenziale di lunga durata) contribuisca ad assicurare la progressività del tributo, mentre la tracciabilità di spese di una certa consistenza, potrebbe offrire ulteriori indicazioni, per un più efficace svolgimento delle attività di controllo e di repressione dell'evasione.

Tuttavia se, come credo, la quota di economia irregolare della frazione che ho precedentemente definito simil portoghese dell'economia italiana, è ben più ampia della frazione tedesca o svedese a cui ci avvicinano i dati statistici, allora l'inversione delle convenienze diventa non solo necessitata per contenere il fenomeno dell'evasione; risponde anche in senso ampio ai principi costituzionali di capacità contributiva e di uguaglianza.

In definitiva si tratta di ridurre le dimensioni del fenomeno a monte, diminuendone drasticamente, per una platea di contribuenti la più ampia possibile la convenienza, piuttosto che a valle attraverso un irrigidimento dei controlli sulle spese delle realtà più minute, che avrà effetti opposti rispetto a quelli attesi, perché aumenta la domanda di operazioni non tracciate ed in definitiva sponsorizza l'evasione!

Sul punto, conclusivamente, mi sembra opportuno sottolineare come in questo campo mancanza di equilibrio, sparare nel mucchio, fretta, non rappresentino una buona pratica amministrativa perché danno alla platea dei contribuenti compresi quelli corretti, che sono poi la larga maggioranza, il senso di una precarietà dei rapporti e di una aggressività della amministrazione finanziaria, che non trova alcuna giustificazione né nei principi costituzionali né tanto meno nell'obiettivo di realizzare un ragionevole equilibrio tra il contrasto alle pratiche opportunistiche da parte dei contribuenti (attività irregolari, evasione in senso stretto) e gli strumenti impiegati per contrastarle.

Da questo punto di vista assume particolare rilievo, la struttura dell'Irpef, nella quale il ritorno nel 2007 alle detrazioni d'imposta per di più decrescenti, in sostituzione delle deduzioni introdotte nel Irpef dalla riforma del 2003, non ha certo favorito il contrasto alla evasione fiscale. In ogni caso proprio lo sviluppo di nuove tecnologie, e la disponibilità di maggiori informazioni circa le attività dei contribuenti dovrebbe essere utilizzata per un impiego razionale degli studi di settore e degli altri strumenti di accertamento induttivo, che

andrebbero utilizzati non in alternativa ma come integrativi degli studi di settore, in tutti i casi in cui il contribuente è appunto sottoposto ai vincoli previsti dagli studi di settore.

Vincoli che, proprio per la natura degli studi, che non si prestano ad essere ricondotti nell'alveo di strumenti di tipo catastale, è inutile rendere particolarmente rigidi sotto il profilo temporale. Mentre ne potrebbe essere estesa in modo significativo l'efficacia attraverso l'indicazione di una serie di elementi patrimoniali, utili ai fini di una più precisa rappresentazione delle attività svolte, specie di lavoro autonomo.

12) Nella manovra di fine anno tante tasse per tutti e sviluppo per pochi

Nel corso di queste note ho cercato attraverso l'analisi delle politiche pubbliche degli ultimi tre anni, di evidenziare i limiti di una politica di bilancio assai più restrittiva che rigorosa; ho poi posto in rilievo la stretta correlazione che intercorre tra la debole crescita dell'economia italiana e gli squilibri strutturali che caratterizzano il nostro sistema tributario.

Ho quindi anche messo in evidenza i limiti di un'interpretazione delle criticità delle principali imposte, collegate secondo un'opinione diffusa alla estensione dell'economia irregolare e dell'evasione: una inversione del principio di causalità che non convince, e che, vale la pena ricordarlo, era stata smentita dagli effetti positivi sul gettito delle principali imposte, tra il 2005 e il 2006, determinati dai sei miliardi di riduzioni fiscali (Irpef e Irap) introdotte dal Governo Berlusconi con la finanziaria 2005. Effetti positivi sul gettito che il centrodestra, avendo perduto le elezioni politiche del 2006, aveva comprensibilmente ignorato; ma che avrebbero dovuto costituire, a partire dalla seconda metà del 2008, il terreno su cui impostare la politica tributaria del nuovo Governo Berlusconi.

Da ultimo ho cercato di richiamare l'attenzione sui rischi che può comportare per la debole crescita italiana una politica di repressione degli abusi dei contribuenti basata su una concezione dell'agire amministrativo in cui è difficile rinvenire i principi regolatori di un moderno Stato di diritto.

In questo quadro, di per sé non favorevole si è inserita, a partire dalla primavera scorsa una crisi del nostro debito pubblico che, per l'incapacità della politica economica di assicurare un tasso di sviluppo adeguato espone l'Italia, per il peso crescente degli interessi, a possibili rischi di avvitamento per l'aumento senza freni degli oneri tributari e gli effetti di una recessione indotta da politiche tributarie restrittive concentrate sulle famiglie e sulle imprese. Da questo angolo visuale la linea che sembra prevalere, in continuità con quella espressa in precedenza da Tremonti, è quella che vede come ancoraggio sicuro per il nostro debito

pubblico il pareggio di bilancio; una visione a prima vista comprensibile, che si presta tuttavia a una serie di osservazioni critiche. L'enfasi con cui viene evocato come un mantra il pareggio del bilancio, ha in sé un limite implicito nel non considerare le modalità attraverso le quali il pareggio venga conseguito.

È intuitivo che un equilibrio di bilancio attuato in condizioni di stress fiscale, ha in sé un elemento di precarietà che rassicura i mercati assai meno di un bilancio che presenta un disavanzo moderato, finanziato da un'economia caratterizzata da una crescita doppia o tripla rispetto alla percentuale di disavanzo, assicurata da una politica tributaria meno restrittiva.

È appena il caso di rilevare che i margini di manovra della politica tributaria sono oggi ben più ristretti, sia rispetto a tre anni or sono, sia all'inverno 2010. E di questo il Governo di centro destra con il proprio immobilismo programmatico, porta tutta intera la responsabilità.

Ciò non dimeno, poiché l'accelerazione degli effetti dell'impatto sul debito pubblico italiano prodotta dalla crisi di Governo ha obbligato il nuovo esecutivo Monti ad attuare una manovra di bilancio aggiuntiva attualmente all'esame del Parlamento per tentare di agganciare il pareggio già dal prossimo anno, diviene cruciale mettere in campo dal lato delle imposte una politica tributaria capace di centrare l'obiettivo dell'equilibrio di bilancio, senza precipitare l'Italia in una nuova recessione che tragga origine sia dall'eclissi della politica tributaria negli ultimi anni, sia dall'incredibile bulimia tributaria della seconda parte del 2011. I primi segnali che vengono dal nuovo esecutivo, destano più di una preoccupazione, proprio dal punto di vista degli orientamenti di politica tributaria.

Nelle pagine che precedono ho cercato di evidenziare i limiti culturali prima ancora che tecnici e politici che hanno indotto a credere, che una politica tributaria concentrata sulla repressione a tappeto dell'evasione, beninteso, senza incidere sulle cause strutturali, interne al sistema tributario che la alimentano, rappresentasse la sola strada percorribile per garantire gli attuali equilibri di finanza pubblica, in un quadro di graduale riduzione del debito e di contenimento dell'inflazione.,

Tuttavia proprio questa impostazione, che piega qualsiasi principio giuridico all'obiettivo di reprimere l'evasione, anche quando è soltanto immaginata, o peggio è alimentata dalla stessa struttura del sistema tributario, si presta a mio parere a fondati dubbi; sia perché ignora i profili distributivi che sono alla base della micro evasione diffusa, sia perché come abbiamo già osservato in precedenza, mette insieme due fenomeni affatto diversi, quali l'economia irregolare e l'evasione fiscale.

Le diverse modalità attraverso le quali si manifesta in concreto il fenomeno della fuga davanti alle imposte, pur rappresentando un sistema deviato rispetto alle regole tributarie,

non sembrano almeno dal punto di vista degli effetti economici assumere l'ampia portata su cui insistono gli attori di una politica tributaria che confonde la tax compliance, con la repressione fiscale basata sulla negazione dei diritti dei contribuenti.

Banalmente, se l'evasione fiscale contribuisse ad alimentare in Italia un tesoro nascosto, non avremmo che è l'unico indicatore economico positivo è rappresentato dal rapido recupero e ora dalla tenuta delle esportazioni.

Il rischio di avvitamento che una politica tributaria di questo tipo comporta, dovrebbe essere ben presente in una fase in cui alla politica tributaria è affidato il duplice compito di assicurare un migliore equilibrio di bilancio e di finanziare alcuni interventi prioritari per rilanciare la crescita.

Nel corso della stesura dell'ultima parte di questo saggio il Governo Monti ha adottato una serie di misure, finanziarie, tributarie e previdenziali con l'obiettivo di agganciare il più rapidamente possibile il pareggio di bilancio e ridurre la pressione speculativa sul debito pubblico.

Come quasi sempre avviene in manovre di finanza pubblica di portata così ampia sia per dimensione, sia per l'ampiezza dei settori investiti e degli interessi coinvolti, per di più assunte in condizioni di emergenza, è difficile ritrovare nell'insieme delle misure adottate una linea diversa da quella di ridurre le spese ed aumentare le entrate, coinvolgendo una platea di soggetti che praticamente non esclude nessuno.

A questo limite non si sottraggono le misure assunte dal Governo Monti con il decreto legge del 5 dicembre. Non è questa la sede per esaminare nel dettaglio la manovra costruita dal Governo, sia per l'economia di questo lavoro, nel quale ho cercato di evidenziare ed analizzare i fattori strutturali che hanno condotto alla crisi odierna. Sia perché una parte delle misure adottate, specie in campo tributario erano prevedibili e quindi difficilmente contestabili, quanto meno nelle linee generali.

Più criticabili ed improvvisati mi sembrano invece alcuni aspetti della riforma previdenziale, che creano in base all'anno di nascita disparità di trattamento inique che andrebbero quantomeno riequilibrate, spalmando i sottintesi risparmi su una platea più ampia di soggetti. Ma su questo punto non è possibile esprimere valutazioni definitive in quanto alcune criticità potrebbero essere corrette dalla legge di conversione, mentre l'indirizzo di fondo della riforma appare condivisibile.

Preliminarmente desidero esprimere un netto dissenso rispetto all'imbarbarimento dell'ordinamento, alimentato dalla diffuso impiego di strumenti giuridici per il raggiungimento di obiettivi politici ,caratterizzati da evidente antiggiuridicità; nella convinzione che in un ordinamento giuridico democratico, le deviazioni nell'impiego dei

mezzi giuridici provocano sempre danni maggiori dei pretesi benefici di breve periodo che si attendono dalle singole misure.

Tra le tante norme discutibili la disposizione in assoluto più criticabile è a mio avviso quella relativa alla ulteriore tassazione dei capitali scudati. È appena il caso di sottolineare che si tratta di una misura indubbiamente popolare, proposta dal Leader del maggior partito di opposizione.

La norma è bene dirlo non si presta solo a riserve dal punto di vista della legittimità: è qualcosa di assai peggio, rappresenta un grave errore.

In via preliminare, ritengo che una misura del genere non solo non sia nella disponibilità del Governo che si fa legislatore, che non può giocare per decreto-legge con la credibilità di un grande Paese quale è l'Italia; che una volta perduta non si recupera più. Una decisione di questo tipo si sarebbe potuta comprendere negli anni 30 del secolo scorso, come il frutto dell'ibridazione del regime autoritario, con l'economia autarchica di quel periodo.

In un'economia mondializzata una disposizione del genere ha almeno due conseguenze dirette, una sul piano interno, l'altra internazionale, entrambe devastanti. Sul piano interno il segnale non si presta a dubbi. Se il Paese con la più alta fiscalità diretta al mondo, che si giocherà nel 2012 e 2013 la palma della pressione fiscale più elevata del pianeta assieme alla Svezia; che ha invitato durante la recessione i propri cittadini a far rientrare i capitali dall'estero, con ogni garanzia di anonimato e di libertà di movimento dei capitali per sostenere il sistema, si rimangia la parola data, a parte i profili giuridici, di diritto interno ed europeo, su cui in questa sede necessariamente sorvolo, la conseguenza di questa decisione improvvida è duplice.

Da un lato un invito esplicito alla fuga del risparmio dall'Italia, rivolto sia alle imprese che tenderanno a spostare il più possibile i propri futuri investimenti all'estero, sia alle persone fisiche, titolari di redditi elevati, che saranno indotte a spendere una quota crescente delle proprie disponibilità economiche (sotto questo profilo non importa se lecite o meno) all'estero, e a trasferirvi i propri risparmi.

Dall'altro un segnale ai mercati e ai cittadini che la situazione italiana è molto peggiore di come viene rappresentata dal Governo; insomma un invito al si salvi chi può che non potrà non avere effetti depressivi ancora maggiori delle strette fiscali a ripetizione dell'ultimo anno; le quali sia detto con chiarezza sono state impostate con un mix inaccettabile di arroganza, improvvisazione e superficialità, che non hanno certo giovato alla credibilità della gestione della nostra finanza pubblica.

Le correzioni operate su questo punto in sede di conversione del decreto-legge che tendono a trasformare il tributo in un'imposta patrimoniale sull'anonimato del deposito, indicano

quanto meno la consapevolezza della necessità di un ancoraggio giuridicamente meno precario. Ma a parte il fatto che una patrimoniale sull'anonimato non si giustifica solo nei confronti dei capitali scudati, l'imposta aggiuntiva su questi ultimi resta, con tutte le riserve richiamate in precedenza.

Un giudizio necessariamente severo per la continuità che questa politica esprime rispetto a quella avviata da Tremonti nei mesi precedenti, che rischia di far precipitare l'Italia in un buco nero fatto di contrazione del Pil e di ulteriori inimmaginabili eppure sicuri ulteriori aumenti nella pressione fiscale.

Sul piano internazionale questa incapacità conclamata da parte dell'Italia di rispettare gli impegni, non è certo un buon segnale per i mercati e per la messa in sicurezza del nostro debito pubblico: segnale confermato dall'insieme di misure stataliste profondamente illiberali adottate dal Governo per tenere sotto controllo le abitudini e lo stile di vita dell'insieme degli italiani a prescindere da qualsiasi indizio di violazioni di norme che non siano questo cocktail di disposizioni demenziali, oltretutto inidonee allo scopo.

L'aspetto più grave di questo indirizzo è la cultura che sottintende; l'idea che lo Stato possa legittimamente orientare e decidere della nostra vita, nel nome di valori collettivi decisi ovviamente da ristretti gruppi di potere nel nostro interesse !

Un autoritarismo costituito all'interno di una cornice democratica vuota di contenuti, che per il contesto in cui si realizza, è ben più grave ed invasivo di quello conosciuto dall'Italia arretrata e povera degli anni 30 del secolo scorso che si è conclusa, vale forse la pena di ricordarlo, in modo tragico.

Per chi non lo avesse ancora compreso, la crisi dell'euro è la conseguenza di una guerra economica in atto, che coinvolge l'insieme dei mercati finanziari e dell'economia mondializzata; una guerra che l'Italia deve affrontare in Europa, con le sue regole, proprie di una grande Comunità di persone libere, senza illudersi che vi sia spazio per politiche invasive della vita quotidiana di ciascuno, incompatibili con la stessa nozione di democrazia.

Politiche che nel nome di un interesse superiore pretendono di osservare dal buco della serratura la vita degli italiani, a partire dal carrello della spesa, in un'Europa in cui ciascuno è libero di circolare in 27 paesi portando con sé € 10.000 in biglietti di banca, quando gli pare e senza dover rendere conto a nessuno di come e dove li spende.

Come pensare che questo armamentario autoritario, invasivo, sostanzialmente inefficace, quindi inutile, che ovviamente non ha eguali in Europa, questa autarchia che recupera dal 900 le peggiori degenerazioni di uno statalismo che ormai non ha neppure uno Stato alle spalle, possa riuscire a favorire la crescita dell'economia italiana, l'unica strada percorribile per tenere sotto controllo il debito pubblico, è un mistero che può trovare spiegazioni solo



nelle deviazioni che comporta il consociativismo degli interessi che è stato all'origine dell'esplosione del debito pubblico e quindi delle difficoltà italiane, ed oggi è alla guida del paese.

Da questo condizionamento culturale, prima ancora che economico e politico emerge soprattutto l'incapacità di comprendere, da parte di finti tecnici, espressione del potere reale, affiancati da politici privi di dignità, che per un'ampia maggioranza di italiani, questo fisco squilibrato, irragionevole, caratterizzato da macroscopiche disparità sul terreno dell'equità orizzontale, impazzito nelle dinamiche dell'Irpef che li costringe all'impoverimento e senza offrire speranze all'insieme del ceto medio, se non fosse ampiamente eluso aggirato, evaso ecc., comporterebbe, non la rinuncia ad uno stile di vita al di sopra dei propri mezzi, come taluno demagogicamente vorrebbe far credere, ma la compressione dei diritti primari, rivolta innanzitutto ai più giovani.

Il fatto che questo scenario nel quale si muove il Governo, con improvvisazione, ma anche con la capacità di salvaguardare gli interessi meglio organizzati rispetto a quelli diffusi, ignorati e privi di tutela, sia disegnato da un Presidente del Consiglio che è stato Commissario europeo alla concorrenza e alle politiche fiscali ed ha quindi alle spalle una esperienza politica di grande rilievo, non è certo un elemento tranquillizzante.

Ho già espresso molti dubbi non soltanto sull'efficacia, delle misure adottate negli ultimi mesi specie nei confronti dell'evasione organizzata, che si ostacola diffondendo in misura ragionevole, forme di contrasto d'interessi affiancate da una attività di controllo che non può essere certo resa più incisiva attraverso schedature di massa, che hanno come unico risultato pratico di spingere gli evasori ad impiegare la quota di reddito resa disponibile dall'evasione, in viaggi e in acquisto di beni durevoli di pregio all'estero.

Si inseriscono pienamente in questo quadro le nuove limitazioni introdotte all'uso del contante, che obbligano ad acquisti tracciati tutte le spese di importo superiore ai mille euro. Sembra l'uovo di Colombo per battere l'evasione diffusa, mentre è una disposizione "tecnica" frutto del diletterismo di Ministri per caso, che non recupererà un euro di evasione, frenerà ulteriormente l'economia e faciliterà l'incontro tra domanda di acquisti di beni e servizi non tracciati, e la loro offerta in evasione all'IVA.

Ma poi qualcuno si è posto il problema del disincentivo che comporta una misura di questo tipo, nei confronti del turismo estero, che ovviamente cercherà altre mete? E ancora, nessuno si è accorto che questo genere di disposizioni contrastano con l'ordinamento europeo in quanto comportano restrizioni alla libera circolazione dei capitali e delle persone? L'aspetto più grave di queste disposizioni da stato di guerra, per di più inutili, è che sono state sponsorizzate da alcuni importanti quotidiani di proprietà di gruppi economici, compreso il

giornale della Confindustria. Il che serve forse a comprendere da un lato l'inutilità della finzione dei Governi tecnici, dall'altro i diffusi effetti negativi che comporta il fallimento della politica e l'illusione di poter governare un grande Paese quale è l'Italia, prescindendone.

Altrettanto discutibili sono le misure relative alla bancarizzazione forzata degli italiani, finalizzata a tenere sotto controllo la vita di ogni giorno, fino alle degenerazioni estreme, senza pudore, quali l'obbligo del bancomat esteso ai pensionati al minimo.

È comunque evidente che misure di questo tipo rappresentano un regalo per le banche, più che proporzionale rispetto alla politica fiscale punitiva per il settore, adottata dal precedente Governo, motivato con inesistenti esigenze in ordine alla repressione dell'evasione fiscale.

L'obiettivo reale ancorché dissimulato è chiaro: far pagare alla clientela con la moltiplicazione pretestuosa delle operazioni bancarie, dall'emissione di assegni agli acquisti via bancomat e via carte di credito, la maggior parte del costo della ricapitalizzazione del sistema bancario.

Vale forse la pena di sottolineare, che non è possibile fare convivere in una democrazia, che tuteli effettivamente le libertà fondamentali, uno Stato di polizia fiscale: questo necessariamente, in tempi brevi degenera in uno stato di polizia e basta, moltiplicando le occasioni di corruzione e di ricatto.

Confermano questo indirizzo attento a salvaguardare alcuni interessi ben organizzati, anche quelle limitate misure adottate dal Governo che dovrebbero favorire la crescita, e che essendo rivolte prevalentemente alle imprese medio grandi difficilmente saranno in grado di invertire un contesto in cui l'unico settore trainante dell'economia continuerà ad essere quello rivolto alle esportazioni.

Penso in particolare agli interventi correttivi dell'IRAP, comunque positivi che risultano tuttavia sbilanciati sul versante delle imprese medio grandi, o all'affrettato passaggio dall'ICI all'IMU che comporterà in una pluralità di situazioni effetti regressivi comunque distorsivi.

Quello che emerge complessivamente è una disattenzione generalizzata ai segmenti produttivi minori: siano essi rappresentati dal lavoro autonomo e dalle imprese individuali, sia dal lavoro dipendente, nei confronti dei quali le uniche misure adottate dal Governo tecnico riguardano la limitazione dell'uso del contante, e l'aumento generalizzato del prelievo diretto ed indiretto.

. Un tentativo di realizzare una redistribuzione del reddito in un'ottica di classe invertita, che nel medio periodo non potrà non produrre effetti devastanti sulla coesione sociale. Una singolare lotta di classe condotta da esponenti di gruppi di interesse privilegiati, giunti al potere senza alcun mandato popolare, sull'onda della crisi del berlusconismo, utilizzato fino a ieri, privi di cultura ed incapaci di collocare i propri interessi all'interno di una visione

complessiva delle opportunità di sviluppo della società italiana, non inquinata da un localismo egoistico e miope. Una prospettiva confusa, rivolta non solo al ceto medio, ma contro l'insieme degli italiani, additati in massa come evasori e quindi destinatari legittimi di uno Stato di polizia fiscale.

Una politica discutibile sia sotto il profilo degli effetti attesi, molto sopravvalutati; sia del deficit di rappresentatività democratica che caratterizza i rapporti istituzionali, e lo stesso esercizio della funzione legislativa, in questa fase storica..

Ho citato solo questi due esempi, ne potremmo indicare molti altri, perché per dare un giudizio più meditato occorrerà attendere la legge di conversione. Più interessante invece a mio avviso è cercare di offrire una lettura complessiva della manovra finanziaria per comprendere se questa sarà in grado di invertire la tendenza negativa in atto, dirottando la speculazione finanziaria nei confronti di altri paesi o se il prossimo futuro ci riserverà un cocktail micidiale di depressione e di imposte sempre più elevate.

In questa ultima ipotesi si realizzerebbe l'ennesimo paradosso italiano e cioè la crisi del debito pubblico di un grande paese avanzato, caratterizzato da un'industria manifatturiera le cui esportazioni crescono a tassi superiori a quelle tedesche, accompagnata dalla più elevata pressione fiscale sui redditi personali e di impresa del pianeta: una crisi dello Stato fiscale su cui sarebbe necessario riflettere al fine di evitarla, ma di cui occorre dirlo, vi sono tutte le premesse culturali e politiche.

Da questo punto di vista le indicazioni che vengono dalla manovra di finanza pubblica impostata dal Governo Monti suscitano a tacer d'altro motivate perplessità e fondate preoccupazioni. È vero che il Governo con il decreto legge di dicembre ha avviato una riforma del sistema pensionistico che dovrebbe comportare nell'arco di alcuni anni una riduzione significativa degli oneri previdenziali rispetto al Pil. Una scelta positiva che tuttavia andrebbe accompagnata da una svolta nella politica tributaria nei confronti del risparmio di lunga durata di cui nella delega al Governo sulla riforma tributaria non a caso, non vi è alcun indizio, sia pur vago.

Il problema che l'Italia ha di fronte è di portata assai più ampia e non si risolve con l'aumento continuo delle imposte o con il contenimento di alcune spese (il che evidentemente non significa sottovalutare quanto il Governo sta facendo in tema di previdenza). Serve invece un progetto condiviso su come affrontare l'insieme dei problemi posti dalla dimensione del debito pubblico, che è sostanzialmente un problema di equilibrio e non di pareggio del bilancio.

Questo è infatti lo snodo cruciale su cui è fallita l'esperienza del governo di centro-destra, di cui ho evidenziato i limiti economici, istituzionali e politici. Limiti che non si riferiscono

evidentemente solo agli squilibri territoriali che hanno caratterizzato quella politica, ma al fatto che non si sia compreso che l'equilibrio del bilancio, non è un problema esclusivamente contabile, risolvibile aumentando continuamente le imposte; è soprattutto un problema di equilibri complessivi del sistema, capace di garantire un l'assetto stabile di lungo periodo della nostra finanza pubblica, mediante la crescita.

Ma il tema della crescita che questo equilibrio di bilancio sottintende, presupporrebbe una ben diversa attenzione alla politica tributaria e ai suoi profili distributivi, che ho richiamato in precedenza analizzando la delega al governo sulla riforma tributaria.

Pensare di affrontare i problemi di crescita della società italiana con gli attuali assetti distributivi dell'Irpef e dell'Irap, senza porre nell'immediato un freno, quanto meno ai più evidenti effetti distorsivi che questo assetto comporta, significa condannare preventivamente al fallimento la manovra di riequilibrio dei conti pubblici messa insieme in tutta fretta e con significative omissioni dal Governo Monti. Il quale, è bene dirlo è espressione degli stessi interessi rappresentati dal governo Berlusconi, alla ricerca di nuovi riferimenti ed equilibri politici.

A ben vedere è proprio questo quello che manca nelle misure fiscali proposte dal governo. Pensare di poter rilanciare l'economia senza coinvolgere, e anzi abbandonando a se stesse, alcuni milioni di micro imprese, di imprese individuali e di lavoratori autonomi e soprattutto senza rimettere sotto controllo la macchina impazzita dell'Irpef, che coinvolge la totalità dei contribuenti, è secondo me una pericolosa illusione, che sposta sul tema dell'evasione l'attenzione che andrebbe invece concentrata sul fallimento dell'imposta sui redditi personali, sottoposta allo stress di continue modifiche, in contraddizione tra loro, incompatibili con lo schema di base del tributo.

Aggiungo che guardando ai precedenti del 2007, l'ipotesi formulata dal Governo di una contrazione del Pil pari a mezzo punto in percentuale nel 2012, in seguito alle misure fiscali adottate negli ultimi mesi, che comporteranno invece una crescita della pressione fiscale di oltre due punti di Pil, secondo le stime molto prudenti formulate in proposito dalla Banca d'Italia, mi sembra francamente molto ottimistica, per non dire illusionista.

Al riguardo basta ricordare il precedente della manovra fiscale del 2007 attuata dal Governo Prodi, di dimensioni più contenute di quelle attualmente all'esame del Parlamento, che aveva condotto nel 2008 a una contrazione del Pil dell'1,3% (+1'6% nel Mezzogiorno)

Sotto questo profilo la manovra sull'Iva annunciata per l'autunno 2012 rappresenta la spia di questa perdurante assenza di una linea plausibile di politica tributaria, visto che non è collegata ad alcun intervento di contenimento della dinamica dell'Irpef, o di ulteriore riduzione dell'Irap.

In pratica l'esatto contrario di quanto annunciato dalla Germania nell'estate 2007, che aveva comportato a gennaio 2008 l'aumento di tre punti dell'Iva ordinaria (dal 16% al 19%), la riduzione dell'imposta sulle società dal 41% al 29% ed il taglio dei contributi a carico dei lavoratori. Uno scambio virtuoso tra imposte dirette ed indirette che è alla base del boom della ripresa della Germania a partire dal 2010.

Le evidenti difficoltà ad attuare in questo contesto una riforma dell'Irpef in sintonia con gli obiettivi di riequilibrio delle imposte sui redditi, che ho evidenziato nella prima parte di questo saggio, illuminano di una luce sinistra l'ulteriore aumento dell'Iva preannunciato per settembre: una valvola di sicurezza per tenere gli obiettivi di finanza pubblica fissati con la legge di stabilità e dal bilancio 2009, di cui sin da ora il Governo ha la certezza che non verranno mantenuti, per gli effetti recessivi indotti dalla manovra di finanza pubblica avviata dal Governo Monti. Il meno che si possa dire è che si tratta, per il nuovo Esecutivo di un pessimo esordio!

Nelle misure di politica tributaria attualmente all'esame del Parlamento proposte dal nuovo Governo, vi è una continuità di indirizzo che scavalca la gestione Tremonti e si collega direttamente a quella di Padoa-Schioppa e Visco.

Il Governo infatti fa ampio uso di strumenti di illusione finanziaria per aumentare i tributi praticamente all'insieme dei contribuenti, aggirando gli ostacoli nominalistici (vedi imposta patrimoniale) aumentando il prelievo patrimoniale sia sulla ricchezza finanziaria, sia su quella immobiliare, attraverso l'imposta di bollo e l'aumento delle rendite catastali, il che comporta, direi inevitabilmente anche effetti regressivi.

Il tutto accompagnato dalla creazione di uno stato di polizia fiscale, che non potrà che ulteriormente corrompere il poco che resta delle attuali istituzioni rappresentative, caratterizzate formalmente da assetti democratici.

Insomma in questi provvedimenti non vi è nulla che faccia intravedere quel che servirebbe all'Italia dal punto di vista della politica tributaria: una revisione profonda degli attuali assetti distributivi, innanzitutto tra imposte dirette ed indirette, poi all'interno di quelle dirette un riequilibrio del prelievo attento alle condizioni familiari e ai profili relativi all'eguaglianza orizzontale. Una politica tributaria accompagnata da una revisione altrettanto incisiva della tassazione delle società minori, che favorisca un rapido assorbimento di quote crescenti di economia irregolare.

13) Interrompere la spirale tra maggiori imposte e minore crescita: un'ipotesi di lavoro

Ho già sottolineato nelle pagine precedenti che le misure fiscali adottate dal Governo, concentrate in prevalenza com'era giusto sull'imposizione indiretta, ma non manca neppure un passaggio sul Irpef attraverso l'aumento dell'addizionale regionale e il possibile ulteriore incremento di quella stabilita a favore dei comuni, hanno una ricaduta generalizzata sull'insieme della popolazione italiana.

Il profilo a mio avviso meno soddisfacente di questa manovra di finanza pubblica dal lato delle imposte è che la parte purtroppo limitata, comunque insufficiente, che riguarda la crescita è concentrata essenzialmente sulle imprese medio grandi, lasciando al palo sia le famiglie sia le microimprese, sia quelle individuali, e il lavoro autonomo.

Poiché gli effetti recessivi dell'insieme delle misure adottate sono purtroppo fuori discussione (ancorché il Governo tenda comprensibilmente a sottostimarne la portata), la questione su cui occorrerebbe riflettere è se quella adottata dal Governo sia l'unica linea praticabile di politica tributaria ; ovvero se siano immaginabili ulteriori misure compatibili con le condizioni della nostra finanza pubblica, capaci di attenuare gli effetti recessivi di una manovra che avrà, ove non corretta, effetti negativi sul prodotto interno lordo tre o quattro volte maggiori di quelli indicati dall' Esecutivo. Con il rischio di avvitamento che questa prospettiva comporta, aggravata dall'indifferenza con cui sono state accolte le motivate riserve formulate al riguardo in ambienti accademici.

La mia convinzione è che la risposta possa essere positiva: vediamo perché e a quali condizioni.

Il punto di partenza del ragionamento nasce dall'esperienza delle riduzioni fiscali in tema di Irpef e Irap introdotte con la finanziaria 2005, che sono state alla base dell'incremento del gettito nel 2005 e del vero e proprio boom delle entrate nel 2006. Un'esperienza positiva, è bene dirlo, che non è stata metabolizzata e rivendicata come un successo politico, neppure dal Governo di centro-destra che l'aveva attuata.

Ovviamente oggi i 6 miliardi di riduzioni fiscali del 2005 non sono disponibili , e quindi si dovrebbe pensare ad un intervento sulla struttura dell'Irpef che attenui gli effetti depressivi sul reddito disponibile, senza determinare arretramenti dal punto di vista del suo gettito.

L'ipotesi di lavoro è la seguente: per tre anni tutti i redditi assoggettati ad Irpef aggiuntivi rispetto a quelli prodotti nell'anno di riferimento (il 2011) e dichiarati al fisco, verrebbero assoggettati, attraverso il meccanismo della tassazione separata, ad una aliquota media che è di molto inferiore, specie per i redditi medio bassi, rispetto a quella marginale, cui è sottoposto in base alla normativa vigente, ciascun contribuente per i propri redditi aggiuntivi.

I vantaggi sono evidenti: a) lo sconto fiscale Irpef non comporta perdite di gettito; il taglio dell'Irpef riconosciuto a ciascun contribuente determinerà infatti, nella situazione meno favorevole per il fisco (ovviamente irrealistica), quanto meno la stabilità del gettito dell'imposta rispetto all'anno di riferimento, nell'ipotesi che il reddito non sia aumentato; B) i benefici sono evidenti perché in base allo schema proposto, senza incidere minimamente sulla struttura del tributo, ma con un effetto complessivo che rispetta la progressività dell'imposta, tutti i redditi aggiuntivi di qualsiasi natura assoggettati all'Irpef, cumulati per tre anni accederebbero ad un regime di tassazione dei redditi marginali molto più moderato, che consentirebbe tra l'altro di ridurre l'impatto del drenaggio fiscale e di abbattere decisamente la convenienza ad evadere.

Sarebbero quindi le condizioni di mercato a far emergere gradualmente una quota di imponibile precedentemente evaso o eluso; con un effetto di freno sulla domanda molto inferiore rispetto all'aumento degli imponibili determinato da interventi discrezionali e a pioggia del legislatore, quali ad esempio una rivalutazione degli studi di settore, o l'aumento dell'addizionale regionale (introdotto dal Governo Monti)

Il maggior gettito verrebbe in prevalenza dalle aree in cui si concentra l'evasione fiscale e l'economia irregolare, senza l'effetto frenante determinato da interventi discrezionali sulla struttura dell'imposta che comportano l'aumento generalizzato del gettito del tributo. Si può ulteriormente aggiungere che un intervento di questo tipo, tassando con aliquota proporzionale moderata gli incrementi di reddito, introdurrebbe un elemento di riequilibrio, sotto il profilo distributivo, rispetto alla detassazione parziale della produttività a favore dei redditi da lavoro dipendente del settore privato, e alla tassazione cedolare delle locazioni di immobili.

L'esperienza del periodo 2005-06, richiamata in precedenza offre numerose conferme che rendono questa prospettiva qualcosa di più di una semplice ipotesi o esercizio di scuola.

Nel settore del lavoro dipendente una misura con queste caratteristiche non solo favorirebbe rinnovi contrattuali più facili e più generosi, con effetti positivi sulla domanda interna: consentirebbe anche di superare il meccanismo dello sconto fiscale collegato ai guadagni di produttività introdotto da Tremonti nel 2009 (tassazione con aliquota del 10% di una quota pari sino a € 6000 a favore dei lavoratori dipendenti del settore privato con redditi non superiori a € 40.000 annui)

Una misura indubbiamente utile per ridurre la forbice tra reddito lordo e netto, favorita da una progressività marginale particolarmente onerosa per i redditi da lavoro dipendente. Al riguardo occorre tuttavia sottolineare che la pur ampia discrezionalità legislativa che assiste le

scelte del legislatore tributario, incontra precisi limiti specie sotto il profilo dell'uguaglianza orizzontale, che rendono del tutto irragionevole una misura di questo tipo..

La capacità contributiva da osservare, vale forse la pena ricordarlo è quella del dipendente non certo quella del sostituto d'imposta! Se il legislatore intende incentivare la produttività è evidentemente libero di farlo. Lo sconto può riguardare, Ires, Irap, i contributi sociali a carico dell'impresa, non certo i redditi dei dipendenti. Al di là del fatto che l'alleggerimento dell'Irpef per le imprese medio grandi sia stato gradito da Confindustria, il cui ruolo nell'orientare le scelte di politica tributaria negli ultimi 15 anni non mi sembra sia stato né positivo per il sistema industriale né soprattutto utile al paese: basta ricordare per tutti l'introduzione dell'Irap e la riforma dell'Irpef del 2007.

È difficile immaginare che l'Italia possa invertire la tendenza negativa in atto e trovare un punto di equilibrio positivo tra rigore nella politica di bilancio e capacità di crescita del sistema, con un ordinamento tributario che continua a premiare i settori meglio organizzati, rispetto all'insieme della cittadinanza, sottoposta ad un'imposizione reddituale, non solo tra le più alte al mondo, ma caratterizzata sotto il profilo distributivo dall'eclissi del principio di eguaglianza orizzontale.

Naturalmente perché il rallentamento virtuoso nella crescita dell'Irpef non rappresenti solo uno sconto fiscale a favore dei redditi aggiuntivi, ma favorisca realmente l'emersione di una quota di economia irregolare e dell'evasione, questo freno alla tassazione dei redditi aggiuntivi dovrebbe essere accompagnato dall'aumento della no tax area nell'Irap.

Una misura di questo tipo, magari accompagnata da una defiscalizzazione del lavoro straordinario nelle imprese minori, favorirebbe un aumento della tax compliance che il livello di tassazione raggiunto dal fisco rende semplicemente irrealistico.

Il tema dell'Irap richiede un ulteriore approfondimento. Il legislatore sia nel dlgs sul federalismo fiscale, sia nella delega che gli aveva offerto la copertura legislativa, ne propone l'abolizione scaricandone tra l'altro il costo sui bilanci delle Regioni. Si tratta di una scelta incostituzionale prima ancora che insensata; nel trasferimento del Irap dallo Stato alle Regioni, avviato con il DLG sul federalismo fiscale regionale, il legislatore ha dimenticato il vincolo della perequazione cui è tenuto ai sensi dell'articolo 117 secondo comma e 119 terzo comma della Costituzione; ma a parte questo profilo tutt'altro che marginale, l'Irap è ormai un'imposta datata, incompatibile con l'economia mondializzata, fortemente competitiva del post-recessione.

Il problema non è più soltanto rappresentato dalla penalizzazione delle esportazioni che comporta questo tributo anomalo, aspetto su cui si è soffermata in genere l'attenzione dei giuristi; so bene che altre forme di finanziamento sostitutive potrebbero comportare una



analoga traslazione in avanti sui prezzi; argomento utilizzato da qualche economista pubblico nella difesa d'ufficio del tributo; ma l'obiezione è mal posta perché, ovviamente la soppressione dell'Irap nel settore privato dovrebbe essere finanziata direi intuitivamente, con un aumento delle aliquote Iva. ( che invece stiamo utilizzando per colmare i buchi della mancata crescita!)

Il problema maggiore indotto dall'Irap si evidenzia oggi sul mercato interno, sia per gli effetti economici, sia soprattutto sotto il profilo giuridico. L'aspetto di maggiore frizione con i principi del diritto europeo è rappresentato infatti dalla discriminazione inversa, che determina un tributo come l'Irap; che si comporta come un incentivo fiscale alle importazioni di beni ed in misura minore di servizi.

Una discriminazione sulla quale nel 2006 la Corte di Giustizia non si era potuta pronunciare, in quanto la questione non le era stata prospettata dal giudice del rinvio. Una situazione che oggi dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, appare sempre meno difendibile, sia dal punto di vista economico sia soprattutto per le problematiche di ordine giuridico che innesca. Le quali sul piano interno si riassumono in una palese violazione del principio generale di uguaglianza; mentre sul piano europeo investono direttamente i principi di non discriminazione e di proporzionalità, intesa come ragionevolezza, che la Corte di giustizia ormai utilizza ampiamente nella propria giurisprudenza tributaria.

Di questa discriminazione inversa che falsa la concorrenza sul mercato interno a danno delle imprese italiane, vi è un preciso indizio nell'incremento registrato nel 2011 delle importazioni di componentistica ed in genere di beni intermedi dall'Asia, aumentate di circa 60%, su cui ovviamente non grava l'Irap; una tendenza che non può non incidere sulle imprese minori che producono beni intermedi in filiera con quelle medio grandi e che si trovano spiazzate dalla concorrenza impropria determinata dal sistema tributario nazionale .

Questo aspetto, reso ormai evidente non soltanto dal lato delle importazioni, ma dalle crescenti difficoltà che incontrano le imprese minori e dall'elevato tasso di mortalità che le caratterizza, sottolinea tutti i limiti di una politica tributaria che pretende di combattere l'evasione e l'economia irregolare, fortemente concentrata nel settore, senza comprendere che il presupposto di un indirizzo di questo tipo è rappresentato da una politica tributaria molto meno aggressiva di quella attuale, in questo segmento cruciale per l'occupazione e per la tenuta complessiva del sistema.

Una politica che accompagni la crescita dimensionale e tecnologica delle imprese minori , anziché determinarne la scomparsa, attraverso un impiego distorto della politica tributaria.

In definitiva l'aumento della no tax area nell'Irap in un range che va dal raddoppio fino a € 20.000 con un costo che oscilla tra 700 milioni e il miliardo di euro, rappresenterebbe un

incentivo di grande rilievo per il settore delle micro imprese particolarmente investito dall'aumento a pioggia delle imposte dirette ed indirette che ha caratterizzato la seconda metà del 2011, e da un quadro macro economico particolarmente sfavorevole proprio per questo segmento cruciale del nostro sistema produttivo.

Si può essere scettici sull'utilità e soprattutto sull'efficacia delle misure adottate, con qualche supponenza e semplicismo di troppo da parte del Governo, in tema di tracciabilità delle spese ai fini del controllo dell'evasione e del contrasto all'economia irregolare; ma è certo che la limitazione all'uso degli assegni nelle realtà economiche più minute rappresenta una misura che equivale ad una ulteriore restrizione del credito.

Sotto questo profilo l'intervento di alleggerimento fiscale sull'Irpef e sull'Irap, avrebbe effetti positivi su tutta l'economia minore, particolarmente diffusa nel Mezzogiorno, ma non solo; con riflessi virtuosi sulla domanda interna, sulla occupazione, e quindi in definitiva anche sul gettito tributario.

Consentirebbe poi un allineamento dei redditi assoggettati a dichiarazione su basi più realistiche, contrastando l'effetto di freno determinato dalle nuove disposizioni in materia di tracciabilità, di scarsissima utilità per contrastare l'evasione, ma efficacissime per frenare la spesa e deprimere il sistema.

. Ovviamente l'adozione di questo modello di riduzione incrementale dell'Irpef sui redditi aggiuntivi, verrebbe accompagnata da maggiori sanzioni in relazione ai redditi non dichiarati e successivamente accertati, che avrebbero potuto beneficiare del regime fiscale più vantaggioso, che ovviamente non si applicherebbe in caso di evasione ai maggiori redditi accertati.

Un'altra misura che non costa un euro al bilancio dello Stato e che consentirebbe alle regioni del Mezzogiorno, tutte caratterizzate da problemi di disavanzo nella gestione del sistema sanitario regionale, che comporta l'adozione di aliquote Irap maggiorate, potrebbe essere quella di consentire alle Regioni del Mezzogiorno di poter applicare per un periodo di tre anni, l'aliquota IRAP al livello della Regione con aliquota più moderata, finanziando la differenza a carico dei fondi FAS.

Il riequilibrio dei bilanci della sanità delle Regioni, non può non essere a carico dei territori; ma l'idea che si possa responsabilizzare la spesa regionale penalizzando le imprese, che non risulta siano fruitori del sistema sanitario nazionale, rappresenta uno dei tanti frutti avvelenati prodotti dalla concertazione, che hanno caratterizzato nel tempo anche il sistema tributario: un evidente distorsione che penalizza sotto il profilo dello sviluppo le Regioni economicamente più deboli, che presentano tuttora bilanci della sanità in disequilibrio, ma

vale la pena ricordarlo anche una spesa pro capite che è in genere inferiore a quella media nazionale.

Sempre dal lato delle imprese vedrei con favore l'avvio immediato delle 22 zone franche urbane, già autorizzate dall'Ue e messe incredibilmente su un binario morto da Tremonti ,con motivazioni relative alla copertura finanziaria, all'evidenza pretestuose. Farei seguire poi a questa prima esperienza la predisposizione di un piano nazionale per lo sviluppo di questo particolare strumento di incubatore d'impresa, finalizzato al recupero di attività industriali ed artigianali minori in tutta Italia, senza differenziazioni sul piano territoriale. Il costo di questo piano, comunque limitato, che diverrebbe operativo nell'arco di un paio di anni, potrebbe essere coperto ,con una quota del maggior gettito incassato nel 2012, favorito dalle riduzioni coordinate dell'IRPEF e dell'IRAP, dalla maggiore incisività dei controlli e da altre condizioni che favoriscono la tax compliance.

In questo scenario, la forte riduzione della tassazione triennale della quota incrementale del reddito ai fini dell'imposta personale progressiva, avrebbe il compito di favorire , (anche nei rinnovi contrattuali) una migliore dinamica dei redditi da lavoro, a sostegno della domanda interna e di facilitare attraverso una politica tributaria meno aggressiva sui redditi personali e d'impresa, una graduale emersione di quella quota di reddito irregolare, (profitti dell'impresa non dichiarati e quote di retribuzione fuoribusta) che essendo inserite in realtà in grado di sostenersi sul mercato, hanno margini sufficienti per una graduale emersione.

Per il resto la politica di consolidamento del bilancio va affidata a ulteriori tagli di spesa e all'adeguamento delle altre imposte indirette.

Da questo punto di vista la manovra attualmente all'esame del Parlamento per la conversione del decreto-legge del 5 dicembre appare da un lato insufficiente, dall'altro squilibrata.

È squilibrata sul versante della spesa perché concentra i risparmi essenzialmente sul settore statale. Sono previsti infatti oltre alla riduzione di alcuni trasferimenti, anche incrementi del gettito tributario di Regioni ed Enti locali, in parte automatici in parte discrezionali, decisi essenzialmente per ragioni politiche: il che dimostra che, all'atto pratico, i Governi Tecnici lo sono assai meno di quanto vogliano apparire.

Soprattutto questo secondo aspetto non deve essere trascurato per i riflessi che avrà inevitabilmente sull'insieme della cittadinanza, già ampiamente coinvolta come contribuenti dalle manovre tributarie di luglio, agosto e ora di dicembre. E purtroppo tutto lascia pensare che non finirà qui.

Tuttavia l'aspetto meno convincente è rappresentato dall'assenza di misure di risparmio su quello che ormai appare il vero buco nero della pubblica amministrazione: l'acquisto di beni

e servizi. Negli ultimi anni questa voce è cresciuta a dismisura, in parte alimentata dai forti ritardi con cui l'amministrazione pubblica assolve ai suoi doveri di debitrice.

In questo settore occorre un piano nazionale di risparmi rigoroso, perché questa appare ormai una sacca di inefficienza e di sprechi incompatibile con le condizioni della finanza pubblica italiana, che non viene toccata perché poco appariscente e molto protetta.

Un ragionamento analogo avrebbe dovuto essere esteso ai trasferimenti alle imprese, non sempre trasparenti, che in base a una stima prudenziale valgono una trentina di miliardi di euro all'anno.

La questione, vale la pena di sottolinearlo è essenzialmente politica, perché la ricognizione delle cosiddette tax expenditures è già in possesso del Governo. Si tratta quindi di una scelta tutt'altro che tecnica, che solo apparentemente mette al riparo dagli effetti della manovra il mondo imprenditoriale ..

Una manovra tanto squilibrata dal lato delle famiglie, accompagnata da misure ad effetto immagine contro alcuni settori del cosiddetto lusso, che colpiranno ovviamente non i benestanti o i ricchi, ma le imprese e i lavoratori di un segmento dell'economia italiana fortemente competitivo, non risparmierà neppure quella larga parte, apparentemente più fortunata del mondo produttivo, su cui il Governo al momento non ha posto fortunatamente la propria attenzione.

In una recessione prevedibilmente di portata molto più ampia di quella stimata dal Governo , non vi sarà impresa che potrà dirsi al riparo dai suoi effetti.

Sotto questo profilo sarebbe interessante un'indagine sulla ripartizione in base all'attività svolta, della riduzione di acquisti di autoveicoli nel 2011 (-11%) da parte degli italiani; ripartita per categorie di appartenenza ,fasce di reddito, età: probabilmente emergerebbe che il freno agli acquisti ha riguardato soprattutto i possessori di redditi soggetti a dichiarazione; sarebbe la conferma che il controllo dell'evasione va realizzato a monte e non a valle, al momento degli acquisti, altrimenti il solo effetto evidente è quello di dare un colpo di freno all'economia, senza ridurre ovviamente l'evasione.

Barattare il freno alle attività economiche con misure di contrasto all'evasione, puramente di facciata è, nelle condizioni dell'Italia di oggi, all'evidenza un lusso che non possiamo permetterci , su cui sarebbe opportuno che anche dalle parti del Governo, qualcuno cominciasse a rifletterci.

In questo anno e mezzo che ci divide dalle elezioni politiche del 2013 e che ha coinciso con il commissariamento della politica e la nascita di un Governo del Presidente che ne è la diretta proiezione, per alcuni versi difficilmente inquadrabile nell'alveo costituzionale, c'è da augurarsi che il Parlamento, si riappropri del suo ruolo politico, a cominciare dalla politica

tributaria che nel Parlamento, espressione della Comunità e sede istituzionale della sovranità popolare, trova le sue radici.

Da questo punto di vista il Governo Monti, credo sia giusto sottolinearlo, per le contraddizioni politiche e i condizionamenti che ha alle spalle, indica un evidente elemento di fragilità e di debolezza. Al di là della qualità personale dei singoli componenti dell'Esecutivo che non è in discussione, evidenzia infatti una continuità culturale con le politiche pubbliche del governo Prodi, che costituiscono il punto di arrivo estremo di uno statalismo senza Stato e senza qualità, di cui la riforma del Titolo Quinto della Costituzione costituisce il coronamento e la base istituzionale e politica.

Lo snodo da cui inevitabilmente occorrerà ripartire per riequilibrare i rapporti tra le Istituzioni, restituire una rappresentanza effettiva alla cittadinanza, avviare un processo di ammodernamento e decentramento, non effimero e soprattutto non ingestibile, per le sue stesse dimensioni.

Una questione quest'ultima che non si ritrova mai nella produzione alluvionale di scritti che ha accompagnato negli ultimi anni le politiche di decentramento, e in particolare il tema del cosiddetto federalismo fiscale. Un tema che al contrario è assolutamente centrale, e la cui assenza evidenzia l'inesistenza di un qualsiasi disegno, in tema di riforma delle istituzioni e di decentramento, altro, rispetto a una banale questione di ripartizione di risorse e di potere.

Una continuità che, sorprendentemente ha coinvolto anche l'esperienza dell'ultimo governo Berlusconi-Tremonti.

Il Ministro dell'economia, non essendo interessato ad avviare una politica tributaria diversa, finalizzata allo sviluppo della Comunità nazionale nel suo insieme, ha consolidato, specie in campo tributario quell'indirizzo, per i propri personali obiettivi politici.. Ha così, lasciato in eredità non solo una crisi che è essenzialmente frutto dell'assenza di qualsiasi visione su come e dove il centrodestra voleva condurre l'Italia, nella sfida dello sviluppo del dopo recessione. Ma quel che è peggio senza la capacità di dare voce a politiche pubbliche di segno diverso, per le quali pure il centrodestra aveva avuto nel 2008 un'ampia maggioranza parlamentare.

È più che probabile che il nuovo Governo continuerà, aggravandola, la politica di stress fiscale che aveva avviato il governo Prodi, con la motivazione dell'emergenza rappresentata dalla crisi del debito pubblico; una continuità che gli evidenti limiti di guida politica e i gravi errori nella conduzione della politica economica, in particolare di quella tributaria, che hanno caratterizzato l'ultimo governo Berlusconi, non devono in ogni caso rivalutare.

Continuità che oggi è affidata a ottimi tecnici che di quella politica erano stati consulenti ed ispiratori. Più che una previsione questa appare una constatazione, proprio per la qualità delle

poche misure di sostegno all'economia reale, tutte affidate ad interventi utili soprattutto alle imprese di maggiore consistenza.

Cioè a quelle che, come la Fiat, senza chiedere nulla allo Stato, hanno consapevolmente scelto di cogliere le sfide della mondializzazione, e di giocare la partita del proprio rilancio sul piano planetario, negoziando con il sindacato nuove regole per assicurare una elevata produttività e competitività agli impianti, investendo 800 milioni di euro a Pomigliano d'Arco per rilanciare la produzione di auto in Italia: una scelta di politica industriale, che proprio perché non ha molti precedenti nell'esperienza delle grandi imprese italiane, dovrebbe far riflettere su priorità e strumenti per rilanciare l'economia, nella guerra economica e finanziaria, scatenata dal post recessione.

Una guerra particolare nella quale è difficile distinguere gli alleati dagli avversari; al riguardo si può ricordare come esempio illuminante l'improvvisa vendita alla soglia dell'estate, di molti miliardi di titoli di debito pubblico italiano da parte della filiale italiana di Deutsche Bank. Un atto non proprio amichevole, che avrebbe meritato un qualche approfondimento da parte delle autorità italiane, bancarie e tributarie in primis.

Una questione seria, incredibilmente sottovalutata dal Governo, che, in ogni caso avrebbe richiesto grande attenzione a livello politico, perché di fatto l'attacco speculativo al debito pubblico italiano è stato innescato proprio da quella vicenda estiva, che forse vale la pena ricordarlo, non ha rappresentato un dato isolato, ma ha riguardato i principali gruppi bancari dei Paesi tradizionalmente collegati in passato all'area del marco. La cui decisione di vendere i titoli del debito pubblico dei Paesi caratterizzati da qualche rischio (Spagna, Portogallo, Belgio, Irlanda e Italia) è stata innescata a luglio dall'allarmismo sollevato dall'Autorità Bancaria Europea, e avallato dal Consiglio Europeo, sull'affidabilità dei debiti Sovrani di alcuni Paesi dell'Area dell'Euro, su cui ha brillato la distrazione del Governo Italiano.

Insomma una cosa è pretendere un maggiore coordinamento delle politiche di bilancio dei Paesi dell'area dell'euro, per difendere la stabilità del sistema monetario europeo. Altra cosa è che alcuni Paesi caratterizzati da condizioni di bilancio e di debito pubblico più equilibrate, coordinino le politiche finanziarie dei propri sistemi bancari, in larga parte nazionalizzati in conseguenza della crisi del 2008, alimentando un'aggressione speculativa nei confronti dei debiti sovrani di Paesi dell'area dell'euro, transitoriamente in condizioni meno favorevoli. Una situazione all'evidenza francamente insostenibile, montata per esigenze elettoralistiche dal Cancelliere tedesco e dal Presidente Francese, che sta sottoponendo a continui stress l'Unione Monetaria, sostanzialmente avallata dal Ministro dell'Economia del Governo Berlusconi. Un tema quello del rapporto tra le istituzioni europee, ed il loro funzionamento

e le oscillazioni delle politiche nazionali in conseguenza dei cicli elettorali che richiederebbe un serio approfondimento. Non è più pensabile che il sistema della moneta unica, nato per accelerare il processo di integrazione in Europa, per funzionare debba trasformare i principali stati europei, in Paesi impegnati a cedere una quota della propria sovranità statale non all'Unione Europea, ma alle linee guida imposte dalla Germania; le quali non è affatto detto siano le sole possibili per garantire stabilità in Europa.

Negli ultimi mesi, in conseguenza dell'incertezza che domina in Europa le esportazioni di oro verso la Svizzera sono quasi raddoppiate in quantità, mentre in Italia il giornale della Confindustria sogna, come strumento di politica economica, la limitazione dell'uso del contante (e quindi degli assegni a € 300) dimenticando che esiste un biglietto € 500 a corso legale!

Semplicemente ignorando che al centro della crisi italiana , vi è il fallimento dello Stato fiscale. Pensare che nel 2012 quando l'Italia strapperà alla Danimarca il secondo posto nella classifica dei Paesi con la più alta fiscalità del pianeta, la questione tributaria possa essere ricondotta a una banale questione di evasione fiscale, lascia francamente interdetti sotto il profilo culturale prima ancora che tecnico..

Se la pressione fiscale sul lavoro e sulle imprese è la più elevata al mondo, mentre le retribuzioni nette ci vedono in quella classifica al 22° posto, è da questo dato e non altri, che bisogna partire da subito, visto che sul versante della pressione tributaria non solo abbiamo raschiato ma abbiamo già da tempo sfondato il barile. Né può valere l'alibi che una riduzione dell'evasione consentirebbe anche l'alleggerimento delle imposte sui redditi; negli ultimi anni i recuperi in questo campo, sono stati imponenti, eppure non un euro è tornato al contribuente, neppure come riduzione del drenaggio fiscale!

Per questa ragione, al contrario di quelli che vengono indicati nell'documento della Banca d'Italia sul progetto di riforma tributaria, come gravi difetti dell'attuale imposta sui redditi, la cui correzione è rimandata a tempi migliori, fermare la macchina impazzita dell'Irpef , alle soglie di una grave recessione, indotta da un susseguirsi di manovre fiscali improvvisate, al di fuori di qualsiasi disegno di politica tributaria e con una inflazione montante, ritengo rappresenti in assoluto la prima priorità, per la politica tributaria.. In tutti i casi, è bene dirlo, agitare il tema dell'evasione fiscale, per cercare di giustificare una stretta fiscale senza precedenti, per di più priva di prospettive sotto il profilo dell'equilibrio dei conti pubblici, così come ha fatto prima il governo Berlusconi e ora quello presieduto da Monti, con l'appoggio interessato dei mass media non appare una scelta saggia.

I°) sul tema della valutazione quantitativa dell'evasione, come abbiamo sottolineato in precedenza non si hanno elementi precisi , salvo che la concentrazione è maggiore nel

Mezzogiorno, ma ovviamente sul piano quantitativo quest'ultima rappresenta, pro capite un sottomultiplo di quella organizzata e diffusa al centro e soprattutto al Nord.

II) nel termine evasione rientrano vari fenomeni di erosione degli imponibili, dall'economia irregolare a quella informale, all'elusione, che hanno effetti ben diversi rispetto all'evasione: la quale occulta una quota dei ricavi, ma non i costi (al contrario di quanto avviene nell'economia irregolare, che assolve le imposte indirette e si fa carico di costi non deducibili).

III) secondo stime della Banca d'Italia i redditi sottratti a tassazione nel settore del lavoro dipendente rappresenterebbero circa un terzo dell'economia irregolare (diciamo per eccesso 100 miliardi di euro).

Se questa quota di reddito potesse emergere improvvisamente, oltre il 75% (la stima è per difetto) di questi redditi sarebbe sottratto alla economia reale e trasferito al fisco: con quali effetti sull'occupazione e sul Pil è facile immaginare.

IV) l'idea che se pongo un tappo magari elettronico ai 1000 rivoli e canali di cui si alimenta l'economia irregolare e l'evasione, questa come per incanto scompaia, mi sembra francamente semplicistica, pericolosa e illusoria. Soprattutto agli attuali livelli di tassazione personale e societaria evidenziati nel rapporto della Banca d'Italia; livelli che d'altra parte non si capisce perché dovrebbero essere confermati, se come riconosce anche la Banca d'Italia, hanno evidenti effetti distorsivi

.A ben vedere quindi la soluzione al problema dell'evasione, non è certo nella creazione di uno stato di polizia fiscale, ma nel ridurre strutturalmente le cause che la alimentano, attraverso la riforma del sistema tributario.

V) se in Italia, circola più contante che altrove, ma non meno assegni, anzi, questo indica due cose a) che gli assegni liberamente trasferibili, fungono da mezzo di pagamento, ma anche da strumento alternativo di credito nell'economia minore tra persone che si conoscono tra loro e si affidano. b) che la minore diffusione in Italia di mezzi di pagamento elettronici è connaturata alle caratteristiche del modello economico; quindi occorre favorirne una trasformazione la più rapida possibile, non certo impedire nel frattempo al sistema di continuare a funzionare.

VI) se il modello di economia irregolare tanto diffuso in Italia non avesse carattere essenzialmente redistributivo tra i fattori della produzione, ma nascondesse un tesoro, non saremmo al solo annuncio di una ulteriore stretta fiscale, alla soglia di una nuova recessione e alla fuga dei capitali.

Mentre il tesoro accumulato dall'evasione che beninteso esiste ed è imponente, si trasferisce quotidianamente, e tranquillamente all'estero, favorito da un modello quale quello europeo,



in cui la libertà di circolazione dei capitali costituisce ormai un pilastro che non può essere ignorato, il Governo italiano anziché intervenire sulle cause strutturali che alimentano l'evasione, riducendo la convenienza ad evadere e migliorando la capacità di accertamento tributario, preferisce percorrere la scorciatoia della tracciabilità.

Sia detto con chiarezza, un pericoloso miraggio, perché da un lato la tracciabilità non incide su alcuna delle caratteristiche che rendono il sistema tributario italiano poco competitivo, per l'eccesso di pressione fiscale sui redditi ed in conseguenza, rappresentano il carburante da cui traggono alimento l'economia irregolare e l'evasione fiscale.

Dall'altro, ignorando il principio dei vasi comunicanti, ci si illude che una tracciabilità sempre più spinta riduca drasticamente l'evasione. Al contrario, specie nelle regioni di confine, questa politica apparentemente di facciata, in realtà gravida di conseguenze negative, soprattutto nelle regioni del Nord, darà una mano alle economie dei paesi vicini, che assumeranno il ruolo di attrattori di acquisti di beni di cui non si vuole lasciare traccia in Italia.

Se si guarda con più attenzione al calo del Pil nel settore del turismo negli ultimi anni (oltre tre punti percentuali), vi si può forse leggere più di un indizio degli effetti perversi della tracciabilità. (Le vacanze e i viaggi all'estero sono facilmente non tracciabili)

La conclusione è per me molto semplice: mentre la Germania che ci ha soffiato da quest'anno il terzo posto tra i Paesi con il più elevato debito pubblico, ha avviato nella seconda metà degli anni 2010 una politica fiscale espansiva dal lato delle imprese e delle famiglie, che ha consentito alla domanda interna tedesca di ripartire con una buona dinamica, che ha trainato la ripresa di quell'economia dopo la recessione; in Italia i Governi di destra e di sinistra hanno sottoposto invece il Paese, si può dire senza soluzione di continuità, ad una politica di stress fiscale continua, aggressiva e miope che è alla base della nostra mancata crescita nel corso degli anni 10, con la sola eccezione del 2006 e del 2007, in cui il centrosinistra di Padoa-Schioppa e di Visco si era inventato i tesoretti per bruciare attraverso l'aumento della spesa pubblica, essenzialmente clientelare, la crescita del gettito di tutte le grandi imposte statali, determinato dalla politica di alleggerimento fiscale degli anni 2002-2005, voluta essenzialmente da Berlusconi ed attuata, in modo parziale e con qualche limite ed incoerenza dal Governo in quegli anni.

In questa legislatura, non solo il Governo Berlusconi non ha introdotto alcuno dei correttivi per i quali aveva avuto un ampio mandato parlamentare; ha di fatto amplificato gli squilibri introdotti nelle imposte sui redditi dal Governo Prodi, aggravandoli con misure ulteriori, quali da ultimo il rallentamento del regime degli ammortamenti e la segmentazione della tassazione delle rendite finanziarie, chiesta tra gli altri da Confindustria. L'ennesima

manifestazione di una fiscalità per immagini, stonata perfino sotto il profilo della tempistica: se non fosse una cosa seria, l'estensione di un regime fiscale di favore per la tassazione dei titoli di Stato di tutti i principali Paesi, con la sola eccezione di quelli inseriti nella black list, nel pieno della crisi del debito pubblico italiano, dovrebbe far sorridere, quanto meno sotto il profilo della tempistica.

Una misura che comporterà un aumento del costo del denaro per le imprese e le famiglie! (Per la serie: stare lontani dalle lobbies) con ulteriori danni per l'Italia minore e più debole che non è ovviamente prerogativa esclusiva del Mezzogiorno.

Alla fine di questo forse troppo lungo percorso attraverso gli anni della crisi finanziaria e della recessione e oggi in quello dell'instabilità del debito pubblico, è difficile giungere a conclusioni ottimistiche, anche se a mio parere non mancherebbero le condizioni per imprimere una svolta all'economia italiana., A partire dalle aree sottoutilizzate.

Il problema principale nasce dal fatto che la riforma tributaria che ne dovrebbe rappresentare la necessaria premessa, non può limitarsi a semplici aggiustamenti, ma dovrebbe essere caratterizzata da indirizzi non solo diversi, ma per molti versi opposti rispetto a quelli che hanno dominato la politica tributaria negli ultimi anni, di cui il progetto di riforma dell'Irpef presentato da Tremonti nell'estate 2011 costituisce l'ultima triste e inutile appendice. Una linea in cui si riconoscono persone, interessi, idee radicate, vecchie di almeno quarant'anni, profondamente sbagliate..

La questione tributaria non è beninteso solo un problema quantitativo. Ha ragione Enrico de Mita quando sostiene che una riforma dell'imposizione sui redditi personali e d'impresa deve necessariamente realizzarsi nell'arco di molti anni.

L'importante è avere chiaro il senso della direzione verso cui si vuole andare.. Finché ci si continuerà ad illudere che il contrasto all'evasione si realizza attraverso il controllo del carrello della spesa, accompagnato dall'elaborazione dei dati dei conti correnti degli italiani (come se l'evasione e le attività irregolari passassero attraverso le banche), anziché realizzare un sistema di imposizione dei redditi personali caratterizzato da una progressività moderata, che faciliti l'emersione degli imponibili, basata su scaglioni molto ampi e sulla deducibilità piena delle spese socialmente rilevanti, la situazione italiana rimarrà a rischio.

Non conosco infatti altro modo per stabilizzare il debito pubblico, diverso da quello di far ripartire la crescita; la quale presuppone una distribuzione degli oneri tributari radicalmente diversa da quella attuale, e soprattutto il rispetto del principio di uguaglianza orizzontale, travolto da continue riforme parziali non coordinate del sistema, quanto meno in termini di ragionevolezza.

La percezione che emerge dall'analisi di quanto è avvenuto in Italia negli ultimi tre anni, sia dal lato delle politiche pubbliche, sia più in generale dalla capacità di reazione della società italiana alla crisi finanziaria e alla susseguente recessione, è in parte diversa dalla rappresentazione che ne ha offerto il Presidente del Consiglio sen. Monti.

L'Italia nel suo insieme ha reagito nel complesso bene ad una crisi, prima sottovalutata dalla politica (nel 2008) e poi condotta dalla stessa politica lungo un percorso improvvisato di riforme istituzionali, messo in piedi senza alcuna seria riflessione circa gli obiettivi e soprattutto i costi e i mezzi da destinarvi.

Corollario di questa scelta politica, che lasciava sullo sfondo l'obiettivo prioritario di favorire una ripresa accelerata dell'economia italiana, che non poteva limitarsi quindi soltanto alle Regioni esportatrici del Nord, ma che avrebbe dovuto coinvolgere l'insieme della società italiana in un percorso di crescita,, è stata una grave sottovalutazione del ruolo negativo svolto dagli attuali assetti (e squilibri) del sistema tributario proprio sul versante della crescita.

La mia impressione è che l'insieme degli interessi che si riconoscono nel nuovo Governo siano nel complesso gli stessi che avevano sostenuto in precedenza la maggioranza berlusconiana, ed oggi sono alla ricerca di un nuovo equilibrio politico. L'evidente fallimento della politica Nord- centrica, di cui la Lega Nord ha rappresentato soltanto una delle tante sfaccettature, non mi sembra abbia trovato nel nuovo Governo un diverso equilibrio; anzi se si guarda alla provenienza territoriale dei singoli Ministri, questo profilo risulta ulteriormente accentuato.

Non deve quindi meravigliare che le misure fin qui adottate, diano la sensazione che anche il Governo Monti abbia una percezione molto parziale di quel che sta avvenendo su scala mondiale. In questo senso è emblematico che all'aumento generalizzato delle imposte, non corrisponda alcun disegno di politica tributaria.

Da questo punto di vista più ancora delle poche risorse destinate allo sviluppo, concentrate in larga prevalenza verso le imprese mediograndi, e per conseguenza con una accentuata concentrazione anche sul versante territoriale, quello che appare più evidente, dai primi atti del nuovo Governo, è la continuità della politica tributaria, che ci riconduce, con un filo diretto al 2006.

Quello che più preoccupa, dal mio punto di vista non è tanto l'ulteriore stretta fiscale, che pure avrà inevitabilmente effetti recessivi ben maggiori di quelli stimati dal Governo, e già questo è semplicemente inaccettabile. Un aspetto fin troppo trascurato su cui occorrerebbe una riflessione attenta è rappresentato dalla incapacità da parte dei Governi degli ultimi

anni, indipendentemente dall'indirizzo politico, di formulare previsioni attendibili rispetto agli effetti delle manovre discrezionali di finanza pubblica .

Al riguardo si può ricordare la finanziaria 2007 del governo Prodi, che basava le previsioni su un incremento della pressione fiscale di 0,6 punti e su una riduzione conseguente del Pil di 0,2 punti. In realtà l'aumento della pressione fiscale registrato nel 2007 sarà a consuntivo più che doppio rispetto alle previsioni; lo stesso accadrà per la riduzione della crescita del Pil che, nell'ultima parte del 2007 aveva registrato una brusca frenata (-0,5% tra settembre e dicembre 2007) .

Poiché i centri di supporto governativi non sembrano essere mutati negli ultimi anni è facile prevedere una contrazione del Pil molto più elevata rispetto alle stime formulate dal Governo, che non offrono peraltro alcuna indicazione circa i criteri che hanno condotto a determinare tali previsioni. Questioni queste ultime tutt'altro che irrilevanti per il giurista ai fini della valutazione della ragionevolezza e quindi della legittimità o meno di disposizioni tributarie. In ultima analisi c'è da chiedersi se sia accettabile che la sesta economia del pianeta sia condotta attraverso una navigazione a vista, in cui il concetto di programmazione e di politica di bilancio rappresentano qualcosa di non dissimile rispetto a scatole vuote. Un profilo quest'ultimo istituzionale e politico prima ancora che economico che meriterebbe una riflessione più attenta.

Questi aspetti, completamente ignoranti dalla politica, dagli opinionisti e dai mass-media, sono stati affrontati subito dopo la presentazione del decreto di dicembre, nei loro effetti economici, dal professor Gustavo Piga.

Un'analisi impietosa, dettagliata e convincente, specie negli aspetti propositivi, che meriterebbe assai più attenzione; perché nella realtà tributaria italiana una manovra fiscale meno squilibrata di quella proposta dal Governo, che affianchi all'incremento del gettito delle imposte indirette, una significativa riduzione di quelle sui redditi personali (Irpef) e di impresa (Irap), ne annullerebbe gli effetti recessivi, migliorando i saldi di bilancio senza distruggere ricchezza.

Intendiamoci, l'Italia non è la Grecia: è un Paese con ben altre risorse e quindi in grado di superare anche una crisi transitoria del debito pubblico. Ma perché questo accada occorrerebbe non commettere ulteriori errori; e negli ultimi anni, da Visco a Tremonti e da ultimo a Monti, in campo tributario è stato un susseguirsi di aumenti di imposte al di fuori di un qualsiasi disegno di politica tributaria; aumenti che hanno impoverito gli italiani senza risolvere alcun problema.

Con il rischio di un avvitamento tra sempre maggiori imposte con conseguente freno alla crescita, e l'aumento del costo del servizio del debito pubblico determinato dalla tensione sui

tassi di interesse. Una trappola da cui è possibile uscire soltanto con una ripresa dello sviluppo, oggi letteralmente impedito dalla struttura squilibrata del prelievo tributario. Una questione centrale volutamente ignorata dal precedente Governo, per i condizionamenti politici richiamati in precedenza e confermata dal Governo Monti in base alla stessa logica, senza soluzione di continuità.

Dal mio punto di vista, più ancora della stretta fiscale, di cui peraltro un po' tutti sottovalutano la portata, avranno nei prossimi mesi effetti ancora più negativi sull'economia e quindi sui rischi di un avvitamento recessivo, le ulteriori illusionistiche misure di preteso rigore fiscale decise dal Governo per contrastare l'evasione fiscale, in continuità con quanto già avviato dal Governo Prodi, e proseguito dal Governo Berlusconi. Misure che evidenziano un'inquietante incapacità di confinare il fenomeno evasione nelle sue principali componenti, e un'improvvisazione che non dovrebbe essere consentita dell'azione di Governo: la loro efficacia infatti per contrastare il fenomeno di massa del salario fuoribusta e la sotto fatturazione delle esportazioni, è praticamente inesistente.

La sensazione che se ne trae è che quindi questo armamentario illiberale, non potrà in alcun modo funzionare, all'interno di un modello di società, quella europea, basata su logiche opposte rispetto ad uno Stato di polizia fiscale.

Quest'ultimo quindi avrà effetti soltanto in negativo; non scoraggerà l'evasione che diventerà al limite solo un po' più costosa. Spingerà invece a trasferire all'estero una quota crescente non solo di risparmio, ma anche di consumi che, direi inevitabilmente, si sommeranno ai redditi di provenienza irregolare, che non si vogliono tracciare in Italia, e che andranno quindi impiegati nei Paesi a noi più vicini. Esito questo, non scontato ma prevedibile di un singolare ossimoro fatto di sempre maggiori imposte in una persistente eclissi della politica tributaria.

#### 14) Conclusioni

La conclusione, analizzando le linee guida e gli ingredienti della manovra di finanza pubblica impostata dal Governo Monti non può che essere negativa, così come è fuorviante l'idea che il Governo cerca di diffondere, che ora sia possibile avviare una seconda fase, finalizzata al rilancio dello sviluppo, svincolata dalla prima, e quel che è peggio priva di risorse.

In questo particolare momento di criticità del debito pubblico, la politica tributaria poteva rappresentare l'occasione per una svolta nelle politiche pubbliche, attenta ai saldi di bilancio, ma anche capace di avviare un ciclo di crescita virtuoso

.Così non è stato e ora, dietro l'angolo vi è invece una grave recessione di cui non è facile prevedere né l'ampiezza, né la durata, determinata da un susseguirsi di misure fiscali o ad

effetto equivalente in sequenza che hanno determinato una stretta fiscale senza precedenti, che in assenza di un qualsiasi disegno di politica tributaria, da parte del Governo, appare una scelta essenzialmente politica, caratterizzata da troppe variabili e incognite. Vi è in Italia una convinzione diffusa che i problemi vengano soprattutto dalla finanza pubblica e dall'economia, la cui crescita insufficiente, metterebbe continuamente a rischio gli equilibri di bilancio.

Non sono affatto convinto che questa interpretazione, che il Governo fa comprensibilmente propria, a supporto della manovra impostata con il decreto legge del 5 dicembre, sia corretta anche dal punto di vista degli equilibri o degli squilibri di fondo che caratterizzano il nostro Paese. In realtà a mio parere i dati economici (finanza pubblica ed economia reale) non rappresentano la causa determinante dei diversi fattori di debolezza in atto, che va ricercata invece nella crisi sistemica che ha investito il diritto a partire dalla fine del secolo scorso, a cominciare dal diritto tributario, che per molti versi rappresenta lo snodo e l'elemento di convergenza di una crisi che dilana a raggiera i suoi effetti negativi sull'insieme della società italiana.

Se si guarda ai dati dell'economia reale, è possibile rilevare una serie di indicatori aggiuntivi che confermano questo assunto, e dovrebbero indurre ad un approfondimento innanzitutto culturale.

L'Italia è un paese assai più solido di quanto evidenzino i principali dati di contabilità nazionale. La dimensione della quota di Pil sommerso è ben maggiore di quella dei nostri principali partner europei; pertanto sia la dimensione della spesa pubblica, sia la pressione fiscale rispetto al Pil, sono in realtà fortunatamente meno onerose di quanto emergerebbe dai dati economici grezzi, che non tengono conto di questo correttivo. E' probabilmente questa la principale ragione che consente all'Italia, di mantenere elevati tassi di competitività e di crescita dal lato dell'esportazioni, e una tenuta complessiva del sistema, nonostante la bassa crescita della domanda interna. Dunque, ci si potrebbe accontentare, in attesa di tempi migliori, fidando nella capacità del nuovo Esecutivo di migliorare l'immagine complessiva dell'Italia sul piano internazionale, sperando che questo possa risolversi anche in minori tensioni sul debito pubblico.

Ma una conclusione del genere, che potrebbe apparire ragionevole, sarebbe in realtà soltanto consolatoria. Come ho cercato di evidenziare nel corso di questo saggio il problema maggiore per l'Italia oggi non è tanto il fatto di essere costretta a convivere con una pressione fiscale tra le più elevate, ma quella di avere un sistema tributario sempre meno competitivo sul piano internazionale e sempre più squilibrato sotto il profilo distributivo, sul versante dei redditi personali e di impresa.

Tuttavia l'aspetto più preoccupante sta nel fatto che nella classe dirigente italiana, ben rappresentata al Governo, questo sistema tributario, che meriterebbe semplicemente di essere rottamato, è considerato invece un ottimo sistema, i cui effetti positivi, tuttavia vengono continuamente vanificati dall'evasione. Una singolare inversione del principio di causalità, sostegno di una tesi apparentemente priva di senso in realtà espressione di una cultura statalista e consociativa, che confonde l'efficienza ed efficacia del sistema tributario con la sua onerosità. Questa impostazione deformante del rapporto tra società, economia e finanza pubblica ha spinto a considerare ai fini dell'equilibrio di bilancio un unico fattore e cioè la crescita del numeratore delle imposte, senza neppure porsi il problema di poter realizzare un risultato analogo puntando piuttosto che sulla crescita del numeratore delle imposte, sulla espansione del denominatore del Pil !

In buona sostanza le manovre di bilancio, negli ultimi anni hanno inseguito il pareggio, attraverso continue strette fiscali; senza accorgersi che per l'Italia il problema prioritario è quello di utilizzare in modo accorto una graduale riforma del sistema di imposizione sui redditi, per favorire l'emersione di una quota del Pil irregolare o sommerso. Questione, inutile dirlo, di straordinaria attualità oggi, proprio per la dimensione raggiunta, in seguito alla recessione del 2008 /2009, dal debito pubblico rispetto al prodotto interno lordo.; Ma anche una questione difficile da fare " passare come prioritaria" stante la diffusione di un pregiudizio statalista a favore dell'aumento delle imposte, intorno al quale si sono sedimentati nel tempo corposi interessi, a partire dal mondo imprenditoriale. (Basti pensare alle proposte di patrimoniale a carico di tutti gli altri !)

Un sistema tributario obsoleto inefficiente ed ingiusto che a mio parere costituisce il principale snodo che ha frenato la crescita italiana degli ultimi 10 anni, Sotto questo profilo vengono quindi in evidenza i limiti determinati dalla lunga eclissi della politica tributaria, sostituita da un'escalation di misure sempre più restrittive, ininfluenti sotto il profilo del contrasto all'evasione, ma di provata efficacia per frenare la crescita dell'economia. Queste considerazioni trovano un puntuale riscontro nell'andamento delle entrate tributarie, così come evidenziato mensilmente dal Bollettino delle entrate tributarie.

Nel 2011, trainate dalla ripresa del 2010, le entrate tributarie evidenziano il picco di crescita nel mese di aprile con un incremento del 5,7%; particolarmente significativol' incremento dell'Irpef +4, 1% e dell'Iva +5,4% (+1,2% l'Iva interna +30% sulle importazioni). Nel mese di luglio in cui si registrano gli incassi dell'autotassazione, l'aumento delle entrate è già molto più rallentato, pari all'1,8%; l'Irpef cresce del 2,2%; l'I res registra un calo del 5,6%; l'Iva evidenzia ancora una buona crescita +3,4% (-0,3% l'Iva interna +22,7% quella sulle importazioni). Nel mese di settembre le entrate crescono ancora del 2,5%; continua il

rallentamento dell'Irpef +2% mentre l'Ires segnava un calo del -4%; in ulteriore rallentamento anche l'Iva +3,4% (-0,3% l'interna +22,7% quella sulle importazioni); l'Irap cresce del 3,5%. Gli ultimi dati disponibili quelli di novembre, particolarmente significativi indicano un ulteriore accelerazione della frenata; il totale delle entrate cresce dell'1,2%, ma l'Irpef solo del +0,6%, mentre si accentua il rallentamento dell'Iva, +2,6% (-0,8% l'interna +21,5% quella sulle importazioni); l'Irap poi aumenta solo del +0,3%.

Questi dati evidenziano da un lato un rallentamento generale della dinamica delle entrate nel primo semestre 2011, determinato dalle incertezze sui debiti sovrani. Tuttavia l'aspetto più significativo è rappresentato dai segnali negativi che vengono dai dati del mese di settembre, su cui cominciano a manifestarsi gli effetti del decreto Tremonti di agosto. Partendo da queste premesse non si può che esprimere un giudizio particolarmente preoccupato per la manovra tributaria di dicembre che, al contrario di quanto affermato dal Governo avrà un impatto fortemente negativo sulla crescita del Pil, che calerà a essere ottimisti di un multiplo rispetto al -0,5% previsto dal Governo.

C'è da chiedersi come sia possibile, per il solo effetto della crisi delle istituzioni da cui prende avvio questo saggio, che ha narcotizzato l'Italia, che in Italia non ci si ponga il problema che una manovra fiscale netta da 25 miliardi di euro o giù di lì, spalmata sull'insieme della platea dei contribuenti, inserita in un quadro congiunturale particolarmente sfavorevole, è, in termini di politica tributaria semplicemente insensata; il risultato prevedibile, sulla base delle stime formulate dalla Banca d'Italia, sull'andamento del PIL nel 2012, (-1,8%) sarà infatti quello di vedere neutralizzati i due terzi del maggior gettito programmato, prodotto dalle strette fiscali di agosto e dicembre 2011 (Aumento dei tributi e freno ai consumi connesso con le limitazioni all'uso del contante e alla circolazione degli assegni).

Non va meglio con il FMI che prevede per l'Italia una recessione spalmata su due anni, con un più realistico calo del PIL cumulato, vicino al 3% (2,2% nel 2012 e 0,6% nel 2013), che vanificherebbe, sotto il profilo dei saldi di bilancio, in 2 anni i quattro quinti della manovra.

Non capire che per riequilibrare i conti pubblici non serve solo aumentare le imposte, distruggendo ricchezza, ma che occorrerebbe ragionare in termini complessivi di politica tributaria, utilizzando una parte dell'incremento del gettito programmato, per alleggerire il peso del fisco sulle famiglie e sulle imprese minori, che sono quelle che producono la ricchezza e poi la consumano, compensando nella misura più ampia possibile gli effetti depressivi della stretta fiscale, con un alleggerimento dell'imposizione sui redditi su famiglie e imprese, lascia senza parole. Così come appare sorprendente l'assenza di strategie alternative (ipotesi di prestito forzoso o di imposta patrimoniale), in grado di spezzare



rapidamente il circolo vizioso tra crescita del costo del servizio del debito pubblico, e effetti depressivi sull'economia determinati da continui incrementi delle imposte.

A ben vedere, la crisi dello Stato fiscale, di cui ho paventato il rischio nella prima parte di questo saggio, con la manovra del Governo Monti, si sta purtroppo materializzando.

Su un punto tuttavia l'eclissi della politica tributaria ha avuto un aspetto positivo; ha spazzato via l'illusione che il federalismo fiscale potesse rappresentare un'alternativa efficace rispetto ad una riforma complessiva del sistema tributario dello Stato, di cui la fase recessiva ha dimostrato l'indifferibilità ed urgenza.

La crisi ha evidenziato che l'Italia ha uno straordinario bisogno di politiche pensate in base ad un approccio unitario in tutti i campi, a partire dal fisco. Infatti soltanto attraverso politiche unitarie, che beninteso non significa affatto politiche uniformi, è possibile valorizzare, riconducendole a sistema, le indispensabili articolazioni e differenziazioni delle politiche di settore, nella loro attuazione sul piano territoriale.

E' mia convinzione che la soluzione a quella che appare ormai una crisi globale, non possa essere trovata al di fuori della politica; la quale dovrà necessariamente farsi carico sia di assicurare le condizioni per una ripresa dello sviluppo del sistema Italia, stabile e robusto; sia di una riforma delle istituzioni che presuppone un riequilibrio complessivo dei poteri tra Governo, Parlamento e sistema degli enti territoriali, che abbia come pietra d'angolo la tutela dei diritti dei cittadini, dopo l'eclissi degli ultimi anni.

Il diritto dunque, la cui cattiva salute ha alimentato la crisi delle istituzioni, e ne è a sua volta condizionata, ha trovato conferma, seppure ve ne fosse stato bisogno, fin dai primi atti del nuovo Esecutivo presieduto dal senatore Monti. Basti per tutti sottolineare il silenzio (ovviamente fa eccezione il liberale Ostellino) che ha accompagnato l'incredibile escalation, il salto di qualità con cui il nuovo Governo ha preteso di affrontare il tema del contrasto all'evasione fiscale.

Nel decreto-legge di dicembre l'idea del Governo, che in uno Stato che si dica ancora democratico, sia non solo possibile, ma legittimo chiedere al sistema bancario di comunicare all'anagrafe tributaria mensilmente le operazioni di conto corrente di 40 milioni di italiani, in assenza di qualsiasi indizio non dico di evasione, ma neppure di semplice irregolarità fiscale, è scivolata nella più sorprendente indifferenza.

Ovviamente una massa di miliardi di dati del genere sembra del tutto inutilizzabile e quindi ci si può illudere che la misura si inserisca tra le tante disposizioni di facciata che rendono così anomalo il nostro Paese, e creano imbarazzo e disagio a chi ha dell'Italia un'idea alta. Ma ovviamente non è così. Questi dati serviranno, attraverso appositi programmi informatici

per conoscere, controllare, spiare, analizzare, selezionare, condizionare, dividere, orientare, le abitudini di vita di milioni di italiani inconsapevoli: in una parola accompagneranno attraverso una mano invisibile ma non per questo meno prevaricatrice, la vita di ciascuno.

Una intrusione insopportabile dello Stato nella "Vita degli altri" che illumina di una luce sinistra l'azione del Governo, per conto di leader politici senza idee, senza politica, ed in definitiva, senza dignità.

I rischi che questo modello comporta ai fini di un controllo sociale di massa, dovrebbero essere chiari quantomeno per chi ha idea che il diritto sia soprattutto espressione di valori, e in una società democratica, di valori condivisi nelle linee di fondo.

Chi ha avuto la ventura e la fortuna di realizzare la propria esperienza di lavoro in una grande Università, frequentando intere generazioni di giovani, ha il dovere di non distrarsi rispetto a questo scivoloso piano inclinato in cui l'Italia sta inconsapevolmente precipitando e di cui le sicure vittime sono le generazioni più giovani.

Un dato è certo: in Italia, al contrario di quanto avviene nel resto d'Europa, la mobilità sociale negli ultimi quarant'anni è arretrata paurosamente. Non è mai troppo tardi quindi per reagire e per diffondere nelle coscienze, a partire dai giovani che frequentano le nostre Università, l'idea che in una società in cui il diritto conosce continui arretramenti, sia sempre più difficile tutelare i diritti dei singoli, e quindi innanzitutto i loro.

## BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- Alesina A. – Ichino A.; *L'Italia fatta in casa*, Mondadori, 2009;
- Amatucci F. a cura di, *Il nuovo sistema fiscale degli enti locali*, Giappichelli, 2010;
- Baggio R., *Il principio di territorialità ed i limiti alla potestà tributaria*, 2009;
- BANCA D'ITALIA, *Bollettino economico e suoi supplementi*, 2010-2011
- Basilavecchia M., "L'evoluzione della politica fiscale dell'Unione Europea" in *RDT* 2009 parte I pag. 395 e ss ;
- Beghin M., *Principi, istituti e strumenti per la tassazione della ricchezza*, Giappichelli 2010;
- Boeri T. - Guiso L., *Ma è possibile tagliare le tasse?*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);
- Bonomi A., *Sotto la pelle dello Stato*, Feltrinelli 2010;
- Bovi M., *Quelle tasse occulte che favoriscono l'evasione*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info);
- Bussani M., *Il diritto dell'Occidente*, Einaudi 2010;
- Carlini R., *L'economia del noi – L'Italia che condivide*, Laterza 2011;
- Cassese S., *Il diritto globale*, Einaudi, 2009;
- Cepellini P., Lugano R., *Il tentativo di «catturare» chi sfugge al redditometro*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 Settembre 2011.
- Cellino M., *Il bosso sul dossier titoli aumenta fino a 380 euro*, in *Il Sole 24 Ore*, 5 Luglio 2011.
- Cortez B., Vogel T., *A financial Transaction Tax for Europe?*, *Ec Tax Review*, 1, 2011.
- De Mita E., *Una riforma "a futura memoria"*, in *Il Sole 24 Ore*, 1 Luglio 2011.
- De Stefani L., Meazza M., *Rivoluzione per i contribuenti minimi: tasse al 5% ma solo per pochi. Per gli altri arrivano gli studi di settore*, in *Il Sole 24Ore*, 23 Luglio 2011.
- Degli Innocenti N., *La nuova finanziaria inglese tassa le aziende al 23% (il livello più basso del G7)*, in *Il Sole 24 Ore*, 23 Maggio 2011.
- Del Federico L., *Tutela del contribuente e integrazione giuridica europea*, Giuffrè 2010;
- Dorigo S., *Il limite massimo dell'imposizione nel diritto internazionale e dell'Unione europea ed i suoi effetti nell'ordinamento italiano*, in *RDT* 2011 n.1 parte I, pag. 41 e ss;
- Economia Reale, *VI Rapporto sull'economia italiana*, Roma, 2011;
- Falsitta G., *Giustizia tributaria e tirannia fiscale*, 2008;
- Feltri S., *Il giorno in cui l'euro morì*, Alberti 2011;
- Festa L., Sapelli G., *Capitalismi – Crisi globale ed economia italiana 1929-2009*, Boroli 2009;
- Fitojussi J. P., *Il dittatore benevolo – leggi sul governo dell'Europa*, il Mulino;
- Feio D., *Relazione recante raccomandazioni alla Commissione sul miglioramento della governante economica e del quadro di stabilità dell'Unione*, in particolare nell'area dell'euro, A7-0282/2010
- Fondazione REI – CERADI Luiss Guido Carli, *Riforma fiscale e redditi di lavoro dipendente: per una fiscalità volta verso il nuovo millennio*, Dicembre 2010.
- Forquet F., *Un piano in cinque punti per la crescita*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 Settembre 2011;
- Fortis M., *La crisi mondiale e l'Italia*, Il Mulino 2009;
- Gaiani L., *Il fisco non concede lo sconto per la svolta*, in *Il Sole 24 Ore*, 28 Febbraio 2011.
- Gallo F., *Il difficile cammino italiano per un capitalismo moderno: il contributo di Assonime alla produzione legislativa in materia fiscale*, in *Rassegna tributaria* n.3-2011, p.697 e ss;

- Giovannini A., Principi costituzionali e nozione di costo nelle imposte sui redditi, in *Rassegna tributaria* n.1-2011;
- Iannello N., a cura di, *La società senza Stato*, Rubettino 2004;
- Irti N., *Diritto senza verità*, Laterza 2011;
- La Scala A.E., a cura di, *Federalismo fiscale e autonomia degli enti territoriali*, Giappichelli 2010;
- La Torre G., *Il grande bluff – Il caso Tremonti*, Melampo 2009;
- Marcheselli A., Lo statuto del contribuente: condivisione dei principi comunitari e nazionali, riflessi sulla validità degli atti, *Dir. e pratica trib.* n.3/2011 p.521 e ss;
- Mazzagrecò D., I limiti all'attività impositiva nello Statuto dei diritti del contribuente, Giappichelli 2011;
- Melis G.- Persiani A., Riscossione coattiva e Convenzione europea dei diritti dell'uomo: alcune riflessioni, in *Rassegna Tributaria* 2011 n.4 p.901 e ss;
- Melis G. - Pitrone F., Le misure fiscali "anti-crisi" e le recenti proposte del governo italiano in una prospettiva comparatistica, in *Innovazione e Diritto*, n.3/2011, p.3 ss.
- Mobili M., Sacrestano A., Meno fisco sul capitale d'impresa, in *Il Sole 24 Ore*, 3 Luglio 2011.
- Monti M., *A new strategy for the single market*, Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso, 2010.
- Moschetti F., Il principio democratico sotteso allo Statuto dei diritti del contribuente e la sua forza espansiva, in *Riv. Dir. trib.* 2011 n.7-8 parte I p.731 e ss;
- Perrone L., Il redditometro verso accertamenti di massa con obbligo di contraddittorio, *Rassegna tributaria* 2011 n.4 p.887 e ss;
- Perrone Capano R., L'Europa tra debolezza dell'Euro e crisi dello Stato fiscale, in *Rassegna Tributaria* 5/2001, pp. 1319-38
- Perrone Capano R., L'andamento del gettito delle imposte evidenzia il ruolo centrale dellapolitica tributaria nell'emergenza economica, non solo in funzione anticiclica, in *Innovazione e Diritto*, 5/2008, pp. 3-37;
- Perrone Capano R., Una bussola nel labirinto IRAP tra pregiudiziali politiche, limiti giuridici e vincoli di finanza pubblica, in *Innovazione e diritto* n.2/2006;
- Perrone Capano R., Verso il federalismo fiscale, tra limiti istituzionali non risolti e persistenti criticità del sistema tributario statale, in *Innovazione e diritto*, 1/2009;
- Perrone Capano R., La ripresa non drogata dalla spesa pubblica traina il miglioramento dei saldi di bilancio. Ma l'eclissi della politica tributaria frena l'economia ed aggrava gli squilibri territoriali, in *Innovazione e Diritto*, n.2/2011, p.3.
- Pesole D., Dalle entrate il 65% della manovra, in *Il Sole 24 Ore*, 8 Settembre 2011;
- Pesole D., Conti al sicuro ora, ma resta l'incognita della crescita debole, in *Il Sole 24 Ore*, 8 Settembre 2011
- Piazza M., Rebus maxibollo sui rendiconti del deposito titoli, in *Il Sole 24 Ore*, 11 Agosto 2011;
- Piga G.; Un appello a Monti; in [www.gustavopiga.it](http://www.gustavopiga.it);
- Pizzuti F.R., a cura di, *Rapporto sullo stato sociale 2010*, Academia universa press 2009;
- Procopio M., L'improvvisata (e recessiva) manovra di Ferragosto, in *Dir. e pratica tribu.* n.5/2011 p.977 e ss;
- Quadrio Curzio A. e Fortis M., a cura di, *Valorizzare un'economia forte. L'Italia e il ruolo della sussidiarietà*, Il Mulino 2007;
- Rodrik D., *La globalizzazione intelligente*, Laterza 2011;

Romano B., La Germania stringe per la nuova tassa sulle attività bancarie, in *Il Sole 24 ore*, 4 Marzo 2011.  
Salvadori M.L., *L'Italia e i suoi tre Stati, il cammino di una nazione*, Laterza 2011;  
Salvadori M.L., *Democrazia senza democrazie*, Laterza 2011;  
Sapelli G., *La democrazia trasformata*, Mondadori 2007;  
Scardino C., Francia: in arrivo dal 2012 la riforma della patrimoniale, in *Fisco Oggi*, 25 Maggio 2011.  
Sen A., *La libertà individuale come impegno sociale*, Laterza 2007;  
Turchi A., *Coscienti evasori – Problemi e prospettive dell'obiezione fiscale*, Franco Angeli 2011;  
Viesti G., *Mezzogiorno a tradimento*, Laterza, 2009;  
Viesti G., *Più lavoro più talenti, Giovani, donne, Sud, La risposta alla crisi*, Donzelli, 2010;  
Villani S., *Il d.d.l. sul federalismo fiscale: alcune osservazioni in materia di "regionalizzazione" dell'Iva e di lotta all'evasione fiscale*, in *Rassegna Tributaria*, n.1/2008, p.137.

## **Le Comunità montane, tra autonomia regionale e coordinamento della finanza pubblica: gli interventi della Corte Costituzionale**

*di Ernesto Aceto*

### **Abstract**

The mountain communities in the past have been a central charge of the assets and liabilities of major importance. Survivors of the Constitutional Reform Act No 3 of 2001 have continued their action on the territory, performing their duties. The recent tendency of the Legislature to reduce public spending frenzy has imposed a drastic reduction. In this article highlights the strengths and weaknesses of a reform forced the Mountain Communities, in contrast with the will to push toward the towns, but at the same time unions strongly supported by the Legislature. Interventions are also highlighted on the Mountain Communities by the Constitutional Court has repeatedly invoked the Italian legislators, in the name of the principle of reasonableness and certainty of revenue.

### **Premessa**

Le Comunità Montane rappresentano una realtà sicuramente molto diffusa sul nostro territorio nazionale. Il Testo Unico Enti Locali prevede al Titolo II rubricato “Soggetti” uno specifico capo, il V, che è dedicato alle Comunità Montane. La Comunità Montana rientra così nel Titolo dei “Soggetti” e non in quello dedicato alle “forme associative”. Nella realtà però si pone fra le due tipologie infatti è Ente Locale e, quindi, ha una configurazione analoga al Comune ma gode di molte delle caratteristiche tipiche delle forme associative. La Comunità Montana, non è comunque un Ente Locale alla stregua del Comune o della Provincia o della Città Metropolitana infatti non è direttamente previsto dalla Carta Costituzionale. Si configura però come Ente Locale autonomo; la sensazione è quella di un vero e proprio paradosso in quanto la Comunità Montana è presente da tempo nell’assetto istituzionale mentre la città Metropolitana pur essendo presente in Costituzione non è effettivamente operante.

Complessivamente le Comunità Montane sono 264, con un numero di amministrazioni comunali coinvolte pari a 3588, ovvero quasi la metà dei Comuni italiani.

L'analisi dei dati relativi alla dimensione demografica dei Comuni che partecipano ad una Comunità Montana mette in evidenza come questo tipo di aggregazione istituzionale risponde a specifici bisogni di aggregazione, ed al contempo di attribuzione di funzioni e compiti al fine di realizzare quel principio introdotto dalla legge Bassanini e sposato dal Legislatore costituzionale del 2001 di garanzia per il cittadino di una giusta dimensione allocativa di funzioni partendo dal basso ovvero dall'Ente a lui più vicino, anche e soprattutto al fine di garantire la efficacia, efficienza ed economicità nella gestione delle funzioni e quindi nella erogazione dei servizi.

#### - Riferimenti normativi

La potestà legislativa regionale in materia di Comunità montane ha ricevuto legittimazione dalla legge statale, che le qualificava enti locali associativi, disciplinati e costituiti con legge regionale. La legislazione successiva non ha mutato l'impianto iniziale.

Alla legislazione residuale regionale spetta la disciplina di tutte le materie non espressamente riservate in via concorrente o esclusiva allo Stato.

La questione che anima il dibattito consiste nel trattamento da riservare alle forme associative degli Enti locali, nel senso della loro riconducibilità alla competenza legislativa statale, piuttosto che a quella regionale. Il nocciolo del problema, a voler semplificare, può essere individuato nel tipo di interpretazione che si fornisce dell'art. 117, co. 2, lett.p) della Costituzione.

La legge La Loggia, nel disporre una delega legislativa al Governo in tema di revisione delle disposizioni relative agli Enti locali, esprime un favore verso la valorizzazione delle forme associative, con ciò considerando queste ultime rientranti nella potestà legislativa statale. La stessa legge La Loggia, inoltre, in successivi passaggi dispone direttamente in materia di Comunità montane, attribuendogli espressamente il potere normativo e considerandole in relazione all'attuazione del principio di sussidiarietà, con enti preposti all'esercizio in forma associata delle funzioni amministrative e all'esercizio del potere sostitutivo.

La legge finanziaria per l'anno 2008, ha pesantemente disposto in relazione alla riduzione delle spese, del numero delle comunità e dei relativi organi rappresentativi<sup>1</sup>.

Lo Stato ha utilizzato la via della legislazione concorrente per fissare alcuni principi fondamentali in tema di concorso agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, al fine

<sup>1</sup> Sul punto cfr. "La legge 244/2007 e le Comunità Montane, luci ed ombre tra vincoli di spesa e necessità dei territori" di Ernesto Aceto in [www.innovazioneDiritto.unina.it](http://www.innovazioneDiritto.unina.it);

di vincolare le future leggi regionali al rispetto dei principi posti; soluzione legislativa che probabilmente si deve anche all'adesione da parte della Corte Costituzionale all'interpretazione restrittiva della clausola di cui all'art. 117, co. 2, lett. P), della Costituzione, che non ammette interventi statali in materia di Comunità montane sulla base di tale norma.

Con due pronunce emesse a breve distanza l'una dall'altra, la Corte Costituzionale si è espressa a favore della competenza legislativa esclusiva delle Regioni in materia di Comunità montane, mostrando così di interpretare in senso restrittivo la norma di cui all'art. 117, co. 2, lett. P), della Costituzione.

Lo stesso orientamento del Giudice delle leggi era stato in precedenza espresso dal Consiglio di Stato in sede consultiva<sup>2</sup>.

Proprio l'art. 44 della Costituzione<sup>3</sup> è stato spesso chiamato in causa per giustificare la permanenza della competenza legislativa statale in materia di Comunità montane anche dopo la riforma costituzionale del 2001, sostenendo l'esistenza di una riserva di legge dello Stato per provvedimenti a favore della montagna.

Ulteriore fondamento giuridico delle Comunità montane, può ricavarsi sia nell'abrogato art. 129 Cost. che nell'art. 9 della Carta Costituzionale, quest'ultimo ancora oggi in vigore. Pertanto, alla luce delle disposizioni costituzionali innanzi richiamate, le Comunità montane appaiono come Enti necessari per l'attuazione dell'art. 9 della Costituzione, nella parte in cui tratta della tutela del "paesaggio".

L'affermazione della competenza residuale regionale viene infatti contestualizzata nell'ambito del rinnovato ruolo attribuito agli enti locali dall'attuale Titolo V, parte II, della Costituzione; ruolo che si impone come limite agli spazi di manovra del legislatore regionale. Un nodo non ancora risolto è rappresentato proprio dalla possibilità o meno di eliminare dall'ordinamento giuridico le Comunità montane.

L'eventuale soppressione dovrebbe essere autonomamente disposta dalle Regioni; viceversa, ritenere esistente una potestà legislativa dello Stato, esclusiva o a livello di normazione di principio, induce a sostenere che le Regioni non possano provvedere alla soppressione in assenza di una preventiva disposizione statale in tale senso.

<sup>2</sup> Vd. Consiglio di Stato Sez. I, parere n. 1506/03.

<sup>3</sup> Sul punto, eloquente è la disposizione prevista dall'art. 7 della legge 31 gennaio 1994 n. 97 che recita testualmente: "1. I piano pluriennali di sviluppo socioeconomico (la cui attuazione è affidata alle Comunità, n.d.r.) di cui all'art.29, comma 3, della legge 8 giugno 1990, n. 142, hanno come finalità principale il consolidamento e lo sviluppo delle attività economiche ed il miglioramento dei servizi; essi inoltre individuano le priorità di realizzazione degli interventi di salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente mediante il riassetto idrogeologico, la sistemazione idraulico-forestale, l'uso delle risorse idriche, la conservazione del patrimonio monumentale, dell'edilizia rurale, dei centri storici e del paesaggio rurale e montano, da porre al servizio dell'uomo a fini di sviluppo civile e sociale.

2. Le previsioni di interventi per la salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente, mediante il riassetto idrogeologico, la sistemazione idraulico-forestale e l'uso delle risorse idriche, sono coordinate con i piani di bacino previsti dalla legge 18 maggio 1989, n. 183 e successive modificazioni, e sono rese coerenti con gli atti di indirizzo e di coordinamento emanati ai sensi della predetta legge.

3. Allo scopo di riconoscere il servizio svolto dall'agricoltura di montagna, la legge regionale disciplina la concessione, attraverso le comunità montane, di contributi fino al 75 per cento del loro costo per piccole opere ed attività di manutenzione ambientale concernenti proprietà agrosilvo-pastorali. Possono essere ammessi a contributo anche gli interventi svolti da imprenditori agricoli a titolo non principale"



L'eliminazione degli enti montani dal quadro dell'ordinamento giuridico, richiede di distinguere il caso in cui la decisione del Legislatore preveda la loro sostituzione con altri enti appositamente dedicati ed assegnatari delle stesse funzioni, dalla situazione nella quale nessun ulteriore Ente sia previsto, con conseguente esercizio delle relative funzioni da parte degli Enti locali di cui all'art. 114 della Costituzione.

L'altro limite costituzionale alla soppressione sarebbe rappresentato dai principi enunciati all'art. 118, c. 1 della Costituzione.

Venendo a mancare le Comunità montane, le funzioni che i Comuni non dovessero essere in grado di svolgere, andrebbero allocate a livello provinciale<sup>4</sup>.

Tale soluzione, a causa dell'inidoneità delle Province a svolgere funzioni comunali, lederebbe l'altro principio costituzionale rappresentato dall'adequatezza.

La soppressione delle Comunità montane colliderebbe con il principio di differenziazione che, recentemente costituzionalizzato, richiede l'allocazione delle funzioni a livello di ordinamenti differenziati. Le Comunità montane hanno comportato il primo caso concreto di ordinamento locale differenziato, superando il principio di uniformità degli Enti locali.

Quanto alla posizione assunta sul punto dalla Corte Costituzionale già con la sentenza n. 229/2001, la Corte pare tendenzialmente favorevole alla sopprimibilità delle Comunità montane ad opera del legislatore regionale, è bene però ricordare come tale decisione si riferisca all'assetto precedente alla riforma del Titolo V.<sup>5</sup>

La richiamata sentenza, in realtà, evidenzia ancor di più l'attualità del pensiero della Corte Costituzionale, che prima ancora della riforma del Titolo V della Costituzione, occupandosi del tema delle Comunità montane rivolgeva tra le righe, un chiaro appello al Legislatore al fine di verificare in via preventiva l'assetto istituzionale e legislativo preesistente e valutare l'opportunità di ulteriori interventi nonché la compatibilità di questi ultimi con il preesistente quadro normativo.<sup>6</sup>

È stato sottolineato che la legge, statale o regionale, non possa oggi prevedere forme obbligatorie di Enti locali, a causa del fatto che la tutela dei livelli di governo definiti dalla

<sup>4</sup> Sul punto si evidenzia che il recente orientamento del Legislatore nazionale è quello di eliminare gli Enti minori sopprimendo gli Enti di minori dimensioni; sul punto si veda il recente d.lgs. 138 del 2011.

<sup>5</sup> Nella citata sentenza la Corte Costituzionale, sosteneva che la concreta istituzione così come la soppressione delle Comunità montane, comportano un'intromissione nell'originale autonomia organizzativa e funzionale dei Comuni interessati, autonomia che è garantita dagli artt. 5 e 128 della Costituzione, non solo nei confronti dello Stato e delle Regioni ad autonomia ordinaria, ma altresì nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale. Il coordinamento tra la competenza regionale esclusiva in materia di ordinamento degli Enti locali e l'originaria posizione costituzionale di questi ultimi comporta che le determinazioni regionali relative alla creazione od alla soppressione delle Comunità montane, per le conseguenze concrete che ne derivano sul modo di organizzarsi e sul modo di esercitarsi dell'autonomia comunale debbano necessariamente coinvolgere gli stessi comuni interessati, con modalità che la legge regionale deve prevedere per assicurare la necessaria efficacia della partecipazione comunale.

<sup>6</sup> Cfr. sentenza Corte Costituzionale n. 83 del 1997.

Costituzione implica che le forme associative degli stessi rientrino nella loro autonomia costituzionalmente garantita.

La legge attuativa della riforma del 2001 riconoscerebbe alle Comunità montane dignità pari a quella dei comuni, sia per quanto concerne la titolarità delle funzioni amministrative, che per l'esercizio del potere normativo.

Scontata a questo punto sarebbe la conseguenza di ritenere il T.U.E.L. non più conforme al quadro costituzionale e pertanto illegittimo in quanto l'obbligatorietà delle Comunità montane, previste dalla legge statale e disciplinate da quella regionale, si porrebbe in aperto contrasto con l'autonomia dei Comuni.

Le Regioni, nell'esercizio della propria potestà esclusiva ben potrebbero sostituire l'organizzazione basata sulle comunità con altre ritenute maggiormente idonee.

La legge di attuazione del nuovo Titolo V è stata di volta in volta chiamata in causa per dimostrare la necessaria presenza nell'ordinamento giuridico, e quindi la non sopprimibilità, delle Comunità montane o, viceversa, per avvalorare la mancanza di un loro fondamento costituzionale.

La Corte costituzionale avrebbe potuto cogliere l'occasione delle sentt. n. 244 e n. 456 del 2005, per esprimersi con maggiore chiarezza in relazione alla qualificazione degli Enti montani nel contesto del nuovo Titolo V ed in particolare sul nuovo art. 114 della Costituzione, come tra l'altro richiesto dal giudice rimettente nell'occasione della prima sentenza.

La Corte Costituzionale sin dalla legge 244/2007, è intervenuta più volte sulla materia relativa alla regolamentazione delle Comunità montane, a seguito di interventi del Legislatore dal tenore poco chiaro, con finalità controverse e, molto lontani dalla realtà sistemica degli Enti territoriali e dunque locali.

Condivisibile è quella dottrina che ha ripetuto più volte che a causa dell'eclissi della politica tributaria in un momento di recessione, si evidenzia la crisi dell'Istituto Parlamentare, troppe volte incapace di dar voce agli interessi diffusi; crisi sempre più amplificata sia da una evidente perdita di sovranità dello Stato verso l'Europa sia da un processo federalista poco efficiente, che troppo spesso rintuzza il quadro costituzionale preesistente.

Le misure adottate dal Legislatore statale sul riordino delle Comunità montane a partire dalla legge finanziaria del 2008 manifestano la volontà dello stesso di esercitare ogni proprio potere e/o comunque attribuzione di funzioni al fine di portare le Regioni ad una riduzione delle stesse se non proprio alla loro progressiva soppressione, nell'ottica di una generale riduzione della spesa pubblica.

Ed infatti le intenzioni del Legislatore, che già con la finanziaria 2008 aveva evidenziato la necessità di una rivisitazione organica delle Comunità montane sempre in un'ottica di riduzione della spesa, sono apparse in maniera evidente con la legge finanziaria per il 2010 (L.n. 191/2009, art. 2 comma 187), ove è stato abolito il concorso statale al finanziamento delle Comunità montane, di cui al fondo di finanziamento ordinario (d. lgs. n.504 del 2002) e poi anche con la legge n. 42 del 2009 sul federalismo ed ancora con le modifiche introdotte dal d. l. 2 del 2010 convertito in legge n. 42 del 2010.

Queste ragioni hanno reso necessario l'intervento della Corte Costituzionale, con la sentenza n. 326 del 2010, che nel richiamare la sentenza n. 237 del 2009 e la n. 27 del 2010 ha sottolineato l'esigenza di non privare della necessaria copertura finanziaria obbligazioni contratte sulla base dei fondi statali che legittima ed al contempo impone la permanenza in essere di talune forme di finanziamento delle Comunità montane.

-Gli interventi della Corte Costituzionale: tra rilievi critici e proposte al Legislatore

Con la sentenza n. 326 del 2010 la Corte Costituzionale a presidio della riduzione-eliminazione della spesa in materie di potestà residuale regionale e, quindi a salvaguardia dell'autonomia finanziaria regionale pone il principio della ragionevolezza e della certezza delle entrate<sup>7</sup>.

In relazione alle misure introdotte dalla legge n. 191 del 2009<sup>8</sup> la cessazione del concorso dello Stato al finanziamento delle Comunità montane non è di per se considerabile come lesivo dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali; a tale interpretazione fa eco il fatto che le Comunità montane, secondo una parte della dottrina non sono enti costituzionalmente garantiti ai sensi dell'art. 114 della Costituzione e pertanto al loro finanziamento devono provvedere le Regioni insieme ai Comuni di cui costituiscono la proiezione.

<sup>7</sup> Con la sentenza n. 237 del 2009 sono state ritenute parzialmente illegittime le disposizioni contenute nei commi da 16 a 22 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Già in tale sede la Corte aveva rammentato che "nel caso in cui una normativa interferisca con più materie attribuite dalla Costituzione, da un lato, alla potestà legislativa statale e, dall'altro, a quella concorrente o residuale delle Regioni, occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi nei singoli casi prevalente". I commi 16-22 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 avevano, tra l'altro, previsto una riduzione del fondo ordinario per il finanziamento degli enti locali, di cui al comma 34 d. lgs. n. 504 del 1992, contestualmente imponendo alle Regioni di effettuare con proprie leggi un complessivo riordino della disciplina delle Comunità montane sulla base di criteri generali all'uopo fissati dal legislatore nazionale medesimo. Veniva altresì disposta la riduzione automatica delle Comunità montane qualora le Regioni non avessero provveduto entro i sei mesi di tempo prescritti.

<sup>8</sup> L'art. 2 comma 187 della legge 23 dicembre 2009 n. 191-legge finanziaria 2010, nel testo anteriore alle modifiche introdotte dal decreto legge 25 gennaio 2010 n. 2 (interventi urgenti concernenti Enti locali e Regioni) come convertito dalla legge 25 gennaio 2010 n. 2 prevedeva che: "A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, lo Stato cessa di concorrere al finanziamento delle Comunità montane previsto dall'art. 34 del d. lgs. 30 dicembre 1992 n. 504, e dalle altre disposizioni di legge relative alle Comunità montane. Nelle more dell'attuazione della legge 5 maggio 2009 n. 42, il 30 per cento delle risorse finanziarie di cui al citato art. 34 del d. lgs. n. 504 del 1992 ed alle citate disposizioni di legge relative alle Comunità montane è assegnato ai Comuni montani e ripartito tra gli stessi con decreto del Ministero dell'interno. Ai fini di cui al secondo periodo sono considerati Comuni montani i comuni in cui almeno il 75 per cento del territorio si trovi al di sopra dei 600 metri sopra il livello del mare".

Ai sensi dell'art. 119 della Costituzione, la distribuzione delle risorse da parte dello Stato non deve garantire l'esistenza delle Comunità montane ma, soltanto, che le Regioni e gli altri Enti locali dispongano di adeguate risorse per l'esercizio delle proprie funzioni.

Nella citata sentenza, si notano profili di irragionevolezza delle scelte statali riconoscibili se consideriamo il collegamento tra il Fondo ordinario di finanziamento delle Comunità montane ed il concorso statale al Fondo consolidato di cui alle leggi n. 285 del 1977 e n. 730 del 1986 ed al Fondo per lo sviluppo degli investimenti d. l. n. 511 del 1988, convertito in legge n. 80 del 1989.

La Corte Costituzionale, evidenzia come l'assenza di qualsiasi concorso statale al finanziamento delle Comunità montane a copertura dei mutui in essere, accesi sotto la vigenza e la copertura finanziaria del d. lgs. n. 504 del 1992 stride con il principio di ragionevolezza e legittimo affidamento<sup>9</sup>.

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 91 del 2011, ancora una volta è intervenuta sulla tematica relativa alle Comunità montane. La vicenda sottoposta alla Corte riguarda il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 19 novembre 2008, con cui si è dato attuazione ai criteri di riordino delle Comunità montane di cui alla legge n. 244 del 2007, legge finanziaria del 2008. La Corte nel ribadire che l'ordinamento delle Comunità montane rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni, ha affermato che il comma 20 viola anche l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto contiene una disciplina di dettaglio ed autoapplicativa che non può essere ricondotta all'alveo dei principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica, giacché non lascia alle Regioni alcuno spazio di autonoma scelta e dispone, in via principale, direttamente, la conseguenza, molto incisiva, della soppressione delle comunità che si trovino nelle specifiche e puntuali condizioni ivi previste. La Corte ha, inoltre, rilevato che il comma stesso contiene la previsione della garanzia della presenza delle minoranze negli organi consiliari delle Comunità, ambito che esula dalla materia del coordinamento della finanza pubblica, in quanto attiene esclusivamente all'ordinamento dei predetti organismi, che rientra nella competenza residuale delle Regioni.

Con la medesima sentenza si è anche ritenuto che è "palese l'illegittimità dell'ultima parte del comma 21, che attribuisce ad un atto amministrativo dello Stato (il previsto d.P.C.m.), a decorrere dalla data di sua pubblicazione, efficacia abrogativa delle disposizioni regionali

---

<sup>9</sup> Infatti, le obbligazioni assunte sotto la vigenza del precedente quadro normativo diverrebbero carenti di provvista, e quindi in violazione dell'art. 119 Cost, in combinato disposto con l'art. 3 Cost. e di conseguenza con il principio di certezza del diritto; tale illegittimità è evidente anche alla luce dei principi di certezza delle entrate, di affidamento, e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche all'esercizio delle quali esse sono preordinate.

adottate, ove riconosciute insufficienti a garantire le riduzioni di spesa indicate nel comma 17”.

La Corte ha, quindi, riconosciuto che la previsione della cessazione dell’esistenza di Comunità montane o dell’automatico scorporo di Comuni dall’ambito delle Comunità stesse vanifica il contenuto precettivo della legge regionale eventualmente adottata, con violazione del criterio di riparto di competenze e del principio di legalità costituzionale, in forza dei quali ogni intervento sull’efficacia di leggi regionali deve trovare puntuale giustificazione in fonti costituzionali.

È stata ritenuta non illegittima la previsione contenuta nel primo periodo del comma 21, in quanto essa disciplina un’attività che, sebbene rimessa ad un provvedimento amministrativo dello Stato, non è stata considerata idonea a ledere prerogative di autonomia regionale.<sup>10</sup>

Il vigente quadro normativo ha risentito notevolmente dei continui interventi del Legislatore nazionale prima e regionale poi, troppo spesso neppure coordinati tra loro.

Di certo la poca chiarezza della legislazione di riforma del Titolo V circa l’attribuzione di una netta competenza delle Regioni in materia di ordinamento delle autonomie locali non ha sicuramente favorito il lavoro della Corte.

La legge statale costitutiva delle Comunità montane le definiva enti di diritto pubblico. L’ulteriore qualificazione di “enti locali” si deve alla legge n. 142/1990 e rappresenta un carattere che è stato costantemente mantenuto nel tempo.

La riforma costituzionale del 2001 ha confermato il carattere di enti non costituzionalmente previsti, sebbene vi siano delle differenze tra l’impianto del vecchio Titolo.

Soltanto in relazione a comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato si può parlare di diretta esponenzialità delle comunità territoriali di riferimento, grazie all’elezione a suffragio universale dei rispettivi organi rappresentativi.

## Conclusioni

<sup>10</sup> L’art.2, comma 20, della legge 24 dicembre 2007, n.244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), prevedeva che:

- a) *“cessano di appartenere alle comunità montane i comuni capoluogo di provincia, i comuni costieri e quelli con popolazione superiore a 20.000 abitanti;*
- b) *sono soppresse le comunità montane nelle quali più della metà dei comuni non sono situati per almeno l’80 per cento della loro superficie al di sopra di 500 metri di altitudine sopra il livello del mare ovvero non sono comuni situati per almeno il 50 per cento della loro superficie al di sopra di 500 metri di altitudine sul livello del mare e nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e la superiore non è minore di 500 metri; nelle regioni alpine il limite minimo di altitudine e il dislivello della quota altimetrica, di cui al periodo precedente, sono di 600 metri;*
- c) *sono altresì soppresse le comunità montane che, anche in conseguenza di quanto disposto nella lettera a), risultano costituite da meno di cinque comuni, fatti salvi i casi in cui per la conformazione e le caratteristiche del territorio non sia possibile procedere alla costituzione delle stesse con almeno cinque comuni, fermi restando gli obiettivi di risparmio;*
- d) *nelle rimanenti comunità montane, gli organi consiglieri sono composti in modo da garantire la presenza delle minoranze, fermo restando che ciascun comune non può indicare più di un membro. A tal fine la base elettiva è costituita dall’assemblea di tutti i consiglieri dei comuni, che elegge i componenti dell’organo consiliare con voto limitato. Gli organi esecutivi sono composti al massimo da un terzo dei componenti l’organo consiliare”*

Il tema delle Comunità montane, costituisce un settore assai delicato e, per alcuni aspetti spigoloso dei rapporti tra Stato e Regioni, a cui la Corte Costituzionale è spesso chiamata a dare una non facile soluzione. Ed infatti, dallo studio emerge un costante e continuo lavoro della Corte Costituzionale, molto spesso al solo fine di chiarire l'interpretazione della normativa alla luce del vigente quadro istituzionale ancor prima che legislativo.

Recenti quanto emblematiche appaiono le già menzionate sentenze della Corte Costituzionale, n. 91 del 2011 e 326 del 2010 laddove la Corte conferma la legittimità degli interventi volti alla riduzione del finanziamento delle Comunità montane, evidenziando però la necessità per il Legislatore di conformarsi ai principi che garantiscono la certezza delle entrate delle autonomie locali.

Nelle richiamate sentenze, la Corte contesta l'operato del Legislatore che, in nome di poco chiare esigenze di coordinamento finanziario crea una normativa di dettaglio, violando sul punto la specifica competenza regionale.

Sicuramente, il problema delle Comunità Montane, in uno a quello dei rapporti passivi ed attivi dell'Ente, dei procedimenti in corso, dei lavoratori in servizio, delle funzioni allocate, resta, nonostante i diversi interventi del Legislatore, un gravoso problema, proprio a causa di interventi molto spesso riformatori di previsioni legislative solo in fase di attuazione e giudicate non idonee ancor prima della loro concreta attuazione.

Il IV comma dell'art. 119 della Costituzione come modificato dalla legge Costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, nello stabilire che: *“Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni alle Province alle Città metropolitane ed alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”*, contiene una disposizione di salvaguardia che tende ad impedire che il processo di federalizzazione dell'ordinamento determini la compromissione del pubblico interesse, ostacolando l'assolvimento delle funzioni di competenza degli Enti territoriali per ragioni puramente economico – finanziarie.

Ed ancora, non può sottacersi, la recente ed ultima tendenza del Legislatore nazionale, che, nel mentre si preoccupa di ridurre-sopprimere le Comunità montane, contemporaneamente, spinge sempre nell'ottica di riduzione della spesa specialmente i piccoli Comuni verso le cosiddette “Unioni di Comuni”, creando di conseguenza ulteriori soggetti senza però considerare le esigenze del territorio e della popolazione che vive in quei Comuni.

È evidente quindi la miopia del Legislatore in relazione alla visione delle Comunità montane come centri di spesa e non come Enti locali appartenenti alle realtà territoriali con proprie imputazioni di funzioni.

Ovviamente, considerato il quadro legislativo appare, sicuramente necessaria, la predisposizione di una legge organica che si occupi della riforma degli Enti Locali, alla luce

delle successive leggi attuative del Titolo V della Costituzione. Ed infatti, intervenire sull'organizzazione della pubblica amministrazione e/o comunque sulla organizzazione degli Enti locali, a soli fini di risparmio, rischia di sottovalutare gli effetti benefici che possono provenire da una riallocazione organica di Enti e funzioni, anche alla luce della riforma sul federalismo fiscale con più attenzione all'efficacia e all'efficienza delle azioni e delle gestioni procedendo quindi ad una valutazione qualitativa degli Enti locali.

#### BIBLIOGRAFIA

- E. Aceto, la legge 244/2007 e le Comunità Montane, luci ed ombre tra vincoli di spesa e necessità dei territori, in [www.innovazionediritto.unina.it](http://www.innovazionediritto.unina.it);
- Benelli –Bin, Prevalenza e rimaterializzazione delle materie: scacco matto alle Regioni in *Le Regioni*, 6/2009;
- I. Borrello, Il coordinamento della finanza pubblica ancora al vaglio della Corte Costituzionale, commento a Corte Cost. n. 284 del 2009, in *Giorn. Dir. Amm.* P. 597 e ss.;
- R. Cavallo Perin, A. Romano, Commentario breve al Testo unico sulle autonomie locali, Padova, 2006, pp. 27-28;
- G.C. De Martin, R. Di Folco, Un orientamento opinabile della giurisprudenza costituzionale in materia di comunità montane, nota a Corte cost. n. 237 del 2009, in *Giur. cost.*, 2009, p. 2970.;
- G. Di Cosimo, C'erano una volta le materie residuali, in *Forum di Quaderni costituzionali*, al sito [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), p. 2 e ss., spec. Pp. 4-6;
- G. Falcon, Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003 n. 131 (a cura di G.Falcon), il Mulino, Bologna, 2003;
- G. Ferraiuolo, La leale collaborazione tra Stato e Regioni. Modelli, strutture , procedimenti, Napoli, Novene, 2006, pp. 162 e ss.;
- T.F. Gipponi, Le comunità montane tra legislazione statale, legislazione regionale e autonomia locale; il regime delle incompatibilità, in *Le Regioni*, 2-3, 2006;
- Kustermann, L'inquadramento delle Comunità Montane prima e dopo la legge costituzionale 3/2001, in *regioni e Comunità locali*, 2002, n. 5, pp. 39-40;
- I. Nicotra, F.Pizzetti, Le norme ordinamentali contenute nel disegno di legge finanziaria 2010 riguardanti i comuni e le province: un primo commento, in *Astrid-on line*, 10/12/2009, p. 1 e ss.;

Pedone, Finanza pubblica e decentramento nella forma dello stato, in valori e principi del regime repubblicano, vol. 1, II, Sovranità e democrazia, Bari, Laterza 2006;

R. Perrone Capano, L'unità della finanza pubblica, elemento di raccordo tra sistema tributario dello Stato, autonomia tributaria di entrata e di spesa e garanzie dei cittadini in campo fiscale, in *Innovazione e diritto*, 2005, 1-2;

G.U. Rescigno, Sul fondamento (o sulla mancanza di fondamento) costituzionale delle Comunità montane, nota a Corte cost. n. 244 del 2005, in *Giur. cost.*, 2005, pp. 2120 e ss;

Scotti V. *L'Italia corta*, Edizioni Datanews 2010;

Vialetti G. il sistema tributario nel contesto federalista: le proposte dell'Alta Commissione in [www.isae.it](http://www.isae.it);

Vigotti R., Comunità Montane, in AA. VV. (a cura di F. Piterà, R. Bigotti) *La riforma degli Enti Locali*, Torino, 2002, p. 174 e ss.;



## Profili civilistici e fiscali del fondo patrimoniale e responsabilità per debiti tributari

di Sabrina Mannarelli

### Abstract

The introduction of the fund assets is an expression of that particular favor that the legislature reserves the family, considered as fundamental to individual development and the basic unit of social community. However, this instrument, in practice application, greatly to the expectations of the legislator, having been used only rarely for the purpose of pursuing solidarity conferred by art. Civil Code 167 and becoming, instead, preferred to subtract individual assets execution by creditors or apprehension on the part of the receivership. The practical application of the same has highlighted, in particular, its ability to meet the needs of defense and the family's personal assets for certain occupational groups particularly exposed to risks arising from work activities, such as entrepreneurs, managers, executives and professionals. Hence the opportunity for an investigation to verify the existence of appropriate remedies to cope with a distorted use of the fund assets and, therefore, to ascertain whether it may be considered in any case "a bulwark" against the aggression creditors, even where the creditor is the tax authorities.

**Sommario:** 1. Premessa. - 2. Aspetti civilistici – 2.1. Generalità. - 2.2. Natura giuridica del fondo patrimoniale e dell'atto costitutivo. - 2.3. Titolarità dei beni conferiti nel fondo patrimoniale. - 2.4. Pubblicità del vincolo. - 2.5. Beni compresi nel fondo patrimoniale. - 2.6. Esecuzione sui beni del fondo ed azioni a difesa dei creditori. - 3. Aspetti fiscali – 3.1. Il fondo patrimoniale nelle imposte indirette. - 3.2. Il fondo patrimoniale nelle imposte dirette. – 4. La responsabilità per debiti tributari. – 5. Conclusioni.

### 1. Premessa

Nell'attuale ordinamento legislativo, a seguito della soppressione dell'istituto dotale, il fondo patrimoniale<sup>11</sup>, costituisce l'unica convenzione coniugale idonea a vincolare determinati beni

<sup>11</sup>Il fondo patrimoniale è stato introdotto con la legge di riforma del diritto di famiglia del 1975 (Legge 19 maggio 1975, n. 151, Riforma del diritto di famiglia). La legge in questione, frutto di un *iter* parlamentare decennale, ha mirato a sancire l'uguaglianza tra i coniugi e a rafforzare il profilo economico dell'istituto familiare, rappresentando un intervento doveroso per attuare il dettato della Carta costituzionale. Quest'ultima, infatti, enuncia principi con i quali la normativa codicistica relativa alla famiglia non era, né poteva essere in sintonia, poiché il Codice, oltre ad essere anteriore alla Costituzione, è stato promulgato in tempo di guerra e, pertanto, risentiva delle relative suggestioni e dell'ideologia del regime.

all'assolvimento di uno scopo nell'interesse della famiglia e a garantire un'effettiva difesa del patrimonio familiare<sup>12</sup>.

Come risulta dalla formulazione dell'art. 167 c.c., il fondo patrimoniale consiste nell'imposizione convenzionale, da parte di uno dei coniugi, di entrambi o di un terzo, di un vincolo in forza del quale determinati beni, immobili o mobili iscritti in pubblici registri, o titoli di credito, sono destinati a far fronte ai bisogni della famiglia (*ad sustinenda onera matrimonii*)<sup>13</sup>.

Il legislatore, inoltre, allo scopo di tutelare la consistenza di un patrimonio espressamente destinato alle esigenze del nucleo familiare, ha previsto una particolare disciplina per l'amministrazione del fondo medesimo, nonché stringenti limiti all'alienazione discrezionale dei beni ed all'espropriabilità degli stessi da parte dei creditori.

Tale istituto, infatti, consente di porre i beni che ne costituiscono oggetto al di fuori dei rischi discendenti da una gestione non oculata delle vicende patrimoniali da parte dei coniugi e permette, altresì, di agevolare questi ultimi nella possibilità di ricevere credito presso terzi per la soddisfazione di esigenze di tipo strettamente familiare<sup>14</sup>.

L'introduzione del fondo patrimoniale è espressione di quel particolare *favor* che il legislatore riserva alla famiglia, considerata come elemento fondamentale per lo sviluppo dell'individuo e nucleo di base della comunità sociale. Esso rappresenta uno strumento privilegiato di assolvimento del c.d. dovere di contribuzione enunciato dall'art. 143 c.c., in virtù del quale i coniugi sono chiamati, ciascuno in relazione alle proprie capacità, a mettere a disposizione della famiglia i propri redditi o beni, per soddisfare i bisogni immediati e futuri, secondo l'indirizzo di vita concordato (art. 144 c.c.)<sup>15</sup>.

Il fondamento della previsione normativa è da ravvisare nell'articolo 31 Cost., secondo il quale la Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi. Ed invero, il fondo patrimoniale, essendo rivolto a favorire la conservazione di una parte del patrimonio familiare, rappresenta una delle misure economiche previste dall'ordinamento per agevolare la famiglia<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Cfr. T. AULETTA, *Il fondo patrimoniale, artt. 167-171*, in *Cod. civ. Commentario, diretto da P. Schlesinger*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 4.

<sup>13</sup> Art. 167 Codice Civile - (Costituzione del fondo patrimoniale)

«Ciascuno o ambedue i coniugi, per atto pubblico, o un terzo, anche per testamento, possono costituire un fondo patrimoniale, destinando determinati beni, immobili o mobili iscritti in pubblici registri, o titoli di credito, a far fronte ai bisogni della famiglia.

La costituzione del fondo patrimoniale per atto tra vivi, effettuata dal terzo, si perfeziona con l'accettazione dei coniugi. L'accettazione può essere fatta con atto pubblico posteriore.

La costituzione può essere fatta anche durante il matrimonio. I titoli di credito devono essere vincolati rendendoli nominativi con annotazione del vincolo o in altro modo idoneo».

<sup>14</sup> Cfr. F. CORSI *Il regime patrimoniale della famiglia*, in *Tratt. Dir. civ. e comm.*, a cura di Cicu e Messineo, VI, II, Milano, 1984, p. 88; V. DE PAOLA, *Il diritto patrimoniale della famiglia coniugale*, Tomo III, Milano 1996, p. 30.

<sup>15</sup> Cfr. G. TRAPANI, *Obbligazioni familiari e fondo patrimoniale: i limiti all'esecuzione*, Studio CNN n. 2384/99, p.2.

<sup>16</sup> Cfr. P.G. DE MARCHI, *Fondo Patrimoniale*, Milano, Giuffrè, 2005, p.11.

Tuttavia, tale strumento, nella prassi applicativa, ha notevolmente disatteso le aspettative del legislatore, essendo stato utilizzato assai di rado per il perseguimento delle finalità solidaristiche attribuitegli dall'art. 167 c.c. e divenendo, invece, strumento privilegiato per sottrarre singoli cespiti all'esecuzione da parte dei creditori o all'apprensione da parte della curatela fallimentare.

Difatti, nonostante l'alto valore sociale che è alla base della previsione normativa, il fondo patrimoniale, dopo un primo momento di scarsa applicazione, negli ultimi tempi è stato rivalutato sotto il profilo dell'ostacolo alla realizzazione della garanzia patrimoniale; di conseguenza, ha avuto una notevole diffusione per il perseguimento di finalità che divergono dalla causa tipica che l'ordinamento gli attribuisce.

L'applicazione pratica dello stesso ha evidenziato, in particolare, la sua idoneità a soddisfare le esigenze di difesa del patrimonio personale e della famiglia per talune categorie professionali particolarmente esposte ai rischi derivanti dall'attività lavorativa, quali imprenditori, amministratori, dirigenti e professionisti.

Com'è noto, infatti, l'imprenditore individuale è notevolmente esposto al rischio dell'attività d'impresa, rispondendo dei debiti relativi alla propria attività con tutto il suo patrimonio e non solo con quella parte che viene destinata all'esercizio dell'impresa, e così il socio di società di persone.

Uno strumento che consente di separare il patrimonio personale da quello dell'azienda è rappresentato dalle società di capitali che rispondono dei debiti solo con il proprio patrimonio; tuttavia, ancor oggi, la maggior parte delle aziende continua ad essere gestita nella forma dell'impresa individuale oppure della società di persone, probabilmente per la difficoltà di sostenere i maggiori costi legati alla gestione di una società di capitali.

Inoltre, anche chi gestisce l'azienda attraverso una società di capitali, pur non rispondendo direttamente dei debiti, spesso, di fatto, rinuncia, in parte, alla limitazione di responsabilità rilasciando fideiussioni e garanzie personali per i debiti della società, trovandosi, in tal modo, in una situazione non molto differente da quella di una società di persone. Anche l'amministratore di una società di capitali potrebbe trovarsi a dover rispondere in proprio per sanzioni o risarcimento dei danni derivanti dallo svolgimento della propria attività.

La difesa del patrimonio familiare rappresenta poi un'esigenza per i dirigenti, sia pubblici che privati, sempre più gravati da responsabilità, nonché per i professionisti che potrebbero essere esposti a richieste di risarcimento da parte dei clienti.

Peraltro, il costo non proibitivo per la costituzione del fondo patrimoniale, la semplicità della procedura di costituzione e alcune certezze sugli effetti, ormai consolidati dalla giurisprudenza, ne rendono sempre più frequente l'utilizzo da parte di tali soggetti.

In tal modo, tuttavia, il fondo patrimoniale, lungi dal configurare una specifica volontà dei coniugi all'effettivo perseguimento del benessere familiare di essi stessi e dei figli, in forma positiva e propositiva, finisce per essere utilizzato per distogliere elementi patrimoniali dalla possibile aggressione dei creditori, trovando così collocazione in un ambito poco confacente alla sua originaria natura<sup>17</sup>.

A questa “degenerazione” dell’istituto corrisponde, inoltre, “*un intervento della magistratura di interpretazione restrittiva dei casi di debiti contratti per scopi estranei ai bisogni della famiglia: in quest’ottica si sono ritenute contratte per i bisogni della famiglia anche quelle obbligazioni volte al potenziamento delle proprie capacità lavorative, con esclusione delle sole esigenze voluttuarie o caratterizzate da intenti meramente speculativi*”<sup>18</sup>.

Da qui l’opportunità di un’indagine volta a verificare l’esistenza di rimedi idonei a fronteggiare un uso distorto del fondo patrimoniale e, di conseguenza, ad accertare se esso possa essere considerato in ogni caso “un baluardo” contro l’aggressione da parte dei creditori, anche laddove creditrice sia l’Amministrazione finanziaria.

Tuttavia, al fine di un corretto inquadramento della questione, si impone, preliminarmente, l’esigenza di effettuare una breve disamina degli aspetti sostanziali di natura civilistica e tributaria dell’istituto.

Nell’esame dei profili fiscali, si cercherà, inoltre, di individuare, i potenziali vantaggi conseguibili attraverso la costituzione e l’utilizzo di tale istituto.

## 2. Aspetti civilistici

### 2.1. Generalità.

Il fondo patrimoniale<sup>19</sup>, introdotto nell’ordinamento giuridico con la riforma del diritto di famiglia del 1975, affonda le sue origini nell’istituto del patrimonio familiare<sup>20</sup>, previsto dal Codice civile nella versione antecedente la citata riforma.

<sup>17</sup> Cfr. F. GAZZONI, *Tentativo dell'impossibile (osservazioni di un giurista "non vivente", su trust e trascrizione)*, in *Riv. not.*, 2001, p. 13, che rileva come “nell’ultimo decennio, ventotto sentenze su cinquantuno (dunque più della metà) hanno riguardato la revocatoria dell’atto costitutivo”.

<sup>18</sup> Cfr. P.G. DE MARCHI, *op. cit.*, p. 12.

<sup>19</sup> Sul fondo patrimoniale si segnalano: T. AULETTA, *op.loc.cit.*, p. 1; B. GRASSO, *Il fondo patrimoniale*, in *Tratt. dir. priv., diretto da Rescigno*, III, Torino, 1982, p. 390; G. BENETTI, *Natura e pubblicità del fondo patrimoniale*, in *Contratti*, 2000, n. 8/9, p. 768; M. BRONZINI, *La famiglia. La costituzione del fondo patrimoniale*, in *Arch. civ.*, 1991, p.160; A. BULGARELLI, *L'insostenibile irrettabilità del fondo patrimoniale*, in *Notariato*, 2002, 1, p.33; L. CALVOSA, *Fondo patrimoniale e fallimento*, Giuffrè, Milano, 2003; M. L. CENNI, *Il fondo patrimoniale*, in *Tratt. dir. fam., a cura di P. Zatti, vol. III, Regime patrimoniale della famiglia, a cura di F. Anelli e M. Sesta*, Milano, 2002, p. 551 ss.; G. CIAN e G. CASAROTTO, *Fondo patrimoniale della famiglia*, in *Noviss. Dig. It.*, App. III, Torino, 1982, p. 825 e ss.; F. CARRESI, voce *Fondo patrimoniale*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, XIV, 1989, p. 1; F. CORSI, *op. loc.cit.*, p. 83 e ss.; P. DELL’ANNA, *Patrimoni destinati e fondo patrimoniale*, UTET, Torino, 2009; B. DEL VECCHIO, *Contributo all’analisi del fondo patrimoniale costituito dal terzo*, in *Riv. not.*, 1980, p. 316; P.G. DE MARCHI, *Fondo Patrimoniale*, cit.; M. DOGLIOTTI – A. FIGONE, *Il fondo patrimoniale*, in *Tratt. dir. priv., diretto da Bessone*, IV, t. II, Torino, 1999, p. 575; G. DORIA, *Atti di disposizione tra coniugi e “causa” familiare*, in *Vita not.*, 2001, 2, p. 727; G. GABRIELLI, voce *Patrimonio familiare e fondo patrimoniale*, in *Enc. Dir.*, XXXII, Milano, 1982, p. 293; F. GALLETTA, *I regolamenti patrimoniali tra i coniugi*, Jovene, Napoli, 1990, p. 119; U. LA PORTA, *Destinazione di beni allo scopo e causa negoziale*, Napoli, 1994; G. LENER, *Convenzione matrimoniale e collegamento negoziale*, in *Vita not.*, 2001, 2, p. 735; R. LENZI, *Struttura e funzione del fondo patrimoniale*, in *Riv. not.*, 1991, p. 53; D. ROSSANO, *Fondo patrimoniale e fondi destinati: spunti di riflessione*, in *Notariato*, 2003, p. 429; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Pubblicità ed opponibilità del fondo patrimoniale*, in *Dir.*

Esso, pur costituendo un adeguamento del previgente istituto<sup>21</sup>, se ne differenzia per notevoli aspetti, costituendo il frutto di una diversa concezione giuridico-sociale della famiglia.

Ed invero, alla concezione gerarchica ed unilaterale del nucleo familiare, che aveva caratterizzato la disciplina del patrimonio familiare<sup>22</sup>, con la riforma del 1975, si è sostituita una concezione egualitaria della famiglia che ha tenuto conto, altresì, delle esigenze di maggiore dinamicità dei rapporti economici e sociali affermatesi a seguito dei mutamenti intervenuti nella società<sup>23</sup>.

Analogamente al patrimonio familiare, il fondo patrimoniale comporta la costituzione di un vincolo su determinati beni per i bisogni della famiglia<sup>24</sup>; tuttavia, l'intensità del vincolo è differente, essendo maggiore nell'istituto del patrimonio familiare, così da assicurare a quel complesso di beni stabilità e durata in armonia con quelli che erano un tempo anche i caratteri del matrimonio. Difatti, mentre il patrimonio familiare sottraeva sempre e comunque i beni alla garanzia dei creditori, che potevano eseguirne solo i frutti, il fondo patrimoniale consente che gli stessi possano aggredire non soltanto i frutti, ma anche i beni medesimi, sia pure nei limiti posti dall'art. 170 c.c.

Inoltre, mentre la disciplina del patrimonio familiare consentiva ai coniugi di disporre dei beni soltanto previa autorizzazione del giudice, nei casi di necessità o utilità evidente, e con l'obbligo del reimpiego della somma ricavata, per il fondo patrimoniale l'art. 169 c.c. prevede che i coniugi possano disporre dei beni liberamente, senza obbligo di reimpiego, non soltanto quando sia loro consentito dall'atto di costituzione, ma anche quando abbiano raggiunto l'accordo sull'atto di disposizione e, allorché vi siano figli minori, nei soli casi di

---

*fam. e pers.*, 1988, p. 854; A. PALAZZO, *Destinazione del patrimonio familiare*, in *Vita not.*, 2009, II, p. 1551 e ss; G. OPPO, *Patrimoni autonomi familiari ed esercizio di attività economica*, in *Riv. Dir. Civ.*, 1989, p. 273; G. OPPO, *In tema di autonomia del fondo patrimoniale*, in *Persona e famiglia. Scritti giuridici*, V, Padova, 1992, p. 324; E. RUSSO, *L'autonomia privata nella stipulazione di convenzioni matrimoniali*, in *Le convenzioni matrimoniali ed altri saggi sul nuovo diritto di famiglia*, Milano, 1983, p. 151; F. TASSINARI, *Patrimoni e destinazioni a tutela della famiglia*, in *AA.VV.*, *Destinazione di beni allo scopo. Strumenti attuali e tecniche innovative*, Milano, 2003, p. 53 ss; G. TRAPANI, *Obbligazioni familiari e fondo patrimoniale: i limiti all'esecuzione*, cit.

<sup>20</sup> L'istituto del patrimonio familiare aveva trovato una scarsissima applicazione nella pratica ed una totale disattenzione da parte della dottrina. Tale fenomeno è stato imputato alla farraginosità del regime, alla sua mancata rispondenza alle esigenze reali della famiglia ed al congelamento dei beni vincolati, tanto da indurre qualche Autore a definirlo un "prodotto di laboratorio" (cfr. sul punto G. GABRIELLI, *op. cit.*, p. 295 e ss). Altri Autori, invece, spiegano lo scarso successo di tale istituto rilevando come l'esigenza di tutelare alcuni beni dalle vicende economiche dei coniugi era largamente soddisfatta dall'istituto della dote (cfr. sul punto C.M. BIANCA, *Diritto civile, La famiglia. Le successioni*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 104).

<sup>21</sup> Sui rapporti intercorrenti tra l'istituto del fondo patrimoniale e quello del patrimonio familiare: T. AULETTA, *Il fondo patrimoniale*, Milano, 1990, p. 18 ss.; G. GABRIELLI, *op. cit.*, p. 293; M.C. PINTO BOREA, *Patrimonio familiare e fondo patrimoniale: caratteri comuni e note differenziali*, nota a CC 1988/3703, in *Giur. It.*, 1989, I, 1, p. 873 ss. Parla di "ammodernamento" del patrimonio familiare F. CORSI, *op.cit.*, p. 84. *Contra* F. CARRESI, voce *Fondo patrimoniale*, cit., p. 1.

<sup>22</sup> Si deve precisare che i patrimoni familiari costituiti prima dell'entrata in vigore della legge di riforma del 1975, ai sensi dell'art. 227 disp. trans., continuano ad essere disciplinati dalle norme anteriori, sebbene il trascorrere del tempo renda sempre più remota l'eventualità dell'applicazione di quest' ultime.

<sup>23</sup> Cfr. P.G. DE MARCHI, *op. cit.*, p.19.

<sup>24</sup> L'oggetto del fondo patrimoniale è stato esteso anche ai beni mobili registrati, mentre l'art. 167, nella sua originaria versione, prevedeva solo beni immobili e titoli di credito.

necessità od utilità evidente e con l'autorizzazione del Tribunale ordinario, che provvede in Camera di consiglio sentito il Pubblico Ministero<sup>25</sup>.

Il patrimonio familiare prevedeva, infine, la costituzione unilaterale del vincolo da parte del coniuge proprietario e la gestione separata dei beni da parte di quest'ultimo o del coniuge unico beneficiario. Di riflesso, si ritiene che il fondo patrimoniale richieda sempre l'accordo di entrambi i coniugi per la costituzione<sup>26</sup> e la relativa gestione è in ogni caso affidata ad entrambi.

Dalla disciplina codicistica si evince, in modo inequivocabile, che l'elemento caratterizzante tale istituto è da ravvisare nel vincolo di destinazione impresso ai beni che ne costituiscono oggetto, ossia la loro destinazione al soddisfacimento dei bisogni della famiglia.

Tuttavia, la predetta disciplina non individua con altrettanta esattezza i bisogni e le necessità della famiglia garantite dal fondo patrimoniale, aspetto che assume particolare rilievo poiché, come si avrà modo di approfondire in seguito, le obbligazioni contratte al di fuori dei bisogni familiari non consentono, ai creditori "personali", di richiedere l'esecuzione forzata sui frutti e sui beni del fondo patrimoniale.

L'esatta individuazione del concetto di "soddisfacimento dei bisogni della famiglia", comporta l'analisi di un aspetto soggettivo ed uno oggettivo; da un lato occorre, infatti, individuare la famiglia a cui ci si riferisce e, in seguito, tracciare i confini di ciò che si intende per "bisogni". Dal punto di vista soggettivo, è da ritenere che il riferimento normativo sia rivolto esclusivamente alla famiglia legittima, restando escluse dalla disciplina in esame le convivenze di fatto. Essa ricomprende, oltre ai coniugi, i figli legittimi, legittimati e adottivi<sup>27</sup>; ne sono invece esclusi i figli di primo letto e quelli naturali<sup>28</sup>, ad eccezione di quelli conviventi con la famiglia legittima del genitore<sup>29</sup>.

Dal punto di vista oggettivo, invece, è stata accolta una nozione molto ampia di "bisogni familiari" fino a ricomprendervi *"anche quelle esigenze volte al pieno mantenimento ed all'armonico sviluppo della famiglia, nonché al potenziamento della sua capacità lavorativa, restando escluse solo le esigenze voluttuarie o caratterizzate da intenti meramente speculativi"*<sup>30</sup>; tuttavia, *"anche operazioni*

<sup>25</sup> Circa l'esistenza dell'obbligo di reimpiego, occorre precisare che la questione non è del tutto pacifica; in realtà la soluzione parrebbe suggerita, un po' sibillanamente, dalla lettera dell'art. 169 c.c. (non ha senso parlare di possibilità di alienare per utilità evidente, ove non vi sia obbligo di reimpiego), manca, però, una norma espressa che lo imponga, perciò si tende a ritenere che non vi sia tale obbligo e che il vincolo, rimasto senza oggetto, cessi.

<sup>26</sup> Sulla necessità del consenso di entrambi i coniugi per la costituzione del fondo si veda par. 2.2.

<sup>27</sup> Secondo A. PINO, *Il diritto di famiglia*, Padova, 1977, p. 129, tra questi ultimi sarebbero inclusi solo i minorenni; per A. M. FINOCCHIARO, *Diritto di famiglia. Commento sistematico alla legge 19 maggio 1975, n. 151, I, Art. 1-89*, Milano, 1984, p. 801, vanno inseriti anche i nati.

<sup>28</sup> Cfr. G. GABRIELLI, *op. cit.*, p. 299.

<sup>29</sup> Cfr. T. AULETTA, *Il fondo patrimoniale*, in *Il diritto di famiglia, trattato diretto da Bonilini-Cattaneo*, vol. II, Torino, 1997, p. 346.

<sup>30</sup> Cfr. Cass. 7 gennaio 1984, n. 134, in *Giust. civ.*, 1984, p. 663.

*meramente speculative possono essere ricondotte ai bisogni della famiglia, allorché appaia certo, in punto di fatto, che esse siano state poste in essere al solo fine di impedire un danno sicuro al nucleo familiare*<sup>31</sup>.

In tal modo, si riconosce che i bisogni familiari, tutelati dal fondo patrimoniale, sono, non solo, quelli di "prima necessità", ma includono anche quelli di carattere "sociale" derivanti dal concreto indirizzo della vita familiare concordato dai coniugi per effetto delle condizioni economiche e sociali<sup>32</sup>.

La giurisprudenza di legittimità, infine, ha ritenuto che l'accertamento relativo alla riconducibilità dei beni alle esigenze della famiglia costituisce accertamento di fatto, istituzionalmente rimesso al giudice di merito e censurabile in sede di legittimità solo per vizi di motivazione<sup>33</sup>.

## 2.2. Natura giuridica del fondo patrimoniale e dell'atto costitutivo.

In ordine all'accertamento della natura giuridica del fondo patrimoniale, occorre effettuare una distinzione tra il fondo, in sé considerato, e l'atto costitutivo che ad esso dà origine.

E' pacificamente riconosciuto che il fondo patrimoniale costituisca un patrimonio separato o di destinazione, nel quale la destinazione è, per l'appunto, quella di far fronte ai bisogni della famiglia<sup>34</sup>.

Il fondo patrimoniale rappresenta un vero e proprio regime patrimoniale della famiglia, non alternativo agli altri regimi patrimoniali della comunione legale e della separazione dei beni, che, al contrario, presuppone; difatti, è su di essi che opera, interagendo e modificandone il contenuto.

La costituzione del fondo può avvenire sia ad opera dei coniugi tramite atto *inter vivos*, rispettando la prescritta forma dell'atto pubblico, sia ad opera di un terzo e, in tale ipotesi, l'atto di costituzione può essere contenuto anche in una semplice disposizione testamentaria. Esso, tuttavia, come prevede il terzo comma dell'art. 167 c.c., può essere costituito sia prima che durante il matrimonio<sup>35</sup>.

L'art. 167 c.c., secondo comma, dispone, inoltre, che, qualora la costituzione avvenga per atto fra vivi e ad opera di un terzo, per il suo perfezionamento sia necessaria l'accettazione di

<sup>31</sup> Cfr. Cass. 8 maggio 2009, n. 15862, in *Il fisco*, n. 31, 2009, 1, con commento di P. TURIS, p.5127 ss.

<sup>32</sup>Cfr. M. GUIDOTTI - M. MEZZADRI, *Fondo patrimoniale. Aspetti civilistici e regime fiscale applicabile*, in *Il fisco*, n. 33, 1996, p. 8041.

<sup>33</sup>Cfr. Cass. 18 settembre 2001, n. 11683, in *Giust. civ.*, 2002, p. 1950; Cass. civ., sez. III, 30 maggio 2007, n. 12730, in *Banca dati De Jure*, ed. Giuffrè.

<sup>34</sup> Cfr. P. PERLINGIERI, *Sulla costituzione del fondo patrimoniale su «beni futuri»*, in *Dir. Fam.*, 1977, p. 281; A. M. FINOCCHIARO, *op.cit.*, 1984, p. 801; R. LENZI, *Struttura e funzione del fondo patrimoniale*, in *Riv. Not.*, 1991, pp.53 ss; T. AULETTA, *Il fondo patrimoniale*, Milano 1990, *cit.*, p. 24.

<sup>35</sup> Se il fondo patrimoniale viene costituito prima del matrimonio, secondo la giurisprudenza prevalente, è necessario che la convenzione sia stipulata in vista di un probabile matrimonio e che siano note le persone dei nubendi, pena la nullità. Non si ritiene possibile, inoltre, costituirlo anche dopo lo scioglimento del matrimonio, direttamente a vantaggio dei figli minorenni.

entrambi i coniugi<sup>36</sup>; la norma, tuttavia, non contiene un'analogia disposizione per l'ipotesi in cui alla costituzione abbia provveduto uno solo dei coniugi.

L'assenza di una espressa previsione normativa al riguardo, ha alimentato un notevole dibattito dottrinale in ordine alla necessità o meno dell'accettazione del coniuge non conferente e, di conseguenza, sulla natura unilaterale o plurilaterale dell'atto costitutivo del fondo patrimoniale<sup>37</sup>.

Sul punto non è dato ravvisare opinioni concordi, anche se l'orientamento prevalente ritiene che l'atto sia sempre plurilaterale e, quindi, sia sempre necessario il consenso di entrambi i coniugi<sup>38</sup>.

Di conseguenza, nell'ipotesi in cui alla costituzione del fondo abbia provveduto uno solo dei coniugi, l'atto è perfetto solo e nella misura in cui anche l'altro coniuge manifesti volontà adesiva.

La *ratio* sta nel fatto che il fondo è finalizzato a vincolare i beni nell'interesse della famiglia, con la

conseguenza che tale vincolo va ad incidere anche sulla sfera giuridica del coniuge non conferente, quale membro della famiglia stessa e che, pertanto, è tenuto ad esprimersi in merito.

Seguendo tale ricostruzione ne deriva che l'atto costitutivo del fondo patrimoniale ha sempre natura convenzionale e rientra tra le convenzioni matrimoniali<sup>39</sup>, tranne naturalmente nell'ipotesi di costituzione operata per atto *mortis causa*; quello che, tuttavia, contraddistingue il fondo patrimoniale rispetto alle altre convenzioni matrimoniali<sup>40</sup> è, senza dubbio, la subordinazione dei beni in esso conferiti allo specifico vincolo di destinazione al soddisfacimento dei bisogni della famiglia.

La dottrina, pertanto, ritiene che l'atto costitutivo del fondo abbia carattere essenzialmente negoziale<sup>41</sup>, sebbene non possa neppure escludersi l'eventualità di un diverso *modus acquirendi*, come l'usucapione maturata in virtù del possesso seguito ad un negozio

<sup>36</sup> Parte della dottrina, tuttavia, esclude la necessità del consenso di entrambi i coniugi quando il bene sia donato da un terzo ad uno solo di essi. Cfr. sul punto G. CIAN e G. CASAROTTO, *op. cit.*, p. 831.

<sup>37</sup> Come si preciserà più avanti, l'accettazione ha importanti riflessi anche dal punto di vista fiscale; in particolare, per l'ipotesi di fondo costituito con beni di proprietà di uno solo dei coniugi che non se ne riserva la proprietà.

<sup>38</sup> Cfr. in dottrina, *ex multis*, T. AULETTA, *Il fondo patrimoniale*, Milano 1990, *cit.*, p. 61. *Contra*, F. CARRESI, *op. cit.*, p. 345.

<sup>39</sup> Sulla natura di convenzione matrimoniale del fondo si è espressa, da ultimo, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite, con la sentenza n. 21658 del 13 ottobre 2009, pronunciata in materia di pubblicità del fondo patrimoniale. Cfr., altresì, Cass. 27 novembre 1987, n. 8824, in *Dir. fam. e pers.*, 1988, p. 854, e Cass. 7 luglio 2003, n. 10666, in *Vita not.*, 2003, p. 1005.

<sup>40</sup> È stato obiettato che, nel caso di costituzione del fondo patrimoniale per atto tra vivi, la natura di convenzione matrimoniale è dubbia dato che con tali atti non si dà vita ad un vero e proprio regime patrimoniale, in sostituzione di quello legale, ma ci si limita a porre una condizione giuridica particolare a determinati beni (cfr. sul punto F. CORSI, *op. cit.*, pp. 83 ss.).

<sup>41</sup> Cfr. F. SANTOSUOSSO, *Beni ed attività economica della famiglia*, Torino, 1995, p.249; G. GABRIELLI-M.G. CUBEDDU, *Il regime patrimoniale dei coniugi*, Milano, 1997, p. 280; V. DE PAOLA, *Il diritto patrimoniale della famiglia coniugale*, *cit.*, pp. 77 ss.; P.G. DE MARCHI, *op. cit.*, pp. 42 ss.



costitutivo nullo<sup>42</sup>. S'impone, tuttavia, una distinzione a seconda che il fondo sorga *inter vivos*, nel qual caso, appunto, è riconosciuta dalla dottrina prevalente la natura di convenzione matrimoniale, o *mortis causa*. In questo secondo caso si tende, invece, a ravvisare di norma un legato, pur avvertendosi, da parte della dottrina, la necessità di sottolineare come, almeno in linea di principio, non sia esclusa l'ipotesi dell'istituzione d'erede *ex re certa*, mediante l'attribuzione al designato della titolarità di uno o più beni determinati<sup>43</sup>.

Ulteriore questione affrontata in sede civilistica, ma rilevante anche sul piano fiscale, è quella concernente la natura liberale o meno dell'atto costitutivo del fondo patrimoniale, posto che la tassazione delle liberalità viene ricondotta all'imposta sulle successioni e donazioni.

Secondo un consolidato orientamento, il negozio di attribuzione di beni al fondo è caratterizzato dalla gratuità del titolo sia nell'ipotesi in cui i beni provengano da un terzo ovvero da uno dei coniugi, beneficiandone l'altro coniuge, sia quando i beni conferiti siano già in proprietà comune di entrambi, poiché nasce nei rapporti reciproci e con i figli un vincolo di indisponibilità con destinazione dei frutti ai soli bisogni della famiglia e, inoltre, perché, in caso di cessazione del vincolo di destinazione, il giudice può attribuire una quota dei beni in godimento o in proprietà ai figli maggiorenni<sup>44</sup>.

In altri termini, a fronte del conferimento dei beni non corrisponde alcuna contropartita a favore del costituente o dei costituenti<sup>45</sup>.

Aderendo a tale orientamento della dottrina civilistica, il legislatore fiscale ha previsto l'assoggettamento della costituzione dei vincoli di destinazione aventi effetti traslativi, e quindi anche dell'atto costitutivo del fondo patrimoniale, laddove produca tali effetti, all'imposta sulle successioni e donazioni<sup>46</sup>.

### 2.3. Titorialità dei beni conferiti nel fondo patrimoniale.

La costituzione del fondo, assolvendo la funzione meramente strumentale di assicurare mezzi economici al nucleo familiare, non comporta necessariamente effetti traslativi; difatti,

<sup>42</sup> Cfr. G. GABRIELLI – M.G. CUBEDDU, *op. cit.*, p. 280.

<sup>43</sup> A. M. FINOCCHIARO, *op. cit.*, p. 807.

<sup>44</sup> Cfr. F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, IX ed., Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2001, p. 366.

<sup>45</sup> Parte della dottrina esclude il carattere liberale dell'atto quando la costituzione del fondo avviene ad opera dei coniugi, poiché in tal modo essi si limitano ad adempiere al dovere legale di contribuire ai bisogni familiari. Nell'ipotesi in cui il conferimento provenga da uno solo dei due, l'atto configurerebbe una liberalità solo nell'ipotesi in cui il valore dei frutti prodotti dal fondo e dei beni attribuiti vengano imputati a sollevare dal proprio obbligo contributivo anche l'altro coniuge, mentre dovrebbe escludersi nell'ipotesi in cui la costituzione avvenga mediante il conferimento di beni posseduti in regime di comunione legale. Il carattere di liberalità, pertanto, sarebbe riscontrabile solo nell'ipotesi di costituzione del fondo per opera di un terzo (cfr. V. CAPOZZI, *La registrazione dell'atto costitutivo del fondo patrimoniale: la Suprema Corte "torna sui suoi passi"*, in *Rass. trib.*, n. 2 del 2003 p. 764 ss.).

<sup>46</sup> L'assoggettamento dei vincoli di destinazione, aventi effetti traslativi, all'imposta sulle successioni e donazioni si desume dal combinato disposto degli artt. 1 del D. L.gs. del 31 ottobre 1990, n. 346 (Testo Unico sulle successioni e donazioni) e 2, comma 47, del D.L. del 3 ottobre 2006, n. 262.

l'art. 168 c.c., prevede che la proprietà dei beni spetta ad entrambi i coniugi, ma l'atto costitutivo può disporre diversamente<sup>47</sup>.

In dottrina sono stati sollevati dubbi in ordine alla possibilità per il terzo costituente di riservarsi la proprietà dei beni conferiti nel fondo patrimoniale, nonché in ordine alla possibilità per quest'ultimo di attribuire la proprietà dei beni ad uno solo dei coniugi e non ad entrambi.

A sostegno della tesi che nega la possibilità per il terzo di riservarsi la proprietà, è stato osservato che il potere di alienare i beni del fondo patrimoniale spetta esclusivamente ai coniugi, e tale potere non può essere esercitato se gli stessi non hanno la proprietà dei beni. Tuttavia, contro tale ricostruzione, si è obiettato che il potere di alienare non può essere riferito esclusivamente al trasferimento del diritto di proprietà, ma anche ad altri diritti e situazioni giuridiche, quali ad esempio l'usufrutto.

Tali rilievi sono stati formulati da quella parte della dottrina che riconosce, in tutte le ipotesi in cui sia operata un'espressa riserva di proprietà sui beni conferiti nel fondo, sia da parte del terzo che del coniuge conferente, il sorgere di un mero diritto di godimento a carattere reale assimilabile a quello di usufrutto<sup>48</sup>, ovvero al diritto d'uso<sup>49</sup> o all'usufrutto legale ma che, a differenza di quest'ultimo, resta in vita sino allo scioglimento del fondo<sup>50</sup>.

A tale orientamento dottrinale si contrappone, tuttavia, l'opinione di coloro che escludono la produzione di qualsivoglia effetto traslativo<sup>51</sup>. In particolare, i sostenitori di tale tesi rilevano che il coniuge che assume l'iniziativa di costituire il fondo, riservandosi la proprietà dei beni, è sollevato esclusivamente dagli obblighi di contribuzione ai bisogni della famiglia in misura pari al conferimento effettuato. Laddove, invece, si riconoscesse la costituzione di un diritto reale di godimento in capo al coniuge non conferente, si realizzerebbe una donazione in assenza di qualsivoglia spirito liberale e il coniuge non conferente sarebbe, altresì, sollevato dal proprio dovere di contribuzione ai bisogni familiari, in misura corrispondente alla propria quota di usufrutto, per volontà esclusiva dell'altro coniuge.

<sup>47</sup> In ordine alla titolarità dei beni, sono prospettabili diverse ipotesi: "la proprietà dei beni può essere conferita ad entrambi i coniugi mediante un atto di disposizione del terzo costituente; la contitolarità dei beni può derivare da un atto dispositivo posto in essere dal coniuge unico proprietario; i beni possono già risultare, al momento della costituzione del fondo, di proprietà di entrambi i coniugi; la proprietà dei beni può rimanere in capo al terzo costituente il fondo patrimoniale; la proprietà del bene può rimanere in capo al coniuge già unico proprietario; la proprietà dei beni può essere attribuita dal coniuge già proprietario all'altro coniuge o dal terzo ad uno solo dei coniugi" (cfr. R. QUADRI, *Fondo patrimoniale*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma 2007, XVI., p. 2).

<sup>48</sup> Cfr. F. SANTOSUOSSO, *Delle persone e della famiglia, Il regime patrimoniale della famiglia*, Torino, 1983, p. 129 ss.; T. AULETTA, *Il fondo patrimoniale, in Il diritto di famiglia, trattato diretto da Bonilini-Cattaneo*, cit., pp. 360 ss.

<sup>49</sup> Cfr. G. CIAN - G. CASAROTTO, *op.cit.*, pag. 833, secondo i quali: "si tratta ..... di un diritto reale particolare, più vicino all'uso, di cui però non conosce le limitazioni concernenti la percezione dei frutti".

<sup>50</sup> Cfr. G. DE RUBERTIS, *Pubblicità immobiliare e rapporti patrimoniali fra coniugi*, in *Vita not.*, 1984, p.118; G. GABRIELLI, *Patrimonio familiare*, cit., p. 297.

<sup>51</sup> Per una lettura incline a negare il trasferimento di un qualsivoglia diritto reale di godimento in capo al coniuge non conferente, cfr. A. FUSARO, *Natura ed effetti dell'atto costitutivo del fondo patrimoniale*, in *Dir. prat. trib.*, 1992, II, pp. 573 ss.; B. CAMARDA, *Fondo patrimoniale e riserva di proprietà*, in *Dir. prat. trib.*, 2003, II, pp. 609 ss..

I diversi orientamenti espressi sul punto dalla dottrina civilistica, hanno avuto riflessi anche in ambito fiscale, alimentando un acceso dibattito dottrinale e determinando oscillanti posizioni della giurisprudenza nonché della prassi amministrativa. L'esatta individuazione della titolarità dei beni, infatti, oltre ad avere risvolti sul piano della registrazione dell'atto di costituzione, pone delicati problemi sul versante dell'individuazione del presupposto e dei soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, questioni di cui si tratterà nel prosieguo.

#### 2.4. Pubblicità del vincolo

Con riferimento alla pubblicità necessaria per la costituzione del fondo patrimoniale, l'art. 2647 c.c. prevede l'obbligo di trascrizione dell'atto costitutivo per quanto riguarda i conferimenti di beni immobili.

Si è discusso in dottrina sul valore di tale trascrizione, ovvero se debba considerarsi come mera pubblicità - notizia o abbia valore dichiarativo.

All'origine di tanta incertezza vi è la non chiara formulazione della norma sopracitata; difatti, a seguito della riforma del diritto di famiglia, è stato abrogato l'ultimo comma dell'art. 2647 c.c. con il quale veniva sancita l'inopponibilità ai terzi del vincolo non trascritto.

Nel silenzio dell'attuale formulazione normativa, la dottrina prevalente e la giurisprudenza di legittimità, ritenendo che la costituzione del fondo patrimoniale sia da considerarsi una convenzione matrimoniale, ne fanno discendere anche l'applicazione automatica della disciplina prevista dall'art. 162 c.c. per la pubblicità<sup>52</sup>. Di conseguenza, l'opponibilità ai terzi del vincolo deriverebbe dall'annotazione a margine dell'atto di matrimonio, mentre la trascrizione del vincolo svolgerebbe esclusivamente un ruolo di pubblicità-notizia<sup>53</sup>.

Altra parte della dottrina, al contrario, attribuisce alla pubblicità relativa ai beni del fondo funzione dichiarativa, ritenendo che essa debba affiancarsi all'annotazione a margine dell'atto di matrimonio; in tal modo, dalla prima deriverebbe l'opponibilità ai terzi del vincolo del fondo, dalla seconda, invece, l'opponibilità del contenuto della convenzione, *"stabilito dalle parti, anche apportando deroghe, per quanto consentito, alla disciplina legale"*<sup>54</sup>.

<sup>52</sup> In particolare, l'ultimo comma dell'articolo 162 c.c. stabilisce testualmente che: "Le convenzioni matrimoniali non possono essere opposte ai terzi quando a margine dell'atto di matrimonio non risultano annotati la data del contratto, il notaio rogante e le generalità dei contraenti ...".

<sup>53</sup> Cfr. in dottrina, G. CIAN, *Sulla pubblicità del regime patrimoniale della famiglia. Una revisione che si impone*, in *Riv. dir. civ.*, 1976, I, p. 35; G. GABRIELLI, *Note aggiuntive sulla pubblicità immobiliare nel sistema tavolare*, in *Comm. rif. dir. fam.*, vol. I, 2, p. 60; C. SGARAGLIA, *La pubblicità del vincolo derivante dal fondo patrimoniale*, in *Giust. civ.*, 1984, I, p. 1614; A. ZACCARIA, *La pubblicità del regime patrimoniale della famiglia: le posizioni della dottrina*, in *Riv. dir. civ.*, 1980, II, p. 434. In giurisprudenza, cfr. Corte Cost., sent. 23 marzo-6 aprile 1995, n. 111, consultabile sul sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it); Cass. 27 novembre 1987, n.8824, in *Dir. fam. e pers.*, 1988, p. 854, con nota di P. MOROZZO DELLA ROCCA, cit.; Cass. 19 novembre 1999, n. 12864, in *Vita not.*, 1999, II, p. 1433; Cass. 15 marzo 2006, n. 5684, in *Riv. not.*, 2007, I, p. 161; Cass. 8 ottobre 2008, n. 24798, in *Giust. civ.*, 2008, fasc. 10.

<sup>54</sup> Cfr. T. AULETTA, *Il fondo patrimoniale*, in *Il diritto di famiglia*, cit., p. 372 ss.

Sulla questione è intervenuta, di recente, la Suprema Corte, con una pronuncia a Sezioni Unite, chiarendo che la costituzione del fondo patrimoniale deve essere considerata una convenzione matrimoniale; di conseguenza, è soggetta, oltre alla trascrizione nei registri immobiliari ai sensi dell'articolo 2647 c.c., anche all'annotazione nei registri di stato civile ai sensi dell'artico 162 c.c. Queste due forme di pubblicità hanno finalità e funzioni diverse: entrambe le forme sono quindi necessarie, insostituibili e non equivalenti. In particolare, l'annotazione a margine dell'atto di matrimonio ha la finalità di rendere opponibile ai terzi il fondo patrimoniale, mentre la trascrizione ha una mera funzione di pubblicità-notizia<sup>55</sup>.

#### 2.5. Beni compresi nel fondo patrimoniale.

I beni che possono essere destinati al fondo patrimoniale sono individuati in modo tassativo dal legislatore all'art. 167 c.c..

Il primo comma della norma citata prevede che possono costituire oggetto del fondo i beni immobili, i mobili registrati ed i titoli di credito; questi ultimi, tuttavia, devono essere vincolati rendendoli nominativi con annotazione del vincolo o "*in altro modo idoneo*".

Benché la previsione normativa appaia di estrema chiarezza, l'interpretazione della nozione dei beni che possono costituire oggetto del fondo ha alimentato un vivace dibattito dottrinale.

In particolare, un problema discusso è stato quello relativo all'ammissibilità delle quote societarie e delle aziende quali oggetto del fondo.

La dottrina è concorde nel riconoscere la "conferibilità" delle azioni, mentre qualche dubbio è stato sollevato per le quote di società a responsabilità limitata che non costituiscono titoli di credito; in realtà, se si ritiene che il regime di pubblicità cui è soggetta la circolazione delle quote consente di qualificarle alla stregua di beni mobili iscritti in pubblici registri, dovrebbe darsi risposta positiva al quesito<sup>56</sup>.

Vi è, invece, unanimità di vedute nell'escludere l'azienda dai beni che possono costituire oggetto del fondo patrimoniale, giacché tale possibilità è ammessa soltanto per i beni suscettibili di autonoma segnalazione pubblicitaria<sup>57</sup>.

L'amministrazione dei beni, indipendentemente dalla titolarità degli stessi, è devoluta ad entrambi i coniugi, secondo le regole della comunione legale di cui agli artt. 180 e ss. c.c., con la particolarità che, tenuto conto dell'espressa destinazione dei beni al soddisfacimento delle esigenze di mantenimento, assistenza e contribuzione della famiglia, sono previsti limiti

<sup>55</sup> Cfr. Corte di Cassazione a Sezioni Unite 13 ottobre 2009, n. 21658, in *Foro it.*, n. 12/09, I, p. 3323.

<sup>56</sup> Cfr. R. QUADRI, *op. cit.*, p. 5.

<sup>57</sup> G. GABRIELLI, *Patrimonio familiare*, cit., p.313.

sia all'alienazione che alla cessazione del fondo ben più stringenti che in materia di comunione dei beni<sup>58</sup>.

Ed invero, l'art. 169 c.c. prevede un generale divieto, salvo che non sia stato espressamente consentito nell'atto di costituzione, di alienazione, consegna in pegno o, comunque, assoggettamento a vincoli dei beni del fondo se non con il consenso di entrambi i coniugi e, se vi sono figli minori, con l'autorizzazione del giudice, nei soli casi di necessità o di utilità evidente.

Come logica conseguenza del mancato rispetto delle condizioni sopra richiamate, si ha la nullità dell'atto, poiché eseguito in violazione di una precisa norma di legge.

Il legislatore, pertanto, riconosce ampia autonomia ai coniugi circa gli atti di disposizione sui beni facenti parti del fondo patrimoniale, laddove non vi siano figli, mentre diversa diventa la situazione gestoria in presenza di questi ultimi.

Tuttavia, come ha precisato, di recente, la Suprema Corte, pur in presenza di una clausola che preveda parziali eccezioni alle disposizioni contenute nell'art. 169 c.c., non si configura un regime di "libera commerciabilità" dei beni del fondo, poiché la riduzione dei limiti alla possibilità di disporre dei beni del fondo concerne solo gli atti posti in essere dai coniugi, ma non gli atti di disposizione operati da soggetti terzi, i quali, anche in presenza di una clausola derogatoria alla disciplina dell'art. 169 c.c., non hanno comunque diritto di imporre vincoli sui beni del fondo<sup>59</sup>.

Inoltre, una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 169, secondo la Corte, impone di ritenere che gli atti di alienazione e di costituzione in garanzia dei beni oggetto del fondo, possano essere operati, anche in presenza della deroga all'art. 169 c.c., solo in presenza della "necessità od utilità evidente" contemplata dall'ultima frase dell'art. 169 c.c. La presenza di questa condizione, infatti, in quanto inerente alla finalità intrinseca del fondo patrimoniale, non può in ogni caso venire a mancare.

Le disposizioni recate dal succitato art. 169 c.c. devono, altresì, essere poste in relazione con quelle contenute nell'art. 170 c.c., che stabilisce il divieto di esecuzione sui beni del fondo e sui suoi frutti, se non per debiti contratti per i bisogni della famiglia. Ne consegue che l'iscrizione del vincolo ipotecario sui beni del fondo può ritenersi legittima solo quando

---

<sup>58</sup> Qualora uno dei coniugi agisca abusivamente, troveranno applicazione le regole generali per cui dell'obbligazione contratta senza la necessaria autorizzazione dell'altro coniuge (pur risultando contraenti entrambi i coniugi) risponderà il coniuge contraente con il suo patrimonio e con la propria quota di beni del fondo, ma non coinvolgerà anche i beni dell'altro coniuge, siano essi personali o facenti parte del fondo pro-quota.

<sup>59</sup> Cfr. Cass. , 4 giugno 2010, n. 13622, consultabile sul sito internet [www.foroeuropeo.it](http://www.foroeuropeo.it).

questa sia prodromica all'esecuzione su detti beni in virtù di un debito contratto dai coniugi per soddisfare i bisogni della famiglia<sup>60</sup>.

Da tempo si discute in dottrina ed in giurisprudenza circa la permanenza del vincolo del fondo patrimoniale successivamente alla vendita dei beni che ne sono oggetto.

Laddove si riconoscesse la permanenza del vincolo, le maggiori perplessità riguarderebbero, in primo luogo, la conoscibilità di un simile vincolo da parte dei terzi, che potrebbe essere garantita solo attraverso la costituzione di un nuovo fondo con l'investimento del ricavato; nonché, l'ostacolo alla commerciabilità dei beni che la permanenza del fondo comporterebbe, ponendosi in contrasto con la *ratio* dell'art. 169 c.c., che permette l'alienazione dei beni vincolati solo in caso di necessità e utilità evidente sempre con il consenso di entrambi i coniugi.

In virtù di espressa previsione normativa, la permanenza del vincolo del fondo patrimoniale è legata all'esistenza del vincolo coniugale; difatti, il fondo si estingue solo con l'estinzione del vincolo matrimoniale<sup>61</sup>. Tuttavia, la precipua funzione dello stesso ne giustifica la persistenza, qualora vi siano figli minori, fino al raggiungimento della maggiore età dell'ultimo figlio, con facoltà per il giudice di attribuire ai figli una quota in godimento o in proprietà dei beni del fondo stesso.

Laddove non vi siano figli, i beni in questione devono essere divisi in parti uguali ai sensi dell'art. 194 c.c. (scioglimento della comunione legale). In tal caso viene meno anche il vincolo di impignorabilità dei beni per debiti contratti per scopi estranei al soddisfacimento dei bisogni della famiglia, in quanto i beni stessi rientrano nel patrimonio disponibile e personale dei coniugi.

Una questione dibattuta, sia in dottrina che in giurisprudenza, è quella relativa al possibile scioglimento convenzionale del fondo a fronte dell'asserito carattere tassativo dell'elencazione delle cause di cessazione contenuta nell'art. 171 c.c.<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> Si legge, infatti, nella predetta sentenza (sent. n. 13622/10, *cit.*) che “ i terzi non possono iscrivere ipoteca sui beni costituiti in fondo patrimoniale, qualunque clausola abbiano inserito i costitutori del fondo circa le modalità di disposizione degli stessi che sia difforme da quanto stabilito dall'art. 169 c.c., proprio perché i beni non possono essere distolti dal loro asservimento ai bisogni familiari; quando, però, i coniugi o uno di essi abbiano assunto obbligazioni nell'interesse della famiglia, in questo caso, qualora risultino inadempienti alle stesse, il creditore può procedere ad esecuzione sui beni e iscrivere ipoteca in base a titolo esecutivo proprio perché le obbligazioni erano state contratte per le esigenze familiari ed in detta ipotesi la funzione di garanzia per il creditore che i beni del fondo vengono ad assumere a seguito della iscrizione dell'ipoteca (preordinata all'esecuzione) risulta sempre correlata al soddisfacimento (già avvenuto) delle esigenze familiari”.

<sup>61</sup> Art. 171 c.c. (Cessazione del fondo).

La destinazione del fondo termina a seguito dell'annullamento o dello scioglimento o della cessazione degli effetti civili del matrimonio.

Se vi sono figli minori il fondo dura fino al compimento della maggiore età dell'ultimo figlio. In tale caso il giudice può dettare, su istanza di chi vi abbia interesse, norme per l'amministrazione del fondo.

Considerate le condizioni economiche dei genitori e dei figli ed ogni altra circostanza, il giudice può altresì attribuire ai figli, in godimento o in proprietà, una quota dei beni del fondo.

Se non vi sono figli, si applicano le disposizioni sullo scioglimento della comunione legale.

<sup>62</sup> In particolare, gli interpreti della norma hanno prospettato la possibilità di ampliamento delle fattispecie ivi contemplate, per ammettervi, altresì, la dichiarazione di morte presunta di uno dei coniugi, essendo a sua volta causa di scioglimento del matrimonio.

Parte della dottrina ammette tale possibilità, ponendo l'accento sulla funzione primaria del fondo, che è quella di soddisfare i bisogni della famiglia, i quali, *“nel mutare o sopravvenire, possono altresì richiederne lo scioglimento”*<sup>63</sup>.

Alcuni Autori, invece, hanno osservato che, una volta costituito, il fondo esce dalla disponibilità dei coniugi, per cui le sole cause di scioglimento ammesse sono quelle indicate nell'art. 171 c.c.<sup>64</sup>.

## 2.6. Esecuzione sui beni del fondo patrimoniale ed azioni a difesa dei creditori.

La *ratio* informatrice della disciplina del fondo patrimoniale, ovvero l'esigenza di tutelare un patrimonio costituito per fronteggiare le esigenze della vita familiare, trova la sua massima espressione nell'art. 170 c.c. relativo all'esecuzione sui beni del fondo.

Tale norma prevede, infatti, un'inespropriabilità relativa dei beni del fondo, escludendo l'esecuzione relativamente a quei debiti che il creditore conosceva essere stati contratti per finalità estranee ai bisogni della famiglia.

Di conseguenza, ai fini dell'esecuzione sui beni del fondo, i crediti, con riferimento alla loro causa, possono essere distinti in due diverse tipologie, ovvero crediti “contratti” per bisogni della famiglia e crediti con causa estranea a detti bisogni; inoltre, il vincolo di inespropriabilità è subordinato ad un ulteriore presupposto, estraneo al credito e relativo all'elemento soggettivo del creditore.

Da ciò discende che, perché possa ritenersi sussistente il limite all'espropriazione, è necessario il concorso di due circostanze, una oggettiva, afferente la causa del credito, e l'altra soggettiva, relativa alla conoscenza da parte del creditore delle finalità perseguite dai coniugi<sup>65</sup>.

Emerge, pertanto, *prima facie*, che il legislatore ha voluto ribadire, così come fece per il patrimonio familiare, la creazione di una categoria privilegiata di creditori, quella dei creditori della famiglia.

---

Tra le cause di cessazione del fondo vengono, inoltre, individuate quelle relative alla risoluzione consensuale del negozio costitutivo del fondo, desumibili dalle norme di carattere generale relative alla modificabilità delle convenzioni matrimoniali, tranne per quelle stipulate anteriormente all'entrata in vigore della legge 10 aprile 1981, n. 142.

<sup>63</sup> Cfr. G. VETTORI, *Atti di destinazione e trust*, Wolters Kluwer Italia, 2008, p.371; F. GAZZONI, *op. cit.*, p.367.

<sup>64</sup> Cfr. CORSI, *op. cit.*, p. 105; V. DE PAOLA, *op. cit.*, p. 21. *Contra*, altresì, Tribunale Napoli, sez. III, 4 giugno 2008, *Redazione Giuffrè* 2008, secondo cui: “L'elencazione delle cause di cessazione del fondo patrimoniale di cui all'art. 171 c.c. ha carattere tassativo, onde va escluso che l'autonomia privata possa far cessare a suo piacimento il fondo”.

<sup>65</sup> Cfr. V. DE MARCHI, *op. cit.*, p. 274.

L'inespropriabilità riguarda tutti i beni ed i relativi frutti, configurandosi pertanto un limite al principio generale posto dall'art. 2740, comma 1, c.c., che impone al debitore di rispondere dell'adempimento delle obbligazioni assunte con tutti i suoi beni, presenti e futuri, a prescindere dalla relativa fonte.

La giurisprudenza ritiene che il limite all'espropriazione previsto per i crediti estranei ai bisogni della famiglia operi tanto nell'ipotesi in cui gli stessi siano sorti anteriormente alla costituzione del fondo, quanto in quella in cui siano sorti successivamente<sup>66</sup>.

L'onere di provare la conoscenza da parte del creditore della estraneità dell'obbligazione ai bisogni della famiglia, secondo l'opinione prevalente, grava sui coniugi e non sul creditore procedente. La prova può essere fornita anche mediante presunzioni semplici, essendo sufficiente dimostrare che lo scopo dell'obbligazione appariva come normalmente esterno ai bisogni della famiglia.

E' di tutta evidenza, pertanto, che la disciplina in questione, derogando al principio generale della responsabilità patrimoniale del debitore, risponda all'esigenza di tutelare gli interessi della famiglia, in quanto rafforza la possibilità della medesima di trovare credito presso terzi per il soddisfacimento dei propri bisogni, attribuendo ai creditori a tale titolo una garanzia di esecuzione sui beni del fondo senza subire il concorso dei creditori personali dei coniugi.

Nel concetto di atti di esecuzione, secondo consolidata giurisprudenza, rientrano non soltanto gli atti del processo di esecuzione, ma tutti i possibili effetti dell'esecutività del titolo e, dunque, anche l'ipoteca iscritta sulla base dell'esecutività del titolo stesso<sup>67</sup>, attesa la *ratio* della disposizione, volta a mantenere integra la posizione e la protezione del creditore<sup>68</sup>.

Tuttavia, l'intento perseguito dal legislatore di sottrarre i beni all'azione esecutiva dei creditori viene limitato dal riconoscimento dell'esperibilità dell'azione revocatoria ordinaria, ai sensi dell'art. 2901c.c., nonché di quella fallimentare, ai sensi dell'art. 64 legge fallimentare, e dall'interpretazione estensiva data alla nozione di bisogni della famiglia<sup>69</sup>.

Con riferimento all'esperibilità dell'azione revocatoria ordinaria, la Suprema Corte ha affermato, in ripetute occasioni, che la costituzione del fondo patrimoniale può essere dichiarata inefficace nei confronti dei creditori esercitando l'azione ex [art. 2901 c.c.](#)<sup>70</sup>, quale

<sup>66</sup> Cfr. Cass., sez. trib., 8 maggio 2009, n. 15862, *cit.*; Cass. 31 maggio 2006, n. 12998, in *Mass. giur. it.*, 2006; Cass. 7 marzo 2005, n. 4933, in *Mass. giur. it.*, 2005; Cass. 5 giugno 2003, n. 8991, in *Finanza e fisco*, n. 30/03; Cass. 9 aprile 1996, in *Fam. dir.*, 1996; Cass. 28 novembre 1990, n. 11449, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1991.

<sup>67</sup> Con riferimento alla possibilità di iscrizione ipotecaria sui beni del fondo si veda par. 2.5. p. 13.

<sup>68</sup> Cfr. Cass. 17 ottobre 1991, n. 10945, in *Giur. it.*, 1992, I, 1, p. 825, con nota di CHINE'; Cass. 17 ottobre 1989, n. 4170, in *Mass. Giust. civ.*, 1989; Cass. 30 settembre 2008, n. 24332, in *Rep. 2008, voce Famiglia (regime patrimoniale)*, n. 66.

<sup>69</sup> Sulla nozione di bisogni della famiglia si veda par. 2.1.

<sup>70</sup> Cfr. Cass. 7 marzo 2005, n. 4933, *cit.*; Cass. 2 agosto 2002, n. 11537, in *Riv. not.*, 2003, p. 444; Cass. 2 settembre 1996, n. 8013, in *Mass. Giust. Civ.*, 1996, p. 1243.



mezzo di tutela del creditore rispetto agli atti del debitore di disposizione del proprio patrimonio, senza alcun discrimine circa lo scopo ulteriore da quest'ultimo avuto di mira nel compimento dell'atto dispositivo<sup>71</sup>.

Più precisamente, i Giudici di legittimità, hanno ritenuto che il negozio costitutivo del fondo patrimoniale, anche quando proviene da entrambi i coniugi, è un atto a titolo gratuito, che può essere dichiarato inefficace nei confronti dei creditori a mezzo di azione revocatoria ordinaria, in quanto rende i beni conferiti aggredibili solo a determinate condizioni (art. 170 c.c.), così riducendo la garanzia generale spettante ai creditori sul patrimonio dei costituenti.

In particolare, funzione di tale azione non è soltanto quella di ricostituire la garanzia generica assicurata al creditore dal patrimonio del suo debitore, ma anche quella di assicurare uno stato di maggiore fruttuosità e speditezza dell'azione esecutiva<sup>72</sup>.

Con riferimento al profilo oggettivo dell'*eventus damni*, è stato ritenuto non necessario che l'atto di disposizione del debitore abbia reso impossibile la soddisfazione del credito, bensì che lo stesso abbia determinato o aggravato il pericolo dell'insufficienza del patrimonio a garantire il credito del revocante<sup>73</sup>.

In merito, poi, all'elemento soggettivo, bisognerà distinguere se l'atto di disposizione sia successivo o meno al sorgere del credito.

Nel primo caso, infatti, è necessaria e sufficiente la consapevolezza di arrecare pregiudizio agli interessi del creditore (*scientia damni*), e cioè la semplice conoscenza a cui va equiparata la agevole conoscibilità, da parte del debitore.

Nel secondo, invece, il creditore, allo scopo di rendere inefficace nei suoi confronti l'atto, dovrà dimostrare oltre alla *scientia damni* anche l'esistenza del *consilium fraudis* da parte del debitore, inteso come la consapevolezza dei coniugi di arrecare danno alle ragioni creditorie<sup>74</sup>.

Oltre al rimedio della revocatoria ordinaria di cui all'art. 2901 c.c., contro un uso distorto del fondo patrimoniale, è possibile ricorrere ad altri strumenti che l'ordinamento prevede a tale specifico fine, ovvero all'azione per simulazione (ex artt. 1414 ss. c.c.) e all'*actio nullitatis*, ove ne ricorrano i presupposti.

<sup>71</sup> Parte della dottrina, muovendo dal presupposto che sono soggetti a revocatoria non tutti gli atti pregiudizievoli ai creditori, ma solo i veri e propri atti di disposizione, ha escluso l'esperibilità dell'azione revocatoria ex art. 2901 c.c. nel caso di fondo costituito dai coniugi su beni comuni, in quanto non esisterebbe un atto di disposizione in senso tecnico, ma solo un atto di destinazione (cfr. V. DE PAOLA, *Il diritto patrimoniale della famiglia nel sistema di diritto privato*, GIUFFRÈ, 2002, p. 89). La giurisprudenza, tuttavia, ha osservato che "non è la disposizione in senso tecnico, ma la destinazione implicante sottrazione alla regola generale della responsabilità patrimoniale" che conta (cfr. Cass. 28 novembre 1990, n. 11449, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1991, I, p. 648).

<sup>72</sup> Cfr. Cass. 17 gennaio 2007, n. 966, consultabile sul sito [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it); Cass. 7 marzo 2005, n. 4933, *cit.*

<sup>73</sup> Cfr. Cass. 17 gennaio 2007, n. 966, *cit.*

<sup>74</sup> Cfr. Cass. 17 gennaio 2007, n. 966, *cit.*

Peraltro, proprio la natura del fondo, generalmente ricondotto tra le convenzioni matrimoniali, non sempre ha consentito il ricorso alla prima azione; tuttavia, attualmente, prevale l'orientamento che ammette ai terzi la prova senza limitazioni dell'esistenza dell'accordo simulatorio, conformemente ai principi generali. E' da rilevare, inoltre, che l'azione *de qua* presenta innegabili vantaggi rispetto all'azione revocatoria, trattandosi di azione imprescrittibile, a fronte del termine quinquennale previsto per la revocatoria<sup>75</sup>.

Sia la dottrina che la giurisprudenza, ammettono, poi, quale ulteriore rimedio a favore dei creditori, l'esperibilità dell'*actio nullitatis*<sup>76</sup>. E' stato osservato, infatti, che l'atto costitutivo del fondo patrimoniale potrebbe essere dichiarato nullo *ex art.* 1418 c.c. in quanto privo della causa familiare costituente la funzione tipica dell'istituto. La nullità dell'atto, inoltre, potrebbe essere invocata sul piano della frode alla legge *ex art.* 1344 c.c., laddove il fondo sia utilizzato quale strumento per eludere le norme imperative in materia di responsabilità patrimoniale, ovvero *ex art.* 1345 c.c. qualora si riesca a provare che i coniugi si sono determinati alla costituzione del fondo esclusivamente per un motivo illecito comune ad entrambi, ossia sottrarre la garanzia ai creditori<sup>77</sup>.

Altra questione dibattuta è, infine, quella relativa alla revocabilità dell'atto costitutivo del fondo patrimoniale a seguito del fallimento del coniuge imprenditore commerciale; problema che appare sempre più attuale a causa del ricorso crescente a tale istituto come mezzo per sottrarre beni alla massa dei creditori, in prossimità di una presumibile insolvenza ed in funzione protettiva del patrimonio.

Al riguardo, occorre preliminarmente precisare che l'art. 46, comma n. 3, Legge Fallimentare (così come novellato dal D.Lgs. 12 settembre 2007, n. 169), prevede che "*non sono compresi nel fallimento..... i beni costituiti in fondo patrimoniale e i frutti di essi, salvo quanto previsto dall'art. 170 del cod. civ.*".

Secondo l'opinione prevalente in dottrina, per effetto della norma sopracitata, la destinazione dei beni del fondo ai bisogni familiari rimarrebbe intatta anche in sede fallimentare, con la possibilità per i creditori familiari di insinuarsi anche nel passivo generale<sup>78</sup>.

<sup>75</sup> Cfr. G.C. BOTTI, *Il fondo patrimoniale: pubblicità, opponibilità e strumenti di reazione dei terzi creditori*, in *Il Dir. di fam. e delle pers.*, 1998, p. 421.

<sup>76</sup> In dottrina cfr. L. CALVOSA, *Fondo patrimoniale e fallimento*, Serie Quaderni di Giur. Commerciale, n. 1-2003, GIUFFRÈ. In giurisprudenza cfr. Cass. 24 settembre 1990, n.9676, in *Giust. civ.*, 1991, I, p. 2386; Cass. 28 novembre 1990, n. 11449, in *Riv. not.*, 1991, 711, p. 1004.

<sup>77</sup> Cfr. L. CALVOSA, *op. cit.*, p.39 ss

<sup>78</sup> Cfr. A. BONSIGNORI, *Aspetti sostanziali del fallimento e delle altre procedure concorsuali*, in *Tratt. dir. civ., diretto da P. Rescigno*, 18, IV, Torino, 1983, p. 471; E. FRASCAROLI SANTI, *Fondo patrimoniale*, in *Dir. fall.*, 1978, I, p. 475; G. GABRIELLI, voce *Patrimonio familiare*, cit., p. 306; F. CORSI, *op. cit.*, p. 199; F. CARRESI, *op.cit.*, pp.1 ss.; F. GALLETTA, *I regolamenti patrimoniali tra i coniugi*, Napoli, 1990, p. 147; M. DOGLIOTTI - A. FIGONE, *op. cit.*, p. 595.

Altra parte della dottrina, invece, ha sostenuto che il fallimento costituirebbe causa di scioglimento del fondo, in quanto le cause di cessazione non sarebbero limitate a quelle ex art. 171 c.c., ma estese ai casi richiamati dall'art. 191, comma 1, c.c., per la comunione legale, tra le quali è compreso il fallimento di uno dei coniugi. E ciò in virtù del richiamo di cui all'ultimo comma dell'art. 171 c.c., alle «*disposizioni sullo scioglimento della comunione legale*» in ipotesi di assenza di figli<sup>79</sup>.

In tal modo, sarebbe consentito al fallimento di apprendere quanto conferito dal coniuge imprenditore anche prima dei termini previsti dalla legge quale limite per gli atti compiuti anteriormente alla procedura concorsuale.

Sulla questione è intervenuta, di recente, la Suprema Corte, chiarendo che «*i beni facenti parte del fondo patrimoniale, in quanto costituenti un patrimonio separato, non possono essere compresi nel fallimento*».

Ad avviso dei giudici di legittimità, pertanto, il fondo rimane del tutto insensibile rispetto al fallimento del coniuge imprenditore. In realtà, inizialmente si era ammessa l'acquisibilità dei beni facenti parte del fondo patrimoniale al fallimento, seppure limitatamente alla quota di pertinenza del coniuge fallito. Conclusivamente, la Suprema Corte ha, invece, stabilito che detti beni non sono passibili di confusione con il patrimonio del coniuge fallito. In altre parole, si identificano due sfere distinte: il patrimonio del fallito (comprensivo di tutti i beni propri) e quello del fondo, i cui beni non potranno essere aggrediti neanche dal fallimento<sup>80</sup>.

Anche se il fondo patrimoniale è al riparo da qualsiasi pretesa dei creditori del coniuge imprenditore, la relativa costituzione, essendo a titolo gratuito, può essere dichiarata inefficace, consentendo al curatore di usufruire delle agevolazioni probatorie previste dall'art. 64, l. fall.<sup>81</sup>

Ed invero, l'atto di costituzione del fondo patrimoniale, compiuto dal fallito nel biennio anteriore al fallimento, «*creando un patrimonio di scopo che resta insensibile alla dichiarazione di fallimento ed impedendo che i beni compresi in tale patrimonio siano inclusi nella massa attiva, incide riduttivamente sulla garanzia derivante alla generalità dei creditori dall'art. 2740 cod. civ.*»<sup>82</sup>, pertanto deve ammettersi l'esperibilità dell'azione revocatoria fallimentare ex art. 64 L.F. da parte del curatore del fallimento.

<sup>79</sup>Cfr. A. M. FINOCCHIARO, *op. cit.*, p. 848; G. OPPO, *Famiglia e impresa*, in *La riforma del diritto di famiglia dieci anni dopo. Bilanci e prospettive*, Padova, 1986, p. 257.

<sup>80</sup> Cfr. Cass., sez. I, 22 gennaio 2010, n. 1112, in *Finanza&fisco*, n. 2/2010.

<sup>81</sup> Art. 64 L.F.: «Sono privi di effetto rispetto ai creditori, se compiuti dal fallito nei due anni anteriori alla dichiarazione di fallimento, gli atti a titolo gratuito, esclusi i regali d'uso e gli atti compiuti in adempimento di un dovere morale o a scopi di pubblica utilità, in quanto la libertà sia proporzionata al patrimonio del donante».

<sup>82</sup> Cfr. Cass. 8 settembre 2004, n. 18065, in *Giust. civ.*, 2005, p. 997.

L'art. 64 L.F. prevede, tuttavia, l'impossibilità di esperire l'azione revocatoria laddove l'atto sia stato compiuto in adempimento di un dovere morale o per scopi di pubblica utilità, ovvero ove si tratti di regali d'uso. Al riguardo, la Suprema Corte ha chiarito che la costituzione del fondo patrimoniale non può essere considerata come atto compiuto in adempimento di un dovere morale nei confronti dei componenti della famiglia, salvo che non si dimostri l'esistenza, in concreto, di una situazione tale da integrare, nella sua oggettività, gli estremi del dovere morale e l'intento dei coniugi di adempiere a quel dovere, mediante l'atto in questione<sup>83</sup>.

Resta ferma, in ogni caso, la possibilità per il curatore di agire in revocatoria ordinaria, nell'interesse di tutti i creditori del soggetto dichiarato fallito, avvalendosi di quanto previsto dall'art. 66 legge fallimentare<sup>84</sup>.

### 3. Aspetti fiscali

#### 3.1. Il fondo patrimoniale nelle imposte indirette.

L'individuazione della natura giuridica dell'atto costitutivo del fondo patrimoniale, oltre ad aver alimentato un acceso dibattito nella dottrina civilistica, è stata oggetto di attenzione anche da parte della giurisprudenza e della dottrina tributaria, avendo rilevanti implicazioni fiscali, specie in materia di imposte sui trasferimenti.

Al riguardo, viene, innanzitutto, in considerazione la rilevanza che tale problematica assume ai fini della determinazione dell'imposta di registro dovuta in sede di registrazione dell'atto costitutivo del fondo patrimoniale, ovvero ai fini della sua applicazione in misura fissa o proporzionale.

Alle contrastanti opinioni espresse sul punto dalla dottrina civilistica, sono corrisposte oscillanti opinioni della giurisprudenza di legittimità, della prassi amministrativa e della

<sup>83</sup> Cfr. Cass. 8 settembre 2004, n. 18065, *cit.*

<sup>84</sup> "Nel sistema generale della responsabilità patrimoniale e della conservazione della garanzia patrimoniale (art. 2749 ss. c.c.), il legislatore ha previsto in primo luogo tra i mezzi di conservazione di tale garanzia l'azione revocatoria ordinaria (artt. 2901-2904 c.c.), rendendola espressamente applicabile anche in ambito fallimentare attraverso il richiamo contenuto nell'art. 66 l. fall.; ha poi stabilito un regime revocatorio speciale fallimentare (art. 67-71 l.fall.); ha, infine, contemplato una forma di inefficacia *de iure* per gli atti a titolo gratuito, sottoposti all'art. 64 l.fall., in realtà colpiti più severamente rispetto ad altre categorie di atti perché hanno dato luogo ad un arricchimento senza contropartita. Ciò non significa però che, in presenza di un atto a titolo gratuito in ambito fallimentare, il curatore sia tenuto a proporre esclusivamente l'azione ex art. 64. Proprio perché l'art. 66 della stessa legge contiene un generale richiamo all'azione revocatoria ordinaria (che, a diverse condizioni, investe così gli atti a titolo gratuito come quelli a titolo oneroso: cfr. art. 2901 c.c.), egli ben può attivare anche tale mezzo di conservazione della garanzia patrimoniale nei confronti di un atto a titolo gratuito ovviamente nei limiti ed alle condizioni normativamente previsti". Così Cass. 18 settembre 1997, n. 9292, in *Foro it.*, 1997, I, p. 3148.

dottrina tributaria derivanti essenzialmente dall'impossibilità di inquadrare le diverse fattispecie costitutive nell'ambito di un'unica previsione normativa.

Ed invero, mentre sulla natura dell'atto, sotto il profilo dell'onerosità, la giurisprudenza ha da sempre optato per il carattere liberale, vi è stato un notevole contrasto sugli effetti dichiarativi o costitutivi dell'atto stesso, nonché sull'esistenza o meno, nelle varie fattispecie configurabili, di un trasferimento di ricchezza tassabile<sup>85</sup>.

La Suprema Corte<sup>86</sup>, in un primo momento, aveva ritenuto che l'atto costitutivo del fondo patrimoniale rientrasse tra gli "Atti di natura dichiarativa relativi a beni o rapporti di qualsiasi natura" che l'art. 3 della Tariffa, allegata al d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, assoggetta ad imposta proporzionale nella misura dell'1%.

Secondo i giudici di legittimità, l'atto costitutivo del fondo patrimoniale sarebbe stato soggetto ad imposta proporzionale, in quanto atto dichiarativo avente ad oggetto prestazioni a contenuto patrimoniale. Più precisamente, la costituzione del vincolo di destinazione, anche se non produce effetti traslativi, è da considerarsi atto a contenuto patrimoniale, a titolo non oneroso, in quanto il consenso prestato dai coniugi ha per oggetto un vincolo su beni che hanno valore economico; tale elemento, secondo la Corte, sarebbe stato sufficiente ad escludere l'atto *de quo* dall'ambito di applicazione dell'art.11 della Tariffa allegata cit., con conseguente applicazione dell'art. 3 della Tariffa medesima.

Successivamente, a distanza di breve tempo, la Suprema Corte<sup>87</sup>, ritornando sull'argomento, è pervenuta a conclusioni opposte, sottolineando la natura costitutiva e non dichiarativa dell'atto di costituzione del fondo<sup>88</sup>. Quest'ultimo, infatti, crea un vincolo di destinazione sia dei beni che dei relativi frutti al soddisfacimento dei bisogni della famiglia e non incide sulla titolarità della proprietà del bene; esso, inoltre, non determina una posizione di diritto soggettivo, sia pure limitato, in favore dei singoli componenti del nucleo familiare, neppure per effetto del vincolo di inalienabilità imposto sul bene.

Di conseguenza, dopo aver escluso che l'atto in questione comportasse un trasferimento di beni o diritti, la Corte ha ritenuto inapplicabile alla fattispecie l'imposta sulle donazioni e, in relazione all'imposta di registro, avendo escluso con opportune motivazioni l'applicazione

<sup>85</sup>Cfr. V. DE MARCHI, *op. cit.*, p. 693.

<sup>86</sup>Cfr. Cass., sez. trib., 7 marzo 2002, n. 3343, in *Banca dati Fisconline*, secondo cui: "la costituzione del fondo patrimoniale ha per effetto la costituzione di un vincolo giuridico di destinazione di determinati beni ai bisogni della famiglia. L'istituto (*omissis*) ha una finalità che trascende la sfera patrimoniale di ciascuno di essi (i coniugi, n.d.r.), e l'atto di costituzione non è atto a titolo oneroso. Ciò non esclude che il consenso prestato abbia per oggetto il vincolo su beni che hanno valore economico, né quindi che il consenso medesimo - anche quando non implichi il trasferimento dei beni - abbia un contenuto patrimoniale...".

<sup>87</sup> Cfr. Cass., sez. trib., 6 giugno 2002, n.8162, in *Giust. civ.*, 2003, I, p. 2517.

<sup>88</sup>Giova precisare che entrambi i casi esaminati dalla Suprema Corte avevano ad oggetto il conferimento di beni da parte di uno dei coniugi che se ne riservava la proprietà.

degli artt. 1, 3 e 9 della Tariffa cit.<sup>89</sup>, è giunta ad affermare l'applicazione dell'art. 11, norma che svolge una funzione residuale mediante la previsione dell'imposta fissa per gli atti pubblici e le scritture private autenticate non aventi per oggetto prestazioni a contenuto patrimoniale.

Quest'ultimo orientamento, oltre ad essersi successivamente consolidato nella giurisprudenza della Suprema Corte<sup>90</sup>, è stato condiviso anche dalla prassi amministrativa e dalla dottrina tributaria.

Quanto alla prima, è da rilevare che, l'Amministrazione finanziaria<sup>91</sup> già nel 2000 era intervenuta sull'argomento chiarendo il trattamento tributario dell'atto costitutivo del fondo patrimoniale; più precisamente, l'Amministrazione, ritenendo che, al fine di inquadrare in modo corretto l'atto di costituzione del fondo nell'ambito della disciplina delle imposte di registro, sulle successioni e donazioni, nonché ipotecaria e catastale, non si potesse prescindere dalle varie ipotesi configurabili sulla base dei soggetti che lo costituiscono, ha individuato tutte le situazioni astrattamente ipotizzabili, precisando, poi, per ognuna, il relativo trattamento tributario.

Dai chiarimenti forniti emerge che ogni qual volta l'atto costitutivo del fondo patrimoniale non importi un effetto traslativo, ma ponga in essere solo un vincolo di destinazione, non può trovare applicazione l'imposta sulle successioni e donazioni per assenza del presupposto d'imposta, ossia il trasferimento di beni e diritti a titolo gratuito per atto *inter vivos* o *mortis causa*<sup>92</sup>.

Ai fini dell'imposta di registro, invece, l'atto costitutivo, laddove manchi un effetto traslativo, non avendo nemmeno natura dichiarativa, in quanto non diretto a rafforzare, affievolire, specificare la situazione precedente oppure ad eliminare una situazione di incertezza, bensì a creare un vincolo di destinazione, andrà inquadrato nell'art.11 della parte prima della Tariffa cit. e sarà soggetto, pertanto, all'imposta di registro in misura fissa.

<sup>89</sup> La Suprema Corte ha ritenuto inapplicabile l'art. 1 della Tariffa in considerazione della natura di atto a titolo gratuito della costituzione del fondo; ha escluso l'applicazione dell'art. 3 della Tariffa, in quanto l'atto non è diretto ad eliminare alcuna precedente situazione di incertezza, ma volto unicamente a creare un vincolo di destinazione su taluni beni; ha escluso, infine, l'applicabilità dell'art. 9 della Tariffa in quanto, sussistendo un'espressa riserva della proprietà sul bene da parte del conferente, non ha luogo alcuna attribuzione patrimoniale, mutando esclusivamente il regime giuridico del bene conferito.

<sup>90</sup> Cfr. Cass. 26 maggio 2003, n. 8289, in *Dir. e giust.*, 2003, 26, p. 101; Cass. 7 luglio 2003, n. 1066, in *Vita not.*, 2005, p. 1005; Cass., 28 ottobre 2005, n. 21056, in *Il fisco*, n. 44/2005, 1, p. 6970; Cass. 14 maggio 2008, n. 12071, in *Banca dati BIG-IPSOA*.

<sup>91</sup> Cfr. Circolare Ministero delle Finanze n. 221/E del 30 novembre 2000.

<sup>92</sup> Si tratta delle ipotesi di fondo costituito con beni di proprietà di entrambi i coniugi o con beni di proprietà di uno solo dei coniugi che se ne riserva la proprietà. In quest'ultima ipotesi, non si verificherebbe alcun effetto traslativo di diritti in quanto, essendo il fondo funzionale ai bisogni della famiglia, la messa a disposizione del bene rientra nei conseguenti obblighi dei coniugi. In mancanza di traslazione della proprietà, secondo l'Amministrazione finanziaria, non si trasferisce "neppure nessun altro diritto reale", restando il bene gravato soltanto da un vincolo di destinazione. Nell'ipotesi, invece, di fondo costituito con beni di un terzo che se ne riserva la proprietà, il relativo atto rimane comunque assoggettato al trattamento impositivo previsto per gli atti di trasferimento a titolo gratuito. Infatti, in questo caso, sebbene non si verifichi l'effetto traslativo della piena proprietà dei beni conferiti, tuttavia, dalla costituzione del fondo deriva per i coniugi il vantaggio, di carattere economico, di utilizzare i frutti prodotti dai beni che vi sono destinati (Cfr. Circolare Ministero delle Finanze n. 221/E cit.).

L'Amministrazione ha operato, inoltre, un'ulteriore distinzione tra l'ipotesi in cui, essendo i beni di proprietà di uno dei coniugi che non se ne riserva la proprietà, vi sia o meno accettazione dell'altro coniuge.

Più precisamente, in assenza di accettazione, non si verifica alcun effetto traslativo, pertanto è dovuta la sola imposta di registro in misura fissa.

Qualora, invece, vi sia accettazione del coniuge non conferente, si verifica un effetto traslativo e l'atto è soggetto al medesimo regime previsto per le donazioni<sup>93</sup>.

Nella stessa direzione si era espressa anche la dottrina dominante. In particolare, quest'ultima ha rilevato che occorre distinguere il caso in cui con la costituzione del fondo si realizza anche un trasferimento della titolarità del bene in capo ad uno o ad entrambi i coniugi, da quello in cui si verifica il mero mutamento del regime giuridico del bene, data la sua specifica destinazione al soddisfacimento dei bisogni familiari e l'effetto segregativo nei confronti dei creditori, senza alcun mutamento della titolarità del bene che rimane in capo al disponente. In tale ultima ipotesi, escluso che l'atto costitutivo possa annoverarsi tra gli atti dichiarativi, si ritiene che lo stesso sia soggetto all'applicazione dell'imposta di registro in misura fissa<sup>94</sup>.

Inoltre, nell'ipotesi in cui la costituzione del fondo comporti effetti traslativi, secondo alcuni Autori, l'atto traslativo e quello creativo del vincolo di destinazione andrebbero tassati in maniera autonoma, in quanto si tratterebbe di due fattispecie che non derivano, per loro intrinseca natura, l'una dall'altra; di conseguenza, ciascuna di esse andrebbe soggetta distintamente ad imposta ai sensi dell'art. 21 d.P.R. n. 131/86 cit.<sup>95</sup>.

Risulta evidente, pertanto, come, alle soglie dell'introduzione del nuovo regime impositivo per la costituzione dei vincoli di destinazione, era già ampiamente diffuso, nella giurisprudenza, nella dottrina e nella prassi amministrativa, l'orientamento secondo cui non tutte le costituzioni di fondo patrimoniale comportassero effetti traslativi in ordine ai beni destinati al fondo medesimo e che, di conseguenza, nel trattamento fiscale si dovesse tener conto di questa differenza.

<sup>93</sup> Per la dottrina che, invece, ritiene che anche in caso di non accettazione della proprietà, si verifica il trasferimento di un diritto reale di godimento, l'atto riveste ugualmente una valenza patrimoniale, con conseguente assoggettamento all'imposta in misura proporzionale (cfr. A. GRASSOTTI, *Il fondo patrimoniale con riserva di proprietà dei beni conferiti va tassato in misura fissa*, in *Corr. Trib.*, 2003, n. 43, p. 3598).

<sup>94</sup> Cfr. G. SALANITRO, *Sul regime tributario dell'atto costitutivo del fondo patrimoniale*, in *Riv. dir. trib.*, 2003, II, p. 81, secondo cui "la costituzione del fondo patrimoniale di per sé non comporta trasferimento o costituzione di diritti reali (che è solo eventuale e comunque non onerosa); ma ciò non basta a definirlo atto dichiarativo perché non dichiara né accerta un preesistente rapporto giuridico patrimoniale, ma costituisce un vincolo di destinazione che incide sul regime giuridico dei beni". Cfr., altresì, M. DEL VAGLIO, *I contrastanti orientamenti giurisprudenziali sul trattamento tributario degli atti costitutivi del fondo patrimoniale. Il caso del fondo patrimoniale costituito con i beni di un solo coniuge che se ne riserva la proprietà*, in *Riv. Not.*, 2, 2002, p. 1488; L. ZOSO, *Soggezione ad imposta di registro dell'atto costitutivo del fondo patrimoniale*, in *Riv. Dir. trib.*, 2003, p. 216.

<sup>95</sup> Cfr. L. ZOSO, *op. cit.*, p. 215. Tale Autore osserva che "la condizione della dipendenza di un atto dall'altro, sì da escludere la tassazione per ogni singola disposizione, si verifica solo nel caso in cui la disciplina dei due negozi sia tale da escludere che l'uno possa esistere senza l'altro e ciò non può dirsi nel caso in cui un bene sia ceduto in proprietà ai coniugi e contestualmente sia vincolato in fondo patrimoniale, poiché ben potrebbe essere costituito il solo vincolo derivante dal fondo patrimoniale senza che avvenga la contemporanea cessione".

In particolare, con l'[art. 2](#), comma 49, del D.L. 3 ottobre 2006 n. 262, è stata fornita per la prima volta una disciplina fiscale, rilevante ai fini dell'imposizione indiretta, per la "costituzione di vincoli di destinazione"<sup>96</sup>; in tale categoria sono riconducibili, come evidenziato dalla stessa Amministrazione finanziaria, "*i negozi giuridici mediante i quali determinati beni sono destinati alla realizzazione di un interesse meritevole di tutela da parte dell'ordinamento, con effetti segregativi e limitativi della disponibilità dei beni medesimi*", tra i quali è da annoverare il fondo patrimoniale<sup>97</sup>.

Ancorché la legge che ha reintrodotto l'imposta sulle successioni e donazioni annoveri tra le fattispecie soggette ad imposta anche la costituzione di vincoli di destinazione, l'Amministrazione Finanziaria, riprendendo l'orientamento espresso in passato, ha chiarito che tale imposta non si applica indistintamente agli atti della suddetta specie, ma potrà essere assolta solo in relazione a vincoli di destinazione costituiti mediante trasferimento di beni<sup>98</sup>.

Pertanto, per delineare il trattamento impositivo del fondo patrimoniale sotto il profilo delle imposte indirette, si rende necessario distinguere le ipotesi in cui si verificano effetti traslativi (fondo costituito con beni di un terzo o con beni di proprietà di uno solo dei coniugi che non se riserva la proprietà), da quelle che, invece, lo stesso effetto non evidenziano (fondo patrimoniale costituito con beni di un terzo ovvero di uno dei coniugi che se ne riserva la proprietà o, infine, fondo costituito con beni di proprietà di entrambi i coniugi).

Anche la dottrina maggioritaria concorda con l'orientamento espresso dall'Amministrazione finanziaria, affermando che non è tassabile l'istituzione di vincoli che determinano solo un'autolimitazione nell'uso di un patrimonio personale, destinandolo al soddisfacimento di particolari esigenze<sup>99</sup>.

E' da rilevare, inoltre, che in tutte le ipotesi in cui alla costituzione del fondo patrimoniale si accompagni il trasferimento della proprietà di beni immobili, oltre all'imposta di donazione, sono dovute le imposte ipotecaria e catastale<sup>100</sup>, in misura proporzionale sulla scorta di quanto previsto dall'art. 1 della Tariffa cit. e dall'[art. 10](#) del D. Lgs. 31 ottobre 1990, n. 347.

Nell'ipotesi in cui, al contrario, non si verifichi alcun effetto traslativo della proprietà, l'imposta catastale non sarà dovuta, in quanto la costituzione del fondo, non realizzando un

<sup>96</sup> Con l'introduzione nel codice civile dell'articolo 2645 *ter* (ex articolo 39 *novies* del D.L. 30 dicembre 2005 n.273, convertito in legge 23 febbraio 2006, n.51) per la prima volta è stato tipizzato il negozio di destinazione come schema generale. In forza del predetto articolo possono essere trascritti gli atti, in forma pubblica, con i quali si destinano al soddisfacimento di interessi meritevoli di tutela i beni immobili o beni mobili iscritti in pubblici registri, ex art. 1322, comma 2, c.c. La durata non può essere superiore ai novanta anni o alla vita del soggetto beneficiario.

<sup>97</sup> Cfr. Circolare Agenzia delle Entrate, 22 gennaio 2008 n. 3/E, "*Successioni, donazioni e atti a titolo gratuito*".

<sup>98</sup> Cfr. Circolare Agenzia delle Entrate n. 3/E, *cit.* Per un commento generale alla circolare n. 3/E si veda M. MANCA, *Circolare n. 3/E del 22 gennaio 2008: i chiarimenti dell'Agenzia delle Entrate sulle imposte di successione e donazione*, in *Il fisco*, 5, 2008, p. 859.

<sup>99</sup> Cfr. G. GAFFURI, *L'imposta sulle successioni e donazioni*, Cedam, Padova, 2008, p. 168.

<sup>100</sup> Le imposte ipotecaria e catastale sono dovute, rispettivamente, per la formalità della trascrizione di tali atti e per la loro volta catastale, secondo le modalità stabilite dal Testo Unico delle imposte ipotecaria e catastale, approvato con D. Lgs. 31 ottobre 1990 n. 347.



trasferimento della titolarità del diritto reale immobiliare, non determinerà l'obbligo di operare alcuna voltura catastale. Con riferimento, invece, alla formalità della trascrizione, si applicherà l'imposta ipotecaria in misura fissa secondo quanto stabilito dall'art. 4 della Tariffa allegata al D. Lgs. n. 347/90 cit.<sup>101</sup>.

Per completezza espositiva si precisa, altresì, che tra le imposte indirette dovute in sede di registrazione dell'atto costitutivo del fondo patrimoniale, è da annoverare anche l'imposta di bollo. Più precisamente, l'art. 167 c.c. dispone che sia l'atto costitutivo, sia l'accettazione (se effettuata con atto successivo) debbono avvenire per atto pubblico; pertanto, a seguito delle novità apportate alla Tariffa, Parte I, allegata al d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642 dal D.M. 22.02.2007, nel caso di registrazione telematica dell'atto di costituzione del fondo costituito per atto pubblico è dovuta l'imposta di bollo, il cui importo varia a seconda che il fondo abbia ad oggetto beni immobili di cui ne trasferisca la proprietà o meno<sup>102</sup>.

### 3.2. Il fondo patrimoniale nelle imposte dirette

Passando ad esaminare gli aspetti tributari che caratterizzano il fondo patrimoniale nella fase della relativa amministrazione, è doveroso precisare che la tassazione dei redditi derivanti dai beni conferiti nel fondo non ha suscitato particolari incertezze interpretative, contrariamente a quanto accaduto per la tassazione dell'atto costitutivo del fondo.

L'assenza di dubbi interpretativi al riguardo è conseguenza della chiara formulazione della norma che disciplina la tassazione del fondo patrimoniale ai fini delle imposte dirette, ossia l'art. 4, comma 1, lettera *b*), del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917. La norma *de qua* stabilisce che i redditi dei beni appartenenti al fondo siano imputati per metà del loro ammontare netto a ciascuno dei coniugi, titolari del diritto di fruirne e di disporne, e che, nel caso in cui si verifichi la cessazione del fondo patrimoniale, in presenza di figli minori, i redditi derivanti dal fondo patrimoniale siano "imputati per l'intero ammontare al coniuge superstite o al coniuge cui sia stata esclusivamente attribuita l'amministrazione del fondo".

Dalla lettura della disposizione sopracitata si evince, pertanto, che il fondo patrimoniale, non solo sul piano civilistico, ma anche agli effetti tributari<sup>103</sup>, non è considerato un'entità autonoma, titolare di una propria soggettività, bensì un complesso di beni i cui frutti, vista la

<sup>101</sup> Cfr. Circolare Agenzia Entrate n. 221/E del 2000, richiamata sul punto dalla Circolare n.3/E del 2008.

<sup>102</sup> L'imposta di bollo è dovuta nella misura di 230,00 euro se il fondo ha ad oggetto beni immobili e ne trasferisce la proprietà (art. 1, comma 1 *bis* n. 1, della Tariffa, Parte I, allegata al d.P.R. 642/72 *cit.*; nella misura di 155,00 euro se il fondo ha ad oggetto beni immobili e non ne trasferisce la proprietà (art. 1, comma 1 *bis* n. 3, della Tariffa, Parte I, allegata al d.P.R. 642/72 *cit.*).

<sup>103</sup> La dottrina civilistica è concorde nel ritenere che il fondo patrimoniale sia privo di personalità giuridica e che, pertanto, non si configuri come un autonomo soggetto di diritto, né, tantomeno, divenga proprietario dei beni ricevuti in conferimento, né di quelli acquistati grazie all'impiego dei frutti derivanti dalla gestione del patrimonio, dal momento che la proprietà spetta ai coniugi ovvero al solo coniuge che ha costituito il fondo riservandosi l'esclusiva proprietà dei beni conferiti o, infine, al terzo costituente (Cfr. M. GUIDOTTI- M. MEZZADRI, *Fondo patrimoniale. Aspetti civilistici e regime fiscale applicabile*, in *Il fisco*, n. 33/96, p. 8042).

loro specifica destinazione, devono essere riferiti in ogni caso ai coniugi, indipendentemente dalla titolarità dei beni conferiti<sup>104</sup>.

Il regime fiscale di cui si è detto poc'anzi, ha suscitato alcune perplessità in quella parte della dottrina che, in materia di imputazione del reddito, collega il presupposto impositivo alla titolarità della fonte di reddito. I sostenitori di tale orientamento ritengono, infatti, che l'art. 4 del d.P.R. 917/86 cit. possa ritenersi legittimo solo laddove si ammetta la sussistenza di un diritto reale di godimento in capo al coniuge o ai coniugi, nell'ipotesi in cui i beni conferiti appartengano ad uno solo di essi o ad un terzo che se ne riserva la proprietà<sup>105</sup>.

In realtà, il problema posto dall'art. 4 del d.P.R. 917/86 cit. si ricollega alla più ampia problematica dell'imputazione soggettiva del reddito. Al riguardo, la dottrina prevalente<sup>106</sup> ha fornito una lettura ampia della nozione di "possesso del reddito", affermando che il possesso debba essere identificato nel potere di disporre della fonte reddituale, ovvero nel potere di incidere *"sulla dimensione del fatto economico rappresentato, in termini giuridici, dal presupposto impositivo"*<sup>107</sup>. Di conseguenza, nella fattispecie in esame, il reddito non potrebbe non essere imputato ai coniugi che, per espressa previsione normativa, sono gli unici ad avere la materiale disponibilità dei beni costituenti il fondo e ciò a prescindere dal fatto che questi siano di proprietà di uno soltanto di essi o, addirittura, di un terzo costituente<sup>108</sup>.

Peraltro, tale lettura del presupposto impositivo è confermata dallo stesso legislatore che, non solo in relazione al fondo patrimoniale, ma anche in altre ipotesi, è ricorso a criteri di imputazione del reddito in cui si prescinde dalla titolarità in capo al soggetto passivo di un diritto reale sulla fonte di reddito.

L'assenza di un'autonoma soggettività giuridica e, di conseguenza, di soggettività passiva ai fini fiscali, oltre a giustificare la previsione dell'art. 4 del d.P.R. 917/86 cit., induce a ritenere che il fondo patrimoniale non possa essere annoverato tra i soggetti passivi IRES.

In realtà, in passato, alcuni autori avevano ritenuto che i redditi del fondo patrimoniale dovessero essere assoggettati ad IRPEG (ora IRES) in virtù della previsione di cui all'art.73, comma 2, d.P.R. 917/86 cit. che annovera tra i soggetti passivi anche *"le altre organizzazioni non appartenenti ad altri soggetti passivi, nei confronti delle quali il presupposto dell'imposta si verifica in modo unitario e autonomo"*. Tuttavia, le conclusioni raggiunte in merito alla natura del fondo consentono di escluderlo dal novero dei soggetti passivi IRES<sup>109</sup>.

<sup>104</sup> Cfr. R. NAPOLITANO, *Commentario al testo unico delle imposte sui redditi*, vol. I, Buffetti Editore, Roma, 1988.

<sup>105</sup> Sui contrastanti orientamenti dottrinali si veda par. 2.3. pag. 10.

<sup>106</sup> Cfr. M. NUSSI, *L'imputazione del reddito nel diritto tributario*, Cedam, Padova, 1996, pp. 370 ss.; G. TINELLI - S. MENCARELLI, *Lineamenti giuridici dell'imposta sul reddito delle persone fisiche*, Torino, 2007.

<sup>107</sup> Cfr. G. TINELLI - S. MENCARELLI, *op.cit.*, p. 28.

<sup>108</sup> Cfr. L. PERRONE, *Profili tributari del fondo patrimoniale*, in *Rass. trib.*, n. 6/08, p. 1547.

<sup>109</sup> Cfr. M.A. GRIPPA SALVETTI, *Famiglia nel diritto tributario*, in *Dig. IV, disc. priv., sez. comm.*, Torino, V, 1990, p. 488.

Un ulteriore problema, connesso alla rilevanza fiscale del fondo patrimoniale, è quello relativo al regime impositivo delle plusvalenze di cui all'art. 67, comma 1, lett. b) e c), del d.P.R. 917/86 cit., ove derivanti dalla cessione di beni immobili o partecipazioni appartenenti al fondo patrimoniale.

Si è discusso se tali plusvalenze debbano considerarsi redditi derivanti dal fondo patrimoniale e, di conseguenza, attratti alla tassazione stabilita dall'art. 4 cit., ovvero rappresentino una categoria reddituale autonoma riconducibile per l'intero in capo al proprietario dei beni stessi.

L'opinione prevalente è nel senso di ritenere applicabile anche in tale ipotesi il regime di tassazione previsto dall'art. 4 del d.P.R. 917/86 cit.<sup>110</sup>.

A sostegno di tale soluzione si è osservato, innanzitutto, che la norma in questione non attribuisce alcuna rilevanza alla titolarità dei beni conferiti nel fondo patrimoniale; inoltre, che le plusvalenze derivanti dalla vendita dei beni del fondo debbono necessariamente essere soggette alle stesse norme del fondo patrimoniale poiché, *“essendo in vigore il vincolo del fondo patrimoniale sui beni ceduti che hanno generato le plusvalenze, le stesse non possono essere sottratte allo specifico regime fiscale del fondo patrimoniale e, quindi, non possono che essere qualificate, e considerate, quali frutti del fondo patrimoniale”*<sup>111</sup>.

L'analisi del trattamento fiscale del fondo patrimoniale sotto il profilo dell'imposizione diretta, mette in evidenza come lo stesso possa rappresentare per i coniugi un valido strumento di pianificazione fiscale familiare.

Invero, alcuni Autori hanno rilevato che il fondo consente di ripartire, in parti eguali tra i coniugi, il reddito derivante dai beni in esso compresi, garantendo in tal modo un'imposizione equa ed evitando, altresì, sul piano dell'imposizione indiretta, onerosi negozi di trasferimento della proprietà. Si è parlato, in proposito, di *“effetto splitting”* dei redditi derivanti dai beni e diritti facenti parte del fondo patrimoniale<sup>112</sup>.

In altri termini, tale istituto consentirebbe una tassazione familiare assimilabile allo *splitting*<sup>113</sup>, meccanismo di tassazione adottato in Germania che garantisce un'imposizione più equa del reddito familiare rispetto al modello italiano<sup>114</sup>.

<sup>110</sup> Cfr. M. LEO - F. MONACCHI - M. SCHIAVO - G. ROXAS, *Le imposte sui redditi nel testo unico*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 45; M. GUIDOTTI - M. MEZZADRI, *op. cit.*, p.8041 ss.

<sup>111</sup> Cfr. M. GUIDOTTI - M. MEZZADRI, *op. cit.*, p.8041 ss.

<sup>112</sup> Cfr. L. PERRONE, *op. cit.*, p.1549.

<sup>113</sup> Lo *“splitting”* prevede che gli imponibili conseguenti ai redditi percepiti dai due coniugi vengano prima sommati e, successivamente, l'importo così determinato venga diviso in due parti uguali, a ciascuna delle quali vengono applicate aliquote e scaglioni corrispondenti.

<sup>114</sup> I coniugi residenti in Germania, non separati né legalmente né di fatto, almeno durante gli ultimi quattro mesi dell'anno fiscale, possono presentare la dichiarazione dei redditi in due modi: dichiarazione congiunta o dichiarazione separata. Le coppie sposate che optano per la dichiarazione congiunta dei loro redditi devono calcolare l'imposta con il metodo del c.d. *income splitting*, consistente nel sommare i redditi dei coniugi, dividere per due la somma ottenuta, calcolare l'imposta su tale imponibile e moltiplicarla per due.

I contribuenti vedovi, non separati dal defunto prima della morte, hanno diritto al beneficio dell'*income splitting* solo nell'anno fiscale in cui è avvenuta la morte del coniuge e nel successivo.

Ed invero, l'attuale modello di tassazione dei redditi familiari adottato in Italia, ossia la tassazione separata<sup>115</sup>, comporta l'applicazione dell'imposta separatamente nei confronti di ogni familiare secondo la capacità contributiva palesata da ciascuno di essi, determinando grandi svantaggi per le famiglie monoreddito. Difatti, l'applicazione progressiva dell'aliquota ed un sistema di detrazioni e deduzioni poco attento ai bisogni della famiglia, tende a danneggiare quei nuclei familiari in cui il reddito è prodotto da uno soltanto dei coniugi<sup>116</sup>.

Pertanto, nell'attuale contesto storico-normativo, il regime di tassazione del fondo patrimoniale consente di configurare quest'ultimo come un valido strumento per far fronte all'assenza di un modello di imposizione diretta che colpisca il reddito, prodotto all'interno del nucleo familiare, nel pieno rispetto del principio di capacità contributiva, realizzando la tanto ambita equità orizzontale, intesa quale neutralità della tassazione tra famiglie a parità di capacità contributiva<sup>117</sup>.

#### 4. La responsabilità per debiti tributari.

L'analisi della rilevanza fiscale del fondo patrimoniale pone in evidenza un'ulteriore questione di non scarso rilievo, ossia quella relativa all'aggregabilità da parte dell'Amministrazione Finanziaria dei beni conferiti nel fondo patrimoniale. In particolare, ci si è chiesto se sia legittimo procedere ad espropriazione o ad iscrizione ipotecaria sui beni eletti alla salvaguardia delle esigenze familiari per crediti tributari iscritti a ruolo prima e dopo la costituzione del fondo.

Sul punto la giurisprudenza di merito ha manifestato posizioni non sempre convergenti.

Ed invero, secondo un primo orientamento, la costituzione del fondo non sarebbe opponibile all'Amministrazione finanziaria, la quale sarebbe ammessa ad iscrivere ipoteca *ex artt. 76 e 77* del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, in quanto non si tratterebbe di un atto esecutivo, bensì di un istituto di tipo cautelare-conservativo che, come tale, non rientrerebbe tra gli atti di esecuzione impediti dall'*art. 170 c.c.*<sup>118</sup>.

---

Lo stesso beneficio è previsto per i divorziati, quando il divorzio sia avvenuto nell'anno di percezione del reddito e l'ex coniuge abbia contratto nuove nozze.

Se una coppia, invece, opta per la tassazione separata, ogni coniuge calcolerà l'imposta sul proprio reddito.

<sup>115</sup>La disciplina è stata rivoluzionata in seguito alla censura della Corte Costituzionale che, con la nota sentenza del 15 luglio 1976, n.179, ha rimosso il cumulo, ritenuto in contrasto con gli articoli 3 e 53 della Costituzione ispirati ai principi d'uguaglianza e capacità contributiva, favorendo il passaggio alla tassazione separata.

<sup>116</sup> Cfr. L. PERRONE, *op. cit.*, p.1549.

<sup>117</sup> Secondo tale principio, inoltre, una famiglia monoreddito dovrebbe pagare un'imposta inferiore rispetto a quella dovuta da un singolo individuo, poiché il reddito di cui i coniugi necessitano per il mantenimento dell'unità familiare è maggiore rispetto al singolo individuo, venendosi pertanto a determinare una riduzione del benessere della coppia rispetto al contribuente singolo con i medesimi livelli di reddito.

<sup>118</sup> Cfr. Comm. Trib. Pisa, 18 marzo 2009, n. 74; Comm. Trib. Treviso, sez. II, 22 dicembre 2008, n. 112; *idem*, 11 dicembre 2008, n. 94.

Altra parte della giurisprudenza, al contrario, ha ritenuto che l'iscrizione ipotecaria avrebbe natura esecutiva o comunque sarebbe pur sempre prodromica ad un'azione esecutiva, poiché, sebbene abbia natura e finalità cautelari *“tali da non provocare effetto spoliativo del patrimonio del debitore, comporta, pur sempre, limitazioni alla disponibilità dei beni del fondo patrimoniale”*. Di conseguenza, l'iscrizione ipotecaria sui beni immobili del fondo non dovrebbe essere ammessa<sup>119</sup>.

Si evince, pertanto, che una ricostruzione “cautelare” della natura di tale istituto apre all'iscrivibilità dell'ipoteca sui beni costituiti in fondo. Una ricostruzione, invece, in termini di esecutività, ovvero caratterizzata da una immanenza prodromica all'azione esecutiva, impedisce l'iscrizione dell'ipoteca sui beni del fondo.

Un importante punto fermo, al riguardo, sembra essere stato posto di recente dalla Suprema Corte.

Ed invero, i giudici di legittimità hanno ritenuto che l'Amministrazione finanziaria, qualora intenda iscrivere ipoteca su un bene immobile inserito nel fondo patrimoniale dovrà dimostrare che il debito per il quale agisce è riconducibile alle necessità della famiglia<sup>120</sup>. Un successivo intervento della Consulta, relativo, in questo caso, all'iscrizione di ipoteca da parte di una banca creditrice, ha confermato il predetto orientamento<sup>121</sup>.

In definitiva, alla luce dei recenti interventi della giurisprudenza di legittimità, sembra potersi affermare che il creditore, compreso il Fisco, può iscrivere ipoteca sui beni costituiti in fondo patrimoniale soltanto quando essa sia prodromica all'esecuzione su detti beni in virtù di debiti contratti per soddisfare i bisogni della famiglia.

Questa soluzione interpretativa, limitativa delle ragioni del Fisco e dei creditori in genere, si giustifica in ragione del fatto che l'iscrizione ipotecaria, pur non essendo un atto formalmente esecutivo, provoca un effetto equivalente, pregiudicando la libera disponibilità dei beni del fondo in aperto contrasto con le finalità sottese alla previsione dell'art. 170 c.c.. Difatti, benché la norma civilistica faccia riferimento all'esecuzione, la sua *ratio* è comunque quella di preservare la destinazione dei beni del fondo ai bisogni della famiglia.

Oltre all'iscrivibilità dell'ipoteca, particolare rilievo assume la questione relativa all'esercizio da parte del Fisco dell'azione esecutiva sui beni conferiti nel fondo patrimoniale, poiché la capacità di resistenza del fondo all'aggressione dei creditori consente di stabilire fino a che

<sup>119</sup> Cfr. Comm. Trib. Mantova, 10 giugno 2008, n. 71; Comm. Trib. Treviso, 5 febbraio 2009, n. 22. Cfr., da ultimo, Comm. Trib. Reg. Piemonte del 18 maggio 2010 secondo cui i beni del fondo patrimoniale non possono essere oggetto di ipoteca da parte di Equitalia per crediti tributari poiché ciò pregiudica la loro commercialità, volta a soddisfare unicamente i bisogni della famiglia.

<sup>120</sup> Cfr. Cass. 7 luglio 2009, n. 15862, *cit.* di cui si parlerà più diffusamente nel prosieguo della trattazione.

<sup>121</sup> Cfr. Cass. 4 giugno 2010, n. 13622, *cit.* Per maggiori approfondimenti sul contenuto di tale pronuncia si veda par. 2.5.

punto tale istituto possa considerarsi un valido strumento per la salvaguardia delle esigenze domestiche.

Autorevole dottrina ha ritenuto che il fondo patrimoniale, data la sua specifica destinazione, non possa essere posto a tutela di debiti, come quelli fiscali, che incidono negativamente sui bisogni della famiglia stessa<sup>122</sup>.

Ciò non vuol dire che debba essere esclusa, in linea di principio, l'esecuzione sui beni del fondo patrimoniale per debiti fiscali, ma che i diritti dell'Erario debbano essere basati sull'inerenza dell'obbligazione tributaria rispetto ai beni e ai frutti del fondo patrimoniale.

E' stato affermato, infatti, che *"i beni e i diritti "destinati", e pertanto costituenti patrimoni "separati", "rispondono" dei tributi compatibili con ("e corrispondenti al") perseguimento dello scopo cui sono ordinati"*<sup>123</sup>.

Seguendo tale ricostruzione dottrinarina, si impone, tuttavia, la necessità di operare un distinguo nell'ambito delle differenti categorie di tributi, riconoscendo la soggezione all'esecuzione coattiva dei beni immobili confluiti nel fondo patrimoniale allorché la debenza del tributo sia collegata al loro specifico possesso.

Laddove, invece, il debito fosse originato sia da beni facenti parte del fondo patrimoniale sia da beni esclusi, l'aggressione dovrebbe essere limitata a questi ultimi, con conseguente frazionamento del debito d'imposta<sup>124</sup>.

Se, infine il debito tributario è sorto a titolo di Irpef occorre effettuare una distinzione tra i redditi d'impresa e di lavoro, da un lato, ed i redditi prodotti dai beni confluiti nel fondo, dall'altro.

Solo per questi ultimi, infatti, dovrebbe ammettersi l'azione esecutiva da parte dell'Amministrazione finanziaria, in quanto, se i redditi derivanti da tali beni vanno imputati *pro-quota* ai coniugi ex art. 4 d.P.R. 917/86 cit., *"sembra logico ritenere che l'Amministrazione possa aggredire quei beni inclusi nel fondo da cui derivano i redditi che, a loro volta, determinano l'insorgere del debito d'imposta (beni immobili per i redditi fondiari, titoli e partecipazioni per i redditi di capitale e per quelli diversi)"*<sup>125</sup>.

Non altrettanto può dirsi per l'ipotesi in cui il debito derivi dalla produzione di redditi di lavoro o d'impresa, non applicandosi in tal caso il criterio di imputazione *pro-quota* previsto dal citato art. 4.

<sup>122</sup> Cfr. A. GRASSOTTI, *L'impignorabilità dei beni costituiti nel fondo patrimoniale*, in *Corr. Trib.*, n. 28/2002, p. 2517.

<sup>123</sup> A. FEDELE, *Destinazione patrimoniale: criteri interpretativi e prospettive di evoluzione del sistema tributario*, in AA.VV., *Destinazione di beni allo scopo. Atti della giornata di studio organizzata dal Consiglio Nazionale del Notariato*, Roma 19 giugno 2003, Milano, 2003, p. 317.

<sup>124</sup> A. FEDELE, *op. cit.*, p. 318.

<sup>125</sup> In tal senso L. PERRONE, *Profili tributari del fondo patrimoniale, cit.*, p. 1541 ss.

Secondo la dottrina, pertanto, non può enuclearsi un principio unico circa l'opponibilità del vincolo del fondo patrimoniale all'Amministrazione finanziaria: i beni ed i diritti destinati rispondono dei tributi compatibili con il perseguimento dello scopo cui sono ordinati e in funzione della natura del reddito interessato<sup>126</sup>.

Di diverso avviso è apparsa, invece, l'Amministrazione Finanziaria che, attraverso un'unica risoluzione, peraltro ormai datata<sup>127</sup>, ha affermato l'inopponibilità del fondo patrimoniale nei confronti dell'esecuzione forzata tributaria, non adducendo alcuna motivazione a sostegno del proprio orientamento, ma limitandosi ad aderire alla tesi avanzata dall'Avvocatura distrettuale dello Stato che aveva ritenuto non operante, in sede di riscossione coattiva delle imposte sui redditi, il divieto di esecuzione previsto dall'art. 170 c.c. relativamente ai beni costituiti in fondo patrimoniale.

Tuttavia, è da rilevare, che tale posizione, essendo formalizzata attraverso una risoluzione, assume rilievo solo per il caso in esame e, inoltre, faceva riferimento alla normativa in tema di riscossione coattiva all'epoca vigente, normativa completamente modificata dal D.Lgs. 26 febbraio 1999 n. 46<sup>128</sup>.

La posizione dell'Amministrazione finanziaria, oltre a porsi in contrasto con la dottrina prevalente, si discosta nettamente anche dall'orientamento espresso dalla giurisprudenza di legittimità.

Difatti, con alcuni recenti interventi, seppur in ambiti differenti<sup>129</sup>, la Suprema Corte ha posto precisi limiti alle pretese dell'Amministrazione finanziaria sul fondo patrimoniale, affermando che il debito tributario derivante dalla tassazione del reddito d'impresa non consente l'aggressione dei beni del fondo qualora lo stesso sia stato costituito in periodo "non sospetto" e risponda a reali ed oggettive esigenze della famiglia, non sussistendo un legame diretto ed automatico tra il predetto debito e i bisogni della famiglia. Al contrario, la segregazione patrimoniale operata mediante il fondo, non potrà essere opposta all'Amministrazione finanziaria qualora la stessa sia stata realizzata in tempi "sospetti",

<sup>126</sup> Cfr. A. FEDELE, *op. cit.*, p. 317.

<sup>127</sup> Ris. Min. 17 dicembre 1983, n. 15/10423.

<sup>128</sup> L'art. 54, comma 2, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 stabiliva che i soggetti che si ritenevano lesi da un'azione esattoriale potevano agire in sede giudiziale contro l'esattore solo «dopo il compimento della esecuzione stessa, ai soli fini del risarcimento dei danni». La norma sopracitata, riconoscendo tutela al contribuente solo dopo che l'esecuzione era già stata posta in essere, suscitava non pochi dubbi di legittimità costituzionale, configurandosi una violazione del diritto di difesa del contribuente garantito dall'art. 24 Cost. Di tale problematica si è fatto carico il legislatore della riforma della riscossione che, con il D.Lgs. n. 46/99 cit., ha previsto il venir meno di tale limitazione.

<sup>129</sup> Cass. civ., sez. V, 7 luglio 2009, n. 15862, *cit.*, in materia di opposizione all'esecuzione promossa dall'esattore, per debiti tributari, su un immobile conferito in fondo patrimoniale prima della formazione del ruolo; Cass. pen., sez. III, 7 ottobre 2009, n. 38925, in *Corr. trib.*, n. 3/2010, p. 184 ss., sull'ammissibilità del provvedimento di sequestro preventivo avente ad oggetto i beni confluiti in un fondo patrimoniale, sul presupposto della configurabilità del reato di sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte di cui all'art.11 del d.lgs. 31 marzo 2000, n. 74.

ovvero in assenza di una ragione giustificatrice ed in prossimità o coincidenza con gli accertamenti o le verifiche fiscali subite dal contribuente.

In particolare, nell'ipotesi in cui il fondo venga costituito in periodo "non sospetto" e la sua costituzione risponda ad oggettive esigenze della famiglia, i debiti fiscali nati nell'ambito dell'attività di impresa esercitata da uno dei coniugi non possono portare ad una aggressione automatica dei beni inseriti, anche da quel coniuge, all'interno del fondo patrimoniale che servirà da "capitale aggredibile" dal Fisco solo ed esclusivamente per le pretese erariali che siano direttamente ed immediatamente connesse alla soddisfazione delle esigenze della famiglia e non già a quelle imprenditoriali di uno solo dei due coniugi.

L'esecuzione da parte dell'Amministrazione finanziaria è possibile laddove si dimostri che i debiti tributari siano sorti per esigenze legate ai bisogni della famiglia. Ma, d'altro canto, un simile accertamento implica la risoluzione di una questione di fatto che, come tutte le questioni di tal guisa, può essere esaminata solo dal giudice di merito<sup>130</sup>.

La costituzione del fondo patrimoniale, pertanto, non è in grado di vanificare in assoluto le pretese dell'Amministrazione finanziaria, ma le limita fortemente posto che quest'ultima, per procedere, dovrà dimostrare la riconducibilità dei debiti per i quali agisce alle necessità della famiglia.

E' stato affermato, infatti, che il criterio identificativo dei crediti il cui soddisfacimento può essere realizzato in via esclusiva sui beni del fondo, va ricercato non nella natura dell'obbligazione (contrattuale o legale), bensì nello scopo per cui tale obbligazione è sorta<sup>131</sup>. Ciò che rileva, pertanto, è se il debito sia sorto per soddisfare bisogni della famiglia, nel qual caso il bene è comunque aggredibile, o bisogni estranei, ed allora nulla potrà fare il Fisco<sup>132</sup>.

Inoltre, secondo i giudici di legittimità, tale finalità non può dirsi esistente per il fatto che trattasi di debito sorto nell'esercizio di un'impresa, anche se non può escludersi in via di principio il contrario<sup>133</sup>.

<sup>130</sup> Cfr. Cass. 18 settembre 2001, n. 11683, consultabile sul sito [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it).

<sup>131</sup> Cfr. Cass. 7 luglio 2009, n. 15862 *cit.* che richiama sul punto Cass. 5 luglio 2003, n. 8991 e Cass. 31 maggio 2006, n. 12998. In senso conforme si è espressa di recente Commissione Trib. prov.le Reggio Emilia, Sentenza, Sez. I, 11 giugno 2010, n. 90.

<sup>132</sup> Sul punto va evidenziato anche l'orientamento del giudice amministrativo che, in una pronuncia attinente un atto dell'esecuzione forzata, ha avuto modo di precisare che la costituzione di un fondo patrimoniale non è "di ostacolo all'esecuzione immobiliare per crediti fatti valere dall'Amministrazione finanziaria dato che i debiti per Irpef, Iva e tasse varie devono ritenersi, per definizione, inerenti in maniera diretta e immediata ai bisogni della famiglia, dato che anche l'attività lavorativa ed imprenditoriale, da cui il ricorrente trae i redditi che hanno dato origine ai vari debiti di imposta, è finalizzata al generale mantenimento dello stesso e della sua famiglia. Né, del resto, appare possibile dimostrare che il creditore - cioè l'Amministrazione finanziaria - potesse essere a conoscenza del fatto che il debitore aveva contratto i debiti in questione (tasse non pagate) per ragioni estranee ai bisogni della famiglia, essendo difficilmente ipotizzabile che un soggetto ometta il pagamento delle imposte dovute per motivi voluttuari o intenti speculativi, così come lo stesso presupposto della debenza di tali imposte (ottenimento di determinati redditi e/o espletamento di una data attività lavorativa) non possono ritenersi motivati da altra ragione che non sia la necessità di provvedere al mantenimento di se stesso e del proprio nucleo familiare" (Cfr. sent. Tribunale amministrativo regionale Friuli-Venezia Giulia 10 maggio 2007, n. 369, in *banca dati BIG - IPSOA*).

<sup>133</sup> Cfr. Cass. 31 maggio 2006, n. 12998, in *Mass. giur. it.*, 2006.



La Suprema Corte, tuttavia, non ha chiarito quali obbligazioni tributarie possono considerarsi contratte per le necessità della famiglia e quali sono a queste estranee<sup>134</sup>. Assume pertanto un ruolo centrale la definizione di “bisogni della famiglia”<sup>135</sup> al cui soddisfacimento è destinata la costituzione del fondo<sup>136</sup>.

In merito a tale ultimo aspetto, è stato sollevato l'ulteriore problema della necessità o meno di una loro puntuale indicazione nell'atto costitutivo del fondo. La questione si è posta, in quanto, con riferimento all'integrazione del reato di sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte, la Suprema Corte, ha ravvisato l'idoneità del fondo a limitare le ragioni del Fisco non solo nella circostanza che il medesimo fosse stato costituito in prossimità delle prime verifiche fiscali, ma anche nell'ulteriore circostanza che nel predetto atto non fossero state indicate “le ragioni della costituzione”<sup>137</sup>.

In realtà, la mancanza di un'espressa previsione al riguardo induce a ritenere superflua una simile indicazione, quanto meno ai fini della validità dell'atto costitutivo del fondo<sup>138</sup>; essa, tuttavia, può essere ritenuta indice rivelatore di un uso improprio del fondo.

Difatti, la mancata indicazione delle “ragioni della costituzione del fondo patrimoniale”, aggiunta alla vicinanza temporale della relativa costituzione rispetto ai primi controlli fiscali, possono costituire indici rivelatori della volontà fraudolenta di sottrarre beni alle procedure di riscossione dell'Erario, tanto da integrare il reato di sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte ex art. 11 D.Lgs. 10 marzo 2000, n. 74<sup>139</sup>.

<sup>134</sup> Caso tipico in tal senso potrebbe essere la TARSU.

<sup>135</sup> Della nozione di bisogni familiari si è trattato al par. 2.1. al quale si rimanda.

<sup>136</sup> Conformemente all'orientamento espresso dalla Cassazione, la Commissione tributaria prov.le di Grosseto, ha negato l'ammissibilità dell'iscrizione ipotecaria da parte di Equitalia su beni oggetto del fondo patrimoniale in considerazione della natura dei crediti vantati, ritenendo che non fossero stati contratti per soddisfare i bisogni della famiglia. Dalle cartelle di pagamento prodotte in atti risultava, infatti, che i crediti erariali riguardavano crediti per IVA, contributi per servizio sanitario nazionale, contribuzioni Inps e Inail nonché omessa iscrizione alla Camera di commercio e sanzioni stradali. La Commissione Tributaria ha concluso che spetta al Giudice valutare l'esistenza del rapporto di causalità tra obbligazione e bisogno della famiglia e che, pertanto, l'esecuzione sui beni del fondo patrimoniale deve avere obbligatoriamente un'inerenza diretta ed immediata con i bisogni della famiglia (cfr. Sent. n. 280/4/2009 depositata il 30 novembre 2009, consultabile sul sito internet [www.ratio.it](http://www.ratio.it)).

<sup>137</sup> Cfr. Cass., sez. III pen., 7 ottobre 2009, n. 38925, cit.

<sup>138</sup> Cfr. A. GALASSO, *Del fondo patrimoniale, Artt. 167-171*, in *Comm. cod.civ., a cura di Scialoja e Branca*, I, 1999, p. 112 ss., il quale sottolinea come la molteplicità delle esigenze individuali, di natura personale o patrimoniale, è tale da rendere labile qualsiasi criterio delimitativo, sia esso soggettivo o oggettivo, risultando, peraltro, difficile delimitare un confine tra i bisogni primari del gruppo familiare o di uno dei suoi membri e i bisogni voluttuari o puramente speculativi, una volta che sussiste l'accordo all'interno della famiglia.

<sup>139</sup> L'art. 29, comma 4, del D.L. n. 78 del 31 maggio 2010 (“Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”) ha provveduto ad una integrale sostituzione dell'art. 11, D.Lgs. n. 74 del 10 marzo 2000.

“Salvo che il fatto costituisca più grave reato” - si leggeva nell'originaria formulazione dell'art. 11 - “è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni chiunque, al fine di sottrarsi al pagamento di imposte sui redditi o sul valore aggiunto ovvero di interessi o sanzioni amministrative relativi a dette imposte di ammontare complessivo superiore a lire cento milioni, aliena simultaneamente o compie altri atti fraudolenti sui propri o altrui beni idonei a rendere in tutto o in parte inefficace la procedura di riscossione coattiva”.

In seguito alla riforma, così recita il nuovo art. 11: “1. È punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni chiunque, al fine di sottrarsi al pagamento di imposte sui redditi o sul valore aggiunto ovvero di interessi o sanzioni amministrative relativi a dette imposte di ammontare complessivo superiore ad euro cinquantamila, aliena simultaneamente o compie altri atti fraudolenti sui propri o su altrui beni idonei a rendere in tutto o in parte inefficace la procedura di riscossione coattiva. Se l'ammontare delle imposte, sanzioni ed interessi è superiore ad euro duecentomila si applica la reclusione da un anno a sei anni. 2. È punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni chiunque, al fine di ottenere per sé o per altri un pagamento parziale dei tributi e relativi accessori, indica nella documentazione presentata ai fini della procedura di transazione fiscale elementi attivi per un ammontare inferiore a quello effettivo od elementi passivi fittizi per un ammontare complessivo superiore ad euro cinquantamila. Se l'ammontare di cui al periodo precedente è superiore ad euro duecentomila si applica la reclusione da un anno a sei anni”.

La giurisprudenza di legittimità, pertanto, ha riconosciuto l'astratta idoneità della costituzione del fondo patrimoniale ad integrare il reato di sottrazione fraudolenta al pagamento delle imposte, in quanto atto idoneo ad ostacolare il soddisfacimento di un'obbligazione tributaria<sup>140</sup>. Naturalmente, ai fini dell'integrazione del reato summenzionato, l'oggettiva idoneità del fondo a diminuire la garanzia patrimoniale del Fisco deve accompagnarsi alla presenza degli indici rivelatori dell'intento fraudolento di cui si è detto poc'anzi.

Alla luce dei recenti interventi, si deve ritenere, pertanto, che, salvo l'ipotesi di contratto simulato o di costituzione fraudolenta del fondo patrimoniale, l'Amministrazione finanziaria, qualora intenda agire coattivamente su beni inseriti in un fondo patrimoniale, dovrà preventivamente dimostrare che il debito per il quale agisce sia riconducibile alle necessità della famiglia.

Il fondo patrimoniale non "sfugge" al Fisco, ma l'interpretazione fornita dalla giurisprudenza di legittimità, di fatto, limita fortemente la possibilità di aggressione dei beni e dei frutti dello stesso, non lasciando ampi margini di dialogo in proposito.

Questa impostazione sembra condivisa anche dall'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS) che ha chiarito, di recente, che le società partecipate da Equitalia, prima di procedere ad esecuzione sui beni costituiti in fondo patrimoniale per il soddisfacimento dei crediti dell'Inps, dovranno richiedere alla sede Inps, di volta in volta, istruzioni in merito all'esperimento dell'azione esecutiva o, eventualmente, circa la possibilità di esperire l'azione revocatoria ex art. 2901 c.c., dovendosi valutare, caso per caso, la relazione tra lo scopo per cui il debito contributivo è stato contratto e i bisogni della famiglia<sup>141</sup>.

In conclusione, può affermarsi che l'intervento della Consulta ha posto limiti ben precisi in materia di responsabilità del fondo per debiti tributari garantendo, in tal modo, la certezza sia del contribuente che del diritto in generale.

## 5. Conclusioni

---

L'intervento del legislatore ha comportato delle modifiche nella previgente ipotesi delittuosa.

È stata eliminata, innanzitutto, la clausola di riserva - "salvo che il fatto costituisca più grave reato" - che apriva il vecchio testo normativo. In passato, tale precisazione era fondamentale onde evitare, in particolare, il concorso tra sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte e bancarotta fraudolenta.

È stato compiuto, inoltre, un ritocco della soglia di punibilità, già fissata in cento milioni di lire e adesso ammontante a 50.000 euro.

Totalmente nuova è la norma inserita, quale secondo periodo, nel comma 1: in essa viene enunciata una circostanza aggravante (con pena da 1 a 6 anni) nel caso di ammontare di imposte, sanzioni e interessi superiore a 200.000 euro.

L'introduzione più rilevante è la fattispecie delineata oggi nel comma 2 dell'art. 11: si tratta di un'autonoma figura delittuosa che concerne la censura della presentazione di dati falsi in occasione della transazione fiscale di cui all'art. 182-ter della Legge Fallimentare (R.D. 16 marzo 1942, n. 267 e successive modifiche).

<sup>140</sup> Cfr. Cass. pen. 7 ottobre 2009, n. 38925, *cit.*, che richiama sul punto Cass. pen. 6 febbraio 2008, n. 5824.

<sup>141</sup> Cfr. messaggio INPS n. 25846/2008.

Pur non rappresentando una novità nel panorama legislativo italiano, il fondo patrimoniale ha avuto una notevole diffusione solo negli ultimi tempi, essendo stato fortemente rivalutato come strumento di protezione della famiglia.

Nell'intenzione del legislatore, il fondo era finalizzato a far fronte ai bisogni della famiglia, rimanendo, dopo l'abolizione della dote e insieme all'usufrutto legale dei genitori sui beni dei figli minorenni, l'unico istituto finalizzato a tale scopo.

Esso rappresenta una valida soluzione alle esigenze di tutela del patrimonio personale e della famiglia soprattutto per talune categorie professionali particolarmente esposte ai rischi derivanti dall'attività lavorativa, quali imprenditori, amministratori, dirigenti e professionisti.

Tuttavia, il crescente ricorso a tale strumento è spesso legato al perseguimento di finalità ben lontane dalla *ratio* ispiratrice dell'istituto. Esso, infatti è spesso utilizzato per resistere, talvolta anche fraudolentemente, all'azione dei creditori, compresa l'Amministrazione finanziaria, piuttosto che per garantire il mantenimento, l'assistenza ed il soddisfacimento dei bisogni della famiglia.

Ad arginare tale fenomeno ha contribuito notevolmente l'opera dei giudici di legittimità, tesa a stroncare *in apicibus* il tentativo dei coniugi di sottrarre il proprio patrimonio alla garanzia patrimoniale generica prevista dall'art. 2740 c.c. attraverso il riconoscimento di una serie di rimedi a tutela dei creditori.

Ed invero, contro un uso distorto del fondo patrimoniale è stata riconosciuta, innanzitutto, l'esperibilità dell'azione revocatoria ordinaria, ai sensi dell'art. 2901 c.c.

I giudici di legittimità, infatti, hanno ritenuto che la costituzione del fondo possa essere dichiarata inefficace nei confronti dei creditori esercitando l'azione ex [art. 2901](#) c.c., quale mezzo di tutela del creditore rispetto agli atti del debitore di disposizione del proprio patrimonio, senza alcun discrimine circa lo scopo ulteriore da quest'ultimo avuto di mira nel compimento dell'atto dispositivo.

Oltre al rimedio della revocatoria ordinaria, sia la dottrina che la giurisprudenza hanno ritenuto possibile ricorrere ad altri strumenti che l'ordinamento prevede a tale specifico fine, ovvero all'azione per simulazione (ex artt. 1414 ss. c.c.) e all'*actio nullitatis*, ove ne ricorrano i presupposti.

E' stata inoltre definitivamente chiarita una questione notevolmente dibattuta in passato, ovvero quella relativa alla revocabilità dell'atto costitutivo del fondo patrimoniale a seguito del fallimento del coniuge imprenditore commerciale.

Al riguardo la Suprema Corte ha ritenuto che l'atto di costituzione del fondo patrimoniale resti insensibile alla dichiarazione di fallimento, ma ha ammesso l'esperibilità dell'azione revocatoria fallimentare ex art. 64 L.F. da parte del curatore del fallimento.

Anche con riferimento alle pretese dell'Amministrazione finanziaria, come si è illustrato in precedenza, non sono mancati interventi, sia della dottrina che della giurisprudenza, che hanno ammesso l'esecuzione coattiva dell'Amministrazione sui beni eletti alla salvaguardia domestica per il soddisfacimento di debiti di natura tributaria. Quest'ultima, tuttavia, qualora intenda agire coattivamente su beni inseriti in un fondo patrimoniale, dovrà preventivamente dimostrare che il debito per il quale agisce sia riconducibile alle necessità della famiglia.

L'intento di sottrarre i beni all'azione esecutiva dei creditori è stato limitato, oltre che dal riconoscimento dell'esperibilità dei rimedi di cui si è parlato, anche dall'interpretazione estensiva data alla nozione di bisogni della famiglia. Difatti, mentre la dottrina sembra orientata a fornire di questo concetto una lettura piuttosto restrittiva, confinata alle sole esigenze connesse con il *ménage* domestico-familiare, la giurisprudenza ne ha fornito una nozione molto ampia.

L'affermarsi di un'interpretazione di questo genere favorisce obiettivamente i creditori, rendendo praticamente inutile, in un buon numero di casi, l'utilizzazione dell'istituto del fondo patrimoniale in chiave di frode a questi soggetti.

Alla luce di quanto si è detto, si può ritenere, pertanto, che il fondo patrimoniale non possa essere considerato in ogni caso "un baluardo" contro l'aggressione da parte dei creditori, compreso il Fisco, essendo stati previsti strumenti idonei a fronteggiarne un uso distorto.

Di conseguenza, il ricorso a tale strumento può rivelarsi particolarmente utile per la salvaguardia del patrimonio familiare, ma un uso non confacente alla sua *ratio* ispiratrice espone i costituenti al rischio dell'aggressione dei beni in esso conferiti.

E' da rilevare, inoltre, che l'esperienza ha dimostrato che non sempre lo strumento del fondo patrimoniale è in grado di soddisfare gli specifici bisogni di vincolo, tutela e stabilità che un'effettiva tutela degli interessi della famiglia richiede.

L'istituto in esame presenta, infatti, dei limiti riguardanti l'ambito oggettivo, l'amministrazione ed il controllo dei beni, nonché la tutela dei soggetti beneficiari e la durata del vincolo.

Difatti, con specifico riferimento all'ambito oggettivo, si è visto che l'art. 167 c.c. contiene un'elencazione tassativa dei beni che possono essere destinati al fondo patrimoniale, ovvero beni immobili, beni mobili iscritti in pubblici registri e titoli di credito nominativi.

Si presentano, inoltre, come punti di debolezza del fondo patrimoniale la discrezionalità consentita ai coniugi nelle decisioni riguardanti l'amministrazione e la disposizione dei beni costituenti il fondo; l'inesistenza di una norma che preveda un obbligo di reimpiego; l'inesistenza di un rimedio certo applicabile nella ipotesi di cattiva amministrazione.

Inoltre, il fondo patrimoniale non prevede “beneficiari” in senso tecnico, pertanto i soggetti a cui favore è stato istituito il fondo, ad esempio i figli, non sono legittimati ad agire nei confronti dei genitori che destinino i frutti dei beni costituiti a finalità non coincidenti con i bisogni della famiglia.

Ulteriore limite è poi la temporaneità della durata in quanto, presupponendo l'esistenza del vincolo coniugale, esso è destinato a cessare con il conseguimento della maggiore età del figlio più giovane.

E' prevista, infine, l'esistenza della famiglia legittima quale indefettibile presupposto per la sua stessa esistenza. Di conseguenza, tale istituto non può essere utilizzato da persone nubili, da conviventi *more uxorio* e da famiglie di fatto.

A tali limiti si accompagnano, tuttavia, innegabili vantaggi conseguibili sul piano fiscale attraverso la sua costituzione e il suo utilizzo.

Difatti, l'analisi degli aspetti tributari ha evidenziato come tale istituto possa rappresentare un interessante sistema di *splitting* dei redditi derivanti dai beni e diritti costituiti nello stesso.

Il vantaggio principale consiste nella possibilità di ottenere la suddivisione dei redditi senza dover procedere, preliminarmente, al trasferimento della proprietà dei beni, fatto che, come ben noto, determina il sorgere di materia imponibile rendendo poco conveniente, e concretamente impraticabile, tutta l'operazione.

Tramite la clausola di riserva dell'esclusiva proprietà, che non comporta alcun effetto traslativo sui beni, il costituente, infatti, ottiene che l'imputazione dei redditi avvenga in egual misura in capo ai coniugi beneficiari del fondo patrimoniale.

Si può ritenere, pertanto, che tale istituto sia valido strumento per far fronte all'assenza di un modello di imposizione diretta che colpisca il reddito, prodotto all'interno del nucleo familiare, nel pieno rispetto del principio di capacità contributiva.

## PARTE SECONDA

**CASSAZIONE 20.5.2011 N. 11214**  
**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**SEZIONE TRIBUTARIA**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. PLENTEDA Donato	- Presidente -
Dott. D'ALONZO Michele	rel. Consigliere -
Dott. PARMEGGIANI Carlo	- Consigliere -
Dott. DIDOMENICO Vincenzo	- Consigliere -
Dott. POLICHETTI Renato	- Consigliere -

ha pronunciato la seguente sentenza sul ricorso proposto da:

AGENZIA delle ENTRATE, in persona del Direttore pro tempore, elettivamente domiciliata in Roma alla Via dei Portoghesi n. 12 presso l'Avvocatura Generale dello Stato che la rappresenta e difende;

-ricorrente-

-P.R., residente in (OMISSIS), elettivamente domiciliato, nel giudizio di appello, in Milano alla Via Turati n. 29 presso lo studio dei dd.rr. Ugo Rock, Marco Lovati e Francesco Grassi;

- intimato -

Avverso la sentenza n. 93/28/05 depositata il 27 giugno 2005 dalla Commissione Tributaria Regionale della Lombardia;

Udita la relazione svolta nella pubblica udienza del 21 dicembre 2010 dal Cons. Dott. D'ALONZO Michele;

sentite le difese dell'Agenzia, perorate dall'avv. GUIDA Maria Letizia (dell'Avvocatura Generale dello Stato);

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott.

BASILE Tommaso, il quale ha concluso per l'accoglimento del ricorso.

**FATTO****SVOLGIMENTO DEL PROCESSO**

Con ricorso notificato (nel domicilio eletto nel giudizio di appello) a P.R. il 28 settembre 2006 (depositato il 18 ottobre 2006), l'AGENZIA delle ENTRATE - premesso che il contribuente, "dirigente di IBM Italia spa", assumendo di aver ricevuto "nel corso del 1997 delle stock options già in circolazione di IBM Corporazione, esercitabili nel corso del 2000", "con istanza in data 11 dicembre 2001" (sulla quale si era formato il silenzio rifiuto) aveva chiesto "il rimborso" della somma di Euro 54.922,49 versata (tramite la IBM spa che l'aveva richiesta sull'assunto che "non si fosse verificata la condizione per l'applicazione della agevolazione di cui al D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, art. 49, comma 2, lett. g- bis (T.U.I.R.)" perchè "il prezzo delle azioni, al momento dell'offerta, era inferiore di 150 lire circa per azione rispetto al valore nominale di borsa delle... stesse") sostenendo l'illegittimità della tassazione della "plusvalenza" in forza di detta norma -, in forza di due motivi, chiedeva di cassare la sentenza n. 93/28/05 della Commissione Tributaria Regionale della Lombardia (depositata il 27 giugno 2005) che aveva respinto l'appello dell'Ufficio avverso la decisione (170/24/03) della Commissione Tributaria Provinciale di Milano la quale aveva accolto il ricorso del contribuente condannando l'amministrazione a "rimborsare la somma di Euro. 39.834,00".

L'intimato non svolgeva attività difensiva.

**DIRITTO****MOTIVI DELLA DECISIONE**

1. La Commissione Tributaria Regionale - premesso che il giudice di primo grado "ha accolto il ricorso del contribuente avverso il silenzio rifiuto all'istanza di rimborso di trattenute d'acconto su plusvalenze, realizzate nell'anno 2000, in conseguenza della vendita di stock options percepite dal ricorrente nell'anno 1997"; esposto che: (a) per "l'Ufficio... le argomentazioni dei giudici di prime cure, che hanno portato a ritenere legittima la pretesa del ricorrente, si scontrino con le disposizioni di legge intervenute successivamente al settembre 1997. Di queste: il D.Lgs. n. 505 del 1999, ritenuto non applicabile, bandisce totalmente qualsiasi possibilità di lucrare sulla vendita di stock options, disponendo l'eliminazione totale della esenzione da imposte nei casi di realizzo di plusvalenze; l'introduzione all'art. 48, comma 2, lett. g bis, che dispone che non concorrono a formare il reddito di lavoro dipendente le differenza tra il valore di acquisto delle azioni e il valore di vendita a condizione che l'ammontare corrisposto dal dipendente sia uguale al valore delle azioni. Sul punto il ricorrente non ha prodotto alcuna prova documentale. E quindi le circolari interpretative del Ministero 247/99 e 30/2000 che richiedono la tassazione progressiva e

criteri meglio definiti per la determinazione del valore dei titoli"; (b) secondo il contribuente "1) la tassazione progressiva applicata dalla IBM è certificata dal cedolino allegato al ricorso introduttivo. Essa risulta sempre dallo stesso cedolino pari al 45%"; "2) l'importo chiesto a rimborso è pari alla differenza fra il valore delle ritenute calcolate col sistema della tassazione progressiva e la tassazione al 12,5% prevista per il capital-gain"; "3) il valore delle azioni ricevute dalla Società è dimostrato dalla documentazione prodotta ed allegata, relativamente alla data prezzo e numero di stock options assegnate, alla ricostruzione del prezzo sulla base delle quotazioni borsistiche alla data dell'offerta, ed infine al calcolo del valore normale delle stock options sulla base della C.M. 30/2000" e "4) La richiesta all'Amministrazione, di indicazioni sull'applicabilità del sistema di tassazione ha provocato una risposta che non poteva essere elusa, tenuto conto della fonte" -, "preso atto della documentazione e delle conclusioni di ambo le parti" e "tenuto altresì conto delle sentenze emesse da altre Commissioni", ha ritenuto "l'appello non meritevole di accoglimento" osservando (unicamente):

"al di là della cronologia e dei contenuti dei fatti illustrati, che pure rilevano per dimostrare la puntualità e la correttezza del contribuente, resta la stretta correlazione fra l'operato del ricorrente e l'interpretazione che ne dà l'Amministrazione con la sua risposta al quesito posto (lettera del Ministero delle Finanze del 12/12/2000)".

2. L'Agenzia - precisato che "oggetto del... giudizio è la tassazione di una plusvalenza, realizzatasi nell'anno 2000, derivante dall'esercizio di un diritto di opzione su azioni, concesso da una società ad un proprio dipendente nel 1997" - plusvalenza che "il ricorrente ritiene... debba essere tassata con l'aliquota fissa del 12,5% mentre l'Amministrazione finanziaria" ("così come a suo tempo IBM Italia s.p.a.") ritiene che essa costituisca una "componente del reddito da lavoro dipendente del dirigente e vada, pertanto, tassata con aliquota progressiva" - censura la decisione per due motivi.

A. Con il primo la ricorrente denuncia "violazione e falsa applicazione del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, art. 48 (ora 51) e del D.Lgs. 23 dicembre 1999, n. 505, art. 13, modificativo dello stesso, nonché dell'articolo 2697 del codice civile" esponendo che il "comma 2, lett. g-bis" del " D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, art. 48 (TUIR)... esclude dalla formazione del reddito da lavoro dipendente la differenza tra il valore delle azioni al momento dell'assegnazione e l'ammontare corrisposto dal dipendente, a condizione che il predetto ammontare sia almeno pari al valore delle azioni stesse alla data dell'offerta": "nell'ipotesi in cui la condizione non si verifichi", "pertanto", "la differenza è soggetta alla tassazione prevista per i redditi da lavoro dipendente".



L'Agenzia - "osserva(to), in via preliminare, che la... lett. g-bis, dell'art. 48, TAR, introdotta con il D.Lgs. n. 505 del 1999, art. 13, trova sicuramente applicazione nel caso di specie" perchè "il comma 2, (dello stesso)... art. 13, dispone che i nuovi precetti non si applicano alle assegnazioni di titoli derivanti dall'esercizio di opzioni attribuite dal 1 gennaio 1998 fino alla data di entrata in vigore del... decreto" e che "nel caso... è pacifico che il diritto di opzione è stato attribuito in data anteriore al 1998 e l'opzione è stata esercitata quando la nuova disciplina era già entrata in vigore" (per cui "può quindi affermarsi (che) tale fattispecie, non rientrando nei casi disciplinati dalla normativa di raccordo quali eccezioni, è soggetta a pieno titolo alle regole dettate dal "nuovo" art. 48 del TUIR") - "rileva... che, nel vigore dell'art. 48, del TUIR, così come novellato dal D.Lgs. n. 505 del 1999, nei casi in cui il prezzo pagato dal contribuente è inferiore al valore delle azioni al momento dell'offerta, l'agevolazione non spetta" e che "in tal caso si applica la disciplina del reddito da lavoro dipendente, in base al quale i compensi in natura, devono essere assoggettati a tassazione al netto di quanto corrisposto dal lavoratore dipendente a fronte dell'assegnazione stessa" atteso che "la ratio di tale norma consiste nell'evitare che il piano di azionariato sia utilizzato per corrispondere al dipendente compensi non soggetti a tassazione attraverso l'offerta di titoli ad un prezzo inferiore al loro valore normale".

"Nella fattispecie", aggiunge la ricorrente, "la condizione, prevista dal legislatore per poter beneficiare della tassazione agevolata, non si era realizzata" essendo "pacifico... che il prezzo delle azioni al momento dell'offerta era inferiore di L. 150 circa per azione rispetto al valore normale di borsa delle azioni stesse": la "conferma di tale circostanza è costituita" (a) "dal comportamento della stessa società, datrice di lavoro, che aveva offerto il diritto di opzione al proprio dipendente e che poi aveva ritenuto di tassare la plusvalenza in misura progressiva" e (b) "dallo stesso comportamento tenuto dal contribuente" il quale "non ha mai espressamente negato la insussistenza delle condizioni per fruire della tassazione agevolata" ma, "al contrario", si è "lamentato del repricing di L. 150 operato dalla società con riferimento alle azioni per le quali non era ancora stato esercitato il diritto di opzione, al fine di allineare il loro prezzo di offerta con quello determinato dalla legge e dai criteri dettati dall'Amministrazione al fine di usufruire dell'esclusione della plusvalenza dalla formazione del reddito da lavoro dipendente".

"In ogni caso", secondo l'Agenzia, non avendo "il ricorrente... mai dedotto nè provato l'esistenza delle condizioni per poter escludere le somme introitate a seguito della stock option da lui esercitata dalla formazione del reddito da lavoro dipendente", "in ordine ad essa, in applicazione dell'art. 48, TUIR, avrebbe dovuto trovare applicazione il principio di omnicomprensività dei redditi da lavoro dipendente, secondo il quale tale reddito è costituito

da tutte le somme ed i valori in genere, a qualunque titolo percepiti nel periodo di imposta, anche sotto forma di erogazioni liberali, in relazione al rapporto di lavoro".

In conclusione, per la ricorrente, "stante la vigenza di tale principio e la inapplicabilità delle agevolazioni di cui al D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, art. 48, comma 2, (TUIR), la plusvalenza doveva essere assoggettata alla tassazione progressiva, in quanto reddito da lavoro dipendente e la domanda di rimborso, proposta dal contribuente, non poteva essere accolta".

B. Con il secondo (ultimo) motivo di ricorso l'Agenzia denuncia "omessa motivazione su punti decisivi della controversia" osservando:

- "nel caso..., l'accoglimento della domanda di rimborso avanzata dal ricorrente implicava la verifica della sussistenza dei presupposti, di fatto e di diritto, per affermare la esclusione della plusvalenza dalla tassazione in via progressiva, quale reddito da lavoro dipendente";
- "la C.T.R.... ha respinto l'appello dell'Amministrazione sulla base di una motivazione... del tutto inadeguata ed insufficiente" che "appare, inoltre, del tutto carente su di un punto decisivo" in quanto "il Collegio... non dedica alcuna considerazione alla circostanza che, nel caso di specie, la condizione richiesta dall'art. 48, comma 2, lett. g-bis, per l'applicazione della agevolazione contributiva, non si era verificata nè la sua esistenza era stata in alcun modo provata dal ricorrente";
- "al contrario... lo stesso comportamento della società erogatrice il beneficio e del dipendente, che dello stesso aveva usufruito, attestavano incontrovertibilmente il mancato realizzarsi della indispensabile condizione";
- "ma di tutto ciò non vi è traccia nella sentenza impugnata".

3. Il ricorso è fondato.

A. Per il comma 2, lett. g-bis (aggiunta dal D.Lgs. 23 dicembre 1999, n. 505, art. 13, comma 1, lett. b), n. 2), del D.P.R. dicembre 1986, n. 917, art. 48 (ora 51) ("determinazione del reddito di lavoro dipendente") "non concorrono a formare il reddito...la differenza tra il valore delle azioni al momento dell'assegnazione e l'ammontare corrisposto dal dipendente, a condizione che il predetto ammontare sia almeno pari al valore delle azioni stesse alla data dell'offerta" (con la precisazione che "se le partecipazioni, i titoli o i diritti posseduti dal dipendente rappresentano una percentuale di diritti di voto esercitagli nell'assemblea ordinaria o di partecipazione al capitale o al patrimonio superiore al 10 per cento, la predetta differenza concorre in ogni caso interamente a formare il reddito").

L'art. 48, comma 2 bis (introdotto dal n. 3 della medesima lett. b) innanzi indicata), a sua volta, prescrive che "le disposizioni di cui alle lett. g) e g-bis) del comma 2 si applicano esclusivamente alle azioni emesse dall'impresa con la quale il contribuente intrattiene il

rapporto di lavoro, nonchè a quelle emesse da società che direttamente o indirettamente, controllano la medesima impresa, ne sono controllate o sono controllate dalla stessa società che controlla l'impresa".

Le norme, come noto, dettano il regime fiscale delle c.d. "stock options" (offerta di acquisto, ad una data scadenza, di un diritto di opzione su specifiche azioni), ovverosia del beneficio economico derivante al lavoratore dipendente dall'esercizio (mediante la sua accettazione), alla scadenza prevista, dell'offerta (di acquisto) di azioni, sempre che emesse "dall'impresa con la quale il contribuente intrattiene il rapporto di lavoro" o "da società che direttamente o indirettamente, controllano la medesima impresa, ne sono controllate o sono controllate dalla stessa società che controlla l'impresa".

Per le disposizioni dette, quindi, "la differenza tra il valore" delle particolari "azioni" di cui al comma 2 bis "al momento dell'assegnazione e l'ammontare corrisposto dal dipendente" non concorre "a formare il reddito" del lavoratore dipendente sempre che ("a condizione che") l'"ammontare" di essa "differenza" sia "almeno pari al valore delle azioni stesse alla data dell'offerta":

conseguentemente la "differenza" detta, se maggiore rispetto al "valore delle azioni... alla data dell'offerta", concorre a "formare il reddito" da lavoro del dipendente.

B. L'art. 13 cit., comma 2, a sua volta, stabilisce:

(2) "Le disposizioni del comma 1" (tra le quali sono comprese quelle esaminate al punto A che precede) "si applicano a decorrere dal gennaio 2000";

(2) "le disposizioni di cui alle lettere b), n. 2) e n. 3) non si applicano";

(a) "atte assegnazioni di titoli effettuate anteriormente alla predetta data" e (b) "a quelle derivanti dall'esercizio di opzioni attribuite dal 1 gennaio 1998 fino alla data di entrata in vigore del presente decreto" (cioè alle fattispecie regolate, ratione temporis, dal testo dell'art. 48 del TUIR "sostituito" dal D.Lgs. 2 settembre 1997, n. 314, art. 3, in particolare dalla lett. g) del suo comma 2 per il quale "non concorrono a formare il reddito... il valore delle azioni, in caso di sottoscrizione di azioni ai sensi dell'art. 2349 c.c. e art. 2441 c.c., u.c., anche se emesse da società che direttamente o indirettamente, controllano l'impresa, ne sono controllate o sono controllate dalla stessa società che controlla l'impresa").

Le "assegnazioni di titoli" considerate dal legislatore, ovviamente, sono quelle indicate nella lett. g-bis, quindi l'afferente momento temporale va identificato in quello in cui la datrice di lavoro, onorando l'offerta di acquisto fatta in precedenza, assegna (trasferendo la titolarità degli stessi) i titoli azionari offerti al suo dipendente: conseguentemente debbono considerarsi escluse dal regime di cui all'art. 13, comma 2 tutte le "assegnazioni di titoli" intervenute, come nel caso, dopo il primo gennaio 2000 se la "differenza tra il valore delle

azioni al momento dell'assegnazione e l'ammontare corrisposto dal dipendente" risulti (al momento dell'assegnazione) superiore (cioè non "pari") "al valore delle azioni stesse alla data dell'offerta", essendo del tutto irrilevante, per la norma, in epoca (anteriore) dell'offerta dell'opzione.

C. Dalle osservazioni che precedono discende evidente l'erroneità della lettura delle conferenti norme operata dalla sentenza gravata la quale, di conseguenza, deve essere cassata.

La causa (essendo pacifico che "il prezzo delle azioni, al momento dell'offerta, era inferiore di L. 150 lire circa per azione rispetto al valore nominale di borsa delle... stesse") non abbisogna di nessun ulteriore accertamento fattuale e, pertanto, deve essere decisa nel merito da questa Corte (ai sensi dell'art. 384 c.p.c.) con il rigetto del ricorso di primo grado del contribuente.

5. La sostanziale novità (sembrando inerire a presupposti di fatto differenti la decisione n. 13131 depositata il 28 maggio 2010 da questa sezione) della questione giuridica consiglia l'integrale compensazione tra le parti delle spese processuali dell'intero giudizio.

P.Q.M.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso; cassa la sentenza impugnata e, decidendo la causa nel merito, rigetta il ricorso di primo grado del contribuente; compensa integralmente tra le parti le spese processuali dell'intero giudizio.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio, il 21 dicembre 2010.

Depositato in Cancelleria il 20 maggio 2011

CONFORMI E DIFFORMI

(1) Non si rinvencono precedenti in termini.

## Note in tema di *stock option* e imposizione dei redditi di lavoro dipendente

di Irene Pini

Corte di Cassazione, sezione tributaria, 20 maggio 2011 (ud. 21 dicembre 2010), n. 11214 – plenteda *Presidente* – d'alonzo *Relatore* – basile *P.M.* (conf.) – Agenzia delle Entrate (avv. Gen. Stato) c.p.r.

cassa Comm. Trib. Reg. Lombardia, 27 giugno 2005, n. 93/28/05.

Imposte sui redditi – Reddito da lavoro dipendente – *Stock options* – Valore azioni – Differenza (art. 48 (ora 51), comma 2, lett. g) *bis* e comma 2 *bis*, D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917; art. 13, d.lgs. 23 dicembre 1999, n. 505).

*La differenza tra il valore delle azioni, di cui al comma 2 bis dell'art. 48 (ora 51) tuir, applicabile ratione temporis, al momento dell'assegnazione del diritto d'opzione e l'ammontare corrisposto dal dipendente per l'esercizio delle opzioni stesse non concorre a formare il reddito del lavoratore dipendente a condizione che l'ammontare di tale differenza sia almeno pari al valore delle azioni stesse alla data dell'offerta: conseguentemente la differenza detta, se maggiore rispetto al valore delle azioni alla data dell'offerta, concorre a formare il reddito da lavoro del dipendente.*

### 1. Premessa: il caso affrontato e le recenti riforme in materia di *stock options*

Il caso in esame attiene ad una vicenda concernente il trattamento fiscale delle *stock options*, sotto il vigore dell'art. 48 (ora art. 51), comma 2, lett. g) *bis* tuir, così come modificato dal d.lgs. 23 dicembre 1999, n. 505.

Un dirigente di una società per azioni riceveva, nel corso del 1997, *stock options* già in circolazione, che vendeva nell'anno 2000. La Società riteneva inapplicabile al caso di specie l'agevolazione *ex* art. 48 (ora art. 51), comma 2, lett. g) *bis*, tuir, ai sensi del quale non concorre a formare il reddito di lavoro dipendente la differenza tra il valore delle azioni al momento dell'assegnazione e l'ammontare corrisposto dal dipendente, a condizione che il predetto ammontare sia almeno pari al valore delle azioni stesse alla data dell'offerta, in quanto il prezzo delle azioni, al momento dell'offerta, risultava inferiore rispetto al valore nominale di borsa delle stesse, e versava all'Erario le ritenute d'acconto su plusvalenze, seguendo gli usuali criteri della progressività utilizzati per i redditi da lavoro dipendente.

Il nodo della questione, che la Suprema Corte ha dovuto sciogliere, è il seguente: la plusvalenza, realizzatasi nel 2000 e derivante dall'esercizio di un diritto di opzione su azioni, concesso nel 1997 da una società ad un proprio dipendente, deve essere tassata, come ritiene il contribuente nelle sue azioni di rimborso, con aliquota fissa del 12,5 per cento prevista per

il regime fiscale applicabile *ratione temporis* ai *capital gains* o, come sostiene l'Amministrazione finanziaria, con aliquota progressiva quale componente del reddito da lavoro dipendente?

La Corte di Cassazione, alla luce dell'art. 48 tuir, vigente *ratione temporis*, ha accolto il ricorso proposto dall'Ufficio ritenendo che se la differenza tra il valore delle azioni al momento dell'assegnazione e l'ammontare corrisposto dal dipendente è maggiore rispetto al valore delle azioni alla data dell'offerta, si verifica, come nel caso *de quo*, una plusvalenza, la quale costituisce componente del reddito da lavoro dipendente e come tale deve essere assoggettata a tassazione con aliquota progressiva.

Occorre ribadire già in premessa che la normativa applicata dai Supremi Giudici non è più in vigore. Invero diverse modifiche normative, successive al d.lgs. 505/99 (il quale aveva introdotto all'art. 48 tuir la lett. g) *bis*), sono occorse nel trattamento fiscale delle *stock options* (articolo 36, comma 25, del D.l. 223/06; articolo 2, comma 29, del D.l. 262/06) fino all'abolizione del suddetto regime agevolato ad opera dell'articolo 82, comma 23, del d.l. 112/08, convertito con modificazioni dalla l. 133/08, che ha "cancellato" definitivamente la lettera g) *bis* dell'articolo 48 (ora 51) tuir.

Procedendo con ordine, nel 2006 il legislatore sancì l'abrogazione della lett. g) *bis*, riconducendo nell'alveo del reddito da lavoro dipendente anche la differenza tra il valore delle azioni al momento dell'assegnazione e l'importo corrisposto dal lavoratore, eliminando ogni tipo di beneficio fiscale per la fattispecie in esame. I ripensamenti in sede di conversione ripristinarono tuttavia la *status quo ante*, reintroducendo la lett. g) *bis*, e la relativa agevolazione, subordinandola al soddisfacimento di ulteriori requisiti: clausole più stringenti, introdotte al fine di arginare e ridurre al minimo i possibili comportamenti elusivi attuabili, che ebbero però l'effetto di limitare in misura rilevante la portata della norma agevolativa<sup>142</sup>. Tali vincoli erano: 1) il *vesting period* triennale: con il quale veniva inibito l'esercizio dell'opzione offerta fino a quando non fossero trascorsi tre anni dalla attribuzione; 2) *lock up* quinquennale: con il quale si impose il mantenimento, dopo l'esercizio dell'opzione, per un periodo minimo di 5 anni, di un investimento nei titoli oggetto di opzione almeno pari alla differenza tra il valore normale dei titoli assegnati e l'ammontare corrisposto dal dipendente-assegnatario. In tale lasso di tempo, il lavoratore-azionista possedeva tutti i diritti propri del "socio", ma il beneficio fiscale, previsto dalla norma tributaria, permaneva solamente laddove le azioni optate non venissero cedute o concesse in garanzia nella misura sopra

<sup>142</sup> Cfr. DEZZANI-DEZZANI, *D.l. 4 luglio 2006, n. 223. Stock option ai "manager": incluse nel "reddito di lavoro dipendente"*, in *Il fisco*, 30/2006, pag. 4593; ID., *L. 4 agosto 2006, n. 248: stock option. Nuovo regime fiscale*, in *Il fisco*, 31/2006, pag. 5715; FUSA, *Le stock options e l'evoluzione della normativa fiscale: l'indecisione tra la promozione dello strumento e la prova di benefici gratuiti*, in *Il fisco*, 8/2007, pag. 1104 ss.; VINCIGUERRA, *Trattamento fiscale dei piani di stock options*, in *Pratica contabile*, 2/2008, pag. 46 ss.

precisata, pena la concorrenza dell'importo escluso dal reddito di lavoro dipendente nel periodo d'imposta di assegnazione nell'anno di alienazione delle stesse<sup>143</sup>.

La vera svolta si è registrata nel 2008: stante l'abrogazione della norma, dal 25 giugno 2008, alle assegnazioni di azioni, nell'ambito di *stock options plans*, si applicano le regole generali dettate dall'art. 51 tuir in materia di determinazione del reddito da lavoro dipendente<sup>144</sup>. In sostanza, la differenza fra il valore delle azioni al momento dell'assegnazione e il prezzo pagato dal dipendente è, in ogni caso, ricompresa nell'ambito del reddito da lavoro dipendente come reddito in natura, scontando le previsioni dettate dal comma 3 dell'art. 51, in materia appunto di *fringe benefit*. Il relativo compenso in natura deve, pertanto, essere assoggettato a ritenuta d'acconto ai sensi dell'art. 23 D.P.R. 29 settembre 1973 n. 600: a tal fine, il datore di lavoro deve cumulare il compenso in natura derivante dall'esercizio delle opzioni con la retribuzione del periodo paga nel quale è avvenuta l'assegnazione delle azioni.

La novità in commento riverbera i suoi effetti anche sotto il profilo della tassazione della plusvalenza derivante dalla cessione delle azioni ottenute tramite l'esercizio dell'opzione attribuita nell'ambito di *stock options plans*. L'art. 68 tuir, in materia di determinazione dei redditi diversi, stabilisce, al comma 6, in linea generale, che, per determinare le plusvalenze derivanti dalla cessione di partecipazioni, occorre calcolare la differenza tra il corrispettivo percepito e il costo o il valore di acquisto assoggettato a tassazione, aumentato di ogni onere inerente (come, ad esempio, spese sostenute per bolli, commissioni e simili). Da tanto, in vigore della precedente disciplina, conseguiva che, in tali ipotesi, il valore di carico dell'azione, rilevante ai fini del computo del *capital gain* da tassare, era dato dal costo ovvero dal maggior valore normale dell'attività finanziaria sottostante. In sostanza, la quantificazione dell'effettiva misura della plusvalenza imponibile realizzata dal contribuente imponeva di verificare se il valore dell'attività finanziaria ricevuta avesse in precedenza scontato o meno l'imposizione quale reddito di lavoro dipendente. In caso affermativo, rilevava esclusivamente la quota del *capital gain* eccedente l'ammontare che aveva già concorso a formare il reddito imponibile del dipendente; in caso contrario, l'intera plusvalenza realizzata era assoggettata a tassazione come *capital gain*. Ora, con l'attuale regime, la situazione che tipicamente viene a crearsi è solo la prima, nel senso che, trattandosi sempre di reddito da lavoro dipendente, il valore di carico delle azioni, ai fini

<sup>143</sup> Cfr. circ. min. n. 1/E e n. 11/E del 2007, in *fisconline*, con le quali l'Amministrazione finanziaria forniva chiarimenti sia in ordine alla modalità di determinazione dell'investimento necessario ai fini del rispetto del vincolo di *lock up* quinquennale, sia in merito alla valutazione del rispetto dei vicoli temporali in cui il dipendente riceveva azioni assegnate in diversi periodi d'imposta.

<sup>144</sup> Cfr. FASANO, *Abrogato il regime agevolato per le stock options*, in *Il fisco*, 32/2008, pag. 5749 ss.; MIGNARRI, *Le recenti modifiche alla tassazione delle attività finanziarie: i chiarimenti dell'Agenzia delle Entrate e i rilievi comunitari*, in *Il fisco*, 46/2008, pag. 8223 ss.; VERNASSA, *Manovra d'estate (D.L. 25 giugno 2008 n. 112): il regime fiscale delle stock options*, in *Il fisco*, 27/2008, pag. 4949 ss.

del *capital gain* da tassare con l'imposta sostitutiva attualmente pari al 20%, sarà dato dall'ammontare tassato ai fini del reddito di lavoro dipendente.

In definitiva, si può dire che, con l'abrogazione della lettera g) *bis* del comma 2 dell'art. 51, l'esercizio dell'opzione da parte del dipendente e la conseguente assegnazione delle azioni determina sempre, rispetto al recente passato, da un lato, un maggior reddito da lavoro dipendente, soggetto a tassazione ordinaria che, quindi, sconta l'aliquota marginale propria del contribuente, dall'altro, in caso di cessione delle azioni, un minor *capital gain* tassato, in caso (nella pratica, pressoché esclusivo) di partecipazioni non qualificate, con la "cedolare secca" del 20%.

L'utilizzo delle *stock options*, come sistema premiante da parte delle imprese che operano nel settore finanziario, è stato ulteriormente colpito dall'art. 33 d.l. 78/2010 che ha introdotto per i dirigenti e i collaboratori di imprese un'aliquota del 10% sugli emolumenti variabili, per la parte che eccede il triplo della parte fissa della retribuzione, e successivamente, ulteriormente disincentivato, dal d.l. 98/2011. Lo stesso legislatore indica all'art. 33 la *ratio* istitutrice della norma, che si concretizza nell'eliminare gli effetti discorsivi prodotti sul sistema finanziario e sull'economia mondiale dai premi erogati legati all'andamento del mercato.

In particolare, con l'art. 33, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, il legislatore ha introdotto, per i dirigenti e i titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di imprese che operano nel settore finanziario<sup>145</sup>, un'aliquota addizionale del 10% sui compensi corrisposti sotto forma di *bonus* e *stock options*. Presupposto per l'applicazione dell'aliquota addizionale è l'articolazione della retribuzione in una parte fissa e in una variabile, atteso che la base imponibile dell'addizionale è stabilita nella quota della retribuzione variabile che eccede il triplo di quella fissa annua. Ai sensi dell'art. 33 in commento, l'addizionale è trattenuta dal sostituto d'imposta al momento di erogazione dei *bonus* e *stock options* e, nel rispetto del principio di cassa che regola il momento impositivo per la categoria del reddito di lavoro dipendente e assimilato, il prelievo deve essere operato al momento dell'erogazione della parte di premio che eccede il triplo della retribuzione fissa.

Il comma 50 *bis* dell'art. 23 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla l. 15 luglio 2011, n. 111 ha aggiunto, all'art. 33 del d.l. 78/2010, il comma 2 *bis* che "per i

<sup>145</sup> L'Agenzia delle Entrate, nella circolare 15 febbraio 2011, n. 4/E, in *fisconline*, chiarisce che per "settore finanziario" si debbano intendere le banche, altri enti finanziari, nonché enti e società la cui attività consista in via esclusiva o prevalente nell'assunzione di partecipazioni.



compensi di cui al comma 1<sup>146</sup>, prevede l'applicazione dell'addizionale "sull'ammontare che eccede l'importo corrispondente alla parte fissa della retribuzione".

La descritta modifica normativa ha l'effetto di aumentare la quota di compensi variabili su cui applicare l'addizionale del 10%, dato che la base imponibile è ora pari all'ammontare della retribuzione variabile che eccede l'importo corrispondente alla parte fissa della retribuzione (in altri termini a fronte di una retribuzione fissa pari a 1000 e di compensi variabili pari a 1800, la quota di questi ultimi soggetti all'addizionale è pari a 800).

Dall'evoluzione normativa sopra descritta si percepisce il timore del legislatore verso uno strumento, come quello delle *stock options*, che ha in concreto manifestato controindicazioni. Se da un lato le *stock options* costituiscono un incentivo all'incremento del valore dell'azione, dall'altro esse, di fatto, possono indurre il *management* ad adottare politiche di gestione di breve periodo (a discapito dell'interesse degli azionisti e dell'intera collettività alla creazione di valore sul lungo periodo) al fine di provocare una crescita dei corsi azionari in concomitanza con la possibilità di esercizio delle opzioni di cui dispongono. Il timore appare più che fondato: in effetti è più che realistico ipotizzare che la possibilità di realizzare ingenti guadagni, con le *stock options* possedute, induca i *manager* a seguire politiche di gestione miopi<sup>147</sup>, miranti esclusivamente a creare nell'immediato un'immagine di successo della società, come concretamente si è verificato in alcuni emblematici dissesti aziendali statunitensi.

## 2. Profili civilistici dell'azionariato ai dipendenti

Per comprendere la disciplina fiscale e le innovazioni legislative in materia di *stock options*, è necessario dar conto brevemente delle disposizioni civilistiche<sup>148</sup> che le regolano e delle ragioni che in passato hanno portato alla loro nascita.

<sup>146</sup> L'Agenzia delle Entrate, nella circolare 5 agosto 2011, n. 41/E, in *fisconline*, chiarisce che tale rinvio è operato esclusivamente al fine di individuare l'ambito applicativo della disposizione, sia sotto il profilo soggettivo (dipendenti che rivestono la qualifica di dirigenti del settore finanziario e titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa nel medesimo settore) sia sotto il profilo oggettivo (componenti variabili della retribuzione: *bonus* e *stock options*).

<sup>147</sup> Una delle possibili distorsioni che gli incentivi azionari possono comportare nella condotta degli amministratori riguarda, ad esempio, il corretto adempimento degli obblighi informativi che devono essere assolti nei confronti del mercato e degli azionisti, sia nel momento anteriore alla concessione delle stesse, sia in prossimità dell'esercizio. Per quanto concerne la fase dell'attribuzione, gli amministratori potrebbero essere indotti ad accelerare la diffusione di notizie negative sull'andamento della gestione in prossimità della data in cui vengono adottati i piani di *stock option* e viceversa procrastinare ad un momento successivo a tale data la pubblicazione delle notizie positive, dato che lo *strike price* viene determinato facendo riferimento alla quotazione del titolo nel giorno dell'adozione del piano. Con tale strategia i *manager* riuscirebbero ad ottenere *stock option* con uno *strike price* inferiore a quello che sarebbe stato fissato ove non fosse stata alterata la tempistica della *disclosure* societaria. Analogamente, il *manager* potrebbe non rendere note informazioni negative circa le prospettive reddituali della società se non dopo aver esercitato le *stock option* e venduto le relative azioni. Cfr. BOZZI-CAPRIO, *Retribuzioni del manager e stock option*, in AA.VV., *La governance dell'impresa tra regole ed etica*, a cura di CAROTTI-SCHLITZER-UISENTINI, Milano, 2004, pag. 94 ss.

<sup>148</sup> Cfr. BIAGI, *La partecipazione azionaria dei dipendenti tra intervento legislativo e autonomia collettiva*, in *Riv. it. dir. lan.*, 1999, pag. 283 ss.; ID., *Le nuove frontiere della partecipazione: un disegno di legge in materia di partecipazione azionaria dei dipendenti*, in *Dir. relaz. ind.*, 2000, pag. 107; BIONE, *Le azioni*, in AA.VV., *Trattato delle società per azioni*, a cura di COLOMBO-PORTALE, Vol. II, Torino, 1991, pag. 87 ss.; DUI, *Tassazione e contribuzione nel lavoro dipendente*, Milano, 2005, pag. 273 ss.; FERRARA-CORSI, *Gli imprenditori e le società*, Milano, 2006, pag. 459 ss.; FIORIO, *Commento all'art. 2349 c.c.*, in AA.VV., *Il nuovo diritto societario*, diretto da COTTINO-BONFANTE-CAGNASSO-MONTALENTI, Torino, 2004, pag. 279 ss.

Nella prassi italiana l'espressione *stock options* è comunemente utilizzata come sinonimo di azionariato ai dipendenti e comprende, dunque, tutte quelle operazioni con le quali le società provvedono ad attribuire azioni ai dipendenti propri o di società del gruppo al quale appartengono.

L'azionariato ai dipendenti<sup>149</sup> si distingue a seconda che l'attribuzione di azioni serva ad integrare i compensi della generalità dei dipendenti, ovvero ad incentivare determinate categorie di *executives* con rilevanti responsabilità nei risultati aziendali.

Con la prima ipotesi si diffonde l'azionariato popolare con finalità in senso lato di promozione sociale e di coinvolgimento "paternalistico" nella proprietà aziendale. In questo caso l'offerta di azioni ai dipendenti può rappresentare anche uno strumento attraverso il quale la società finanzia la propria attività attraverso l'apporto di capitale, costituendo i dipendenti una nicchia di investitori "appetibile" e ciò comporta una semplificazione del reperimento di capitale di rischio.

Diverse sono le finalità della seconda ipotesi prospettata, dove si tratta di dare riconoscimento alla partecipazione al rischio d'impresa che hanno i dirigenti maggiormente coinvolti e determinanti nell'andamento aziendale. In questo caso sussiste sicuramente l'obiettivo di incentivare il *manager* a "rimanere fedele" all'impresa, ma obiettivo primario è stimolare il *manager* ad una buona *performance* aziendale che incrementi il valore dei titoli offerti. Come già osservato, proprio la finalità di incentivo ha, in realtà, portato ad uno snaturamento dell'istituto, in quanto la condotta del *manager* potrebbe essere finalizzata esclusivamente a provocare una crescita del valore delle azioni solo in concomitanza della possibilità di esercizio delle opzioni di cui dispone. Gli effetti negativi provocati da simili condotte hanno provocato la reazione del legislatore fiscale, il quale ha progressivamente disincentivato l'utilizzo di tale strumento.

Il nostro ordinamento riconosce il fenomeno dell'azionariato ai dipendenti, disciplinando espressamente, in materia di diritto societario, alcuni istituti che consentono alle società, direttamente o indirettamente, di devolvere, a titolo gratuito o oneroso (anche se eventualmente a condizioni agevolate), partecipazioni azionarie ai dipendenti.

Gli istituti giuridici oggetto di specifica disciplina e finalizzati al coinvolgimento dei lavoratori nel capitale di rischio dell'impresa sono costituiti dall'assegnazione straordinaria di utili ai dipendenti mediante attribuzione gratuita di azioni, di cui all'art. 2349 cod. civ., nonché dalla sottoscrizione da parte dei dipendenti delle azioni di nuova emissione derivanti

---

<sup>149</sup> Sull'azionariato ai dipendenti e sulle sue molteplici finalità, nonché sui relativi strumenti civilistici di attuazione, cfr. CROVATO, *Il lavoro dipendente nel sistema delle imposte sui redditi*, Padova, 2001, pag. 440 ss.; TUNDO, *Le cd. "stock options" nell'imposizione sui redditi: problematiche interpretative e profili applicativi*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2001, I, pag. 79 ss.

da un aumento a pagamento del capitale sociale, previa limitazione del diritto di opzione dei soci, di cui all'art. 2441, comma 8, cod. civ.

L'art. 2349 c.c. dispone che, se lo statuto lo prevede, l'assemblea straordinaria può deliberare l'assegnazione di utili ai prestatori di lavoro dipendenti della società (o di società controllate<sup>150</sup>) mediante l'emissione, per un ammontare corrispondente agli utili stessi, di speciali categorie di azioni<sup>151</sup> da assegnare individualmente ai prestatori di lavoro, con norme particolari riguardo alla forma, al modo di trasferimento ed ai diritti spettanti agli azionisti. Per procedere a tale assegnazione, come prevede la norma, occorre destinare una parte degli utili a capitale, aumentando quest'ultimo in misura corrispondente al valore nominale complessivo delle azioni così emesse.

L'obiettivo dell'operazione non può evidentemente essere, in questo caso, il finanziamento della società, ma piuttosto la finalità retributiva dei dipendenti. Non entra infatti in società nuovo capitale, perché l'aumento dello stesso è realizzato utilizzando utili già conseguiti e assegnando azioni ai dipendenti a titolo gratuito senza richiedere alcun prezzo di sottoscrizione.

Un altro strumento specificamente previsto dal nostro codice civile è disciplinato dall'art. 2441 c.c., laddove consente a certe condizioni, e in deroga al principio generale secondo il quale le azioni di nuova emissione devono essere offerte in opzione ai vecchi soci, di far sottoscrivere a tutti o ad alcuni dipendenti un aumento di capitale a pagamento, senza necessità di prevedere un sovrapprezzo. Con questo secondo strumento la finalità di incentivazione dei dipendenti si accompagna a quella di capitalizzazione: entrano in società nuovi conferimenti e si amplia la compagine azionaria.

### 3. *La soluzione prospettata dalla Suprema Corte*

<sup>150</sup> L'art. 2349 c.c. prevede la possibilità di assegnare azioni anche ai dipendenti di società controllate: con ciò si è voluto evidentemente tener conto della realtà dei gruppi, ma non ci si è spinti fino a prevedere la stessa assegnazione anche ai dipendenti della controllante (cfr. invece gli artt. 2358, comma 2, e 2441, comma 8, i quali peraltro lasciano anch'essi fuori i dipendenti delle società "sorelle").

<sup>151</sup> L'interrogativo che si è posto la dottrina è di accertare se l'art. 2349 c.c. consenta la creazione di una categoria di azioni dotata di caratteristiche sue proprie, ovvero se le peculiari modalità di emissione giustificano oppure no il superamento dei principi che, in via generale, condizionano l'istituzione di categorie di azioni speciali. Secondo BIONE, *Le azioni, cit.*, pag. 90, le azioni oggetto di assegnazione gratuita ai dipendenti possono essere totalmente mutilate dal diritto di voto, deponendo in tal senso sia l'ampia dizione della norma qui considerata, sia ed ancora più il rilievo che l'introduzione delle azioni di risparmio ha eliminato ogni remora in ordine alla compatibilità fra partecipazione azionaria e privazione di ogni e qualsiasi potere di concorrere alla formazione della volontà sociale. Altra questione che si è posta l'Autore è se la privazione o la limitazione del diritto di voto sia subordinata all'attribuzione di maggiori diritti patrimoniali. Egli fornisce risposta negativa all'interrogativo: il contenuto delle azioni assegnate ai prestatori di lavoro va determinato con esclusivo riferimento alla particolare vicenda che ne giustifica l'emissione e alla *ratio* della norma. Si tratterà di contemperare la gratuità dell'assegnazione, che di per sé consentirebbe la più ampia discrezionalità nella determinazione dell'oggetto dell'atto di liberalità, con la dichiarata natura di azioni di quanto forma oggetto dell'emissione, che esigerebbe per contro il rispetto e la conservazione della componente minima ed ineliminabile della partecipazione azionaria.

Tratteggiati, evidentemente senza pretese di completezza, i principi fondanti dell'istituto delle *stock options*, possiamo ora tornare sulla normativa tributaria, in particolare sull'applicazione di tale disciplina ad opera della Corte nella sentenza in esame.

La Suprema Corte, come già detto in premessa, accogliendo il ricorso proposto dall'Agenzia delle Entrate, ha ritenuto applicabile, *ratione temporis*, l'art. 48 tuir, comma 2, lett. g) *bis*, come modificato dal d.lgs. 505/99, e conseguentemente tassabile, secondo i criteri della progressività, la plusvalenza da *stock options* quale componente del reddito da lavoro dipendente.

La Corte è pervenuta a tale conclusione non solo a seguito della valutazione materiale - sostanziale dei fatti (nei gradi di merito era emerso che il dirigente non aveva dedotto né provato che le somme incassate, a seguito della *stock option* da lui esercitata, potevano essere escluse dalla formazione del reddito da lavoro dipendente, lasciando così spazio all'applicazione del principio di onnicomprensività<sup>152</sup> di tale tipologia reddituale: i redditi da lavoro dipendente sono infatti costituiti da tutte le somme e i valori in genere, a qualunque titolo percepiti nel periodo di imposta, anche sotto forma di erogazioni liberali, in relazione al rapporto di lavoro), ma soprattutto in virtù della ricostruzione giuridico - formale delle norme applicabili.

In merito, nella sua originaria formulazione ad opera del d.lgs. 314/1997<sup>153</sup>, l'art. 48 tuir disponeva la non concorrenza al reddito da lavoro dipendente, ai fini Irpef, del valore delle azioni assegnate ai dipendenti: si trattava di un regime agevolato senza limiti e non subordinato neanche a un periodo di detenzione minimo delle azioni. Tuttavia, la mancanza di precise condizioni, finalità e limiti di spettanza della norma agevolativa ha generato diffusi fenomeni elusivi in base ai quali, soprattutto per le società quotate nei mercati regolamentati, la facile ed immediata monetizzazione delle azioni assegnate ha di fatto trasformato questo istituto in un *fringe benefit* non imponibile.

La situazione mutava radicalmente con il d.lgs. 505/99, che ha introdotto nell'art. 48 tuir la lett. g) *bis*. Si era reso infatti necessario un nuovo intervento legislativo per colmare le lacune, affinare tale strumento incentivante ed evitarne l'utilizzo distorsivo ed elusivo dell'originaria disposizione.

<sup>152</sup> Il principio di onnicomprensività è sancito dall'art. 51 tuir, in base al quale: - la retribuzione imponibile è costituita da tutti i compensi; - sono tassabili non solo i redditi monetari, ma anche quelli in natura. Da ciò si deduce che reddito imponibile non è soltanto quello derivante dal lavoro effettivamente svolto, ma anche quello che si collega al "rapporto", e prescinde dalle prestazioni effettivamente svolte. La retribuzione imponibile è dunque un concetto "onnicomprensivo", con le sole deroghe espressamente previste. Cfr. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario, parte speciale*, Torino, 2008, pag. 64 ss.; TOGNONI, *I Fringe Benefits*, in *I redditi di lavoro dipendente*, a cura di FICARI, Torino, 2003, pag. 59 ss.

<sup>153</sup> Sul regime fiscale in forza del dettato del d.lgs. 314/1997, si rinvia al contributo di CROVATO, *Le nuove stock options tra favor e riconoscimento delle componenti aleatorie della retribuzione*, in *Rass. Trib.*, 1999, pag. 1672; FICARI, *Sulla tassazione dell'emissione di azioni a favore dei lavoratori dipendenti*, in *Boll. Trib.*, 7/1999, pag. 551; SALVATORE, *Le stock options: I. Profili generali*, in *I redditi di lavoro dipendente*, a cura di FICARI, *cit.*, pag. 160 ss.

Tale norma, affermano i Supremi Giudici, ha dettato il regime fiscale delle cd. *stock options*, ovvero del beneficio economico derivante al lavoratore dipendente dall'esercizio, mediante accettazione, alla scadenza prevista, dell'offerta di acquisto di azioni, sempre che emesse dall'impresa con la quale il contribuente intrattiene il rapporto di lavoro o da società che, direttamente o indirettamente, controllano la medesima impresa.

In particolare, tale regime prevedeva che, nell'ipotesi in cui il prezzo pagato dal contribuente fosse inferiore al valore<sup>154</sup> delle azioni al momento dell'offerta, l'agevolazione<sup>155</sup> non spettava e che in tal caso si applicava la disciplina del reddito da lavoro dipendente, in base al quale i compensi in natura devono essere assoggettati a tassazione al netto di quanto corrisposto dal lavoratore dipendente a fronte dell'assegnazione stessa, atteso che la *ratio* di tale norma consisteva nell'evitare che il piano di azionariato fosse utilizzato per corrispondere al dipendente compensi non soggetti a tassazione attraverso l'offerta di titoli ad un prezzo inferiore al loro valore normale.

Tale norma prevedeva, infatti, il non assoggettamento ad imposizione del differenziale risultante tra il valore delle azioni al momento dell'assegnazione del diritto d'opzione e l'ammontare corrisposto dal dipendente per l'esercizio delle opzioni stesse, a condizione che l'ammontare corrisposto dal dipendente fosse almeno pari al valore delle azioni stesse alla data dell'offerta e le azioni detenute complessivamente dallo stesso non rappresentassero una percentuale di partecipazione al capitale maggiore del 10%.

<sup>154</sup> Il termine "valore" ricorre più volte nella disciplina tributaria dei piani di azionariato ai dipendenti. In considerazione della finalità della norma sull'azionariato ai dipendenti, che è quella di stabilire una linea distintiva tra compensi in natura e valori non imponibili ai fini del reddito di lavoro dipendente, è ragionevole ritenere che il valore cui fare riferimento sia quello "normale" dell'art. 9 Tuir. Tale norma prevede che: 1) per le azioni negoziate in mercati regolamentati italiani ed esteri, il valore normale è determinato dalla media aritmetica dei prezzi rilevati nell'ultimo mese, 2) mentre per le altre azioni il valore è determinato in proporzione al valore del patrimonio netto della società, ovvero, per le società di nuova costituzione, in proporzione all'ammontare complessivo dei conferimenti. Per quanto concerne le azioni quotate, il riferimento è a un dato medio: la media aritmetica dei prezzi rilevati nell'ultimo mese. Per ultimo mese si deve intendere il periodo che va dal giorno dell'assegnazione delle azioni allo stesso giorno del mese solare precedente e la media dei prezzi delle azioni dovrà essere rilevata considerando i giorni di effettiva quotazione delle azioni durante il mese di riferimento. Per quanto concerne, invece, il calcolo delle altre azioni, si deve fare riferimento al valore del patrimonio netto. Discusso è se si tratti di patrimonio netto contabile o economico. Il Ministero delle finanze, con circ. min. n. 112/E del 21 maggio 1999, in banca dati *fisconline*, ritiene si debba fare riferimento al valore effettivo di tale patrimonio, prescindendo dalla sua espressione contabile. Cfr. MASTROIACOVO, *Le stock options: II. Le problematiche applicative*, in *I redditi di lavoro dipendente*, a cura di FICARI, *cit.*, pag. 193 s.

<sup>155</sup> Cfr. TURCHET, *La disciplina tributaria delle stock options: profili strutturali e recenti sviluppi*, in *Diritto e Pratica Tributaria*, 1/2008, pag. 315 ss. L'Autrice analizza la natura dell'art. 48 (ora 51) tuir, per verificare se tale norma possedeva le caratteristiche e le giustificazioni sistematiche per poterla propriamente definire "agevolativa". Nel caso di specie, l'art. 48 tuir, nel ricondurre tra i redditi da lavoro dipendente tutte le somme e i valori in genere, a qualunque titolo percepiti (comma 1), elenca alcune fattispecie che non concorrono a formare la base imponibile (comma 2), quali i contributi previdenziali e assistenziali versati dal datore di lavoro, le erogazioni liberali concesse in occasione di festività e ricorrenze, ecc.; in questa elencazione si rinvenivano altresì "il valore attribuibile alle azioni assegnate ai dipendenti" e "la differenza tra il valore delle azioni al momento dell'assegnazione e l'ammontare corrisposto dal dipendente", laddove sussistevano le condizioni ivi descritte. Considerato il carattere onnicomprensivo della norma impositiva di cui al comma 1 dell'art. 48, il valore delle azioni assegnate ai dipendenti (lett. g) e g) *bis*), per loro natura, sarebbero dovute rientrare nell'ambito applicativo della disposizione ed essere tassati quali compensi in natura; la non confluenza di tale valore alla formazione della base imponibile del reddito da lavoro dipendente, sembrava più la previsione espressa di una deroga al sistema ordinario (esenzione) che una mera delimitazione dell'ambito applicativo della norma (esclusione). E la *ratio* giustificativa di tale eccezione normativa, che a parità di condizioni e attitudine di capacità contributiva comportava obbligazioni tributarie diverse, era rinvenibile nella volontà del legislatore di salvaguardare e raggiungere altri fini costituzionalmente rilevanti: nel caso di specie, si intendeva favorire la partecipazione dei dipendenti all'attività gestionale dell'impresa ed incoraggiare lo sviluppo dell'azionariato popolare, ritenuti meritevoli di tutela costituzionale (artt. 46 e 47 Cost.), quindi causa legittima di deroga al sistema ordinario tributario.

L'agevolazione era, infatti, negata se il dipendente possedeva partecipazioni, diritti che rappresentavano una percentuale di diritto di voto esercitabili nell'assemblea ordinaria o di partecipazione al capitale o al patrimonio superiore al 10%; ma questo limite, prima ancora che vincolare l'esenzione fiscale, aveva il fine di evitare che mediante piani di *stock options* fossero modificate le partecipazioni di controllo. Questo limite corrispondeva infatti a quelli presenti nella disciplina civilistica, riferite alle azioni proprie, art. 2357 c.c., e alle azioni della controllante, art. 2359 *bis* c.c., che non possono essere acquistate dalla controllata quando si superi una percentuale del 10% del capitale. Non si trattava quindi di un vero e proprio limite quantitativo, ma più semplicemente di una previsione di coordinamento con la normativa civilistica, che aveva un significato che va al di là del diritto tributario e serve ad evitare elusioni e aggiramenti di norme di altri settori del diritto.

In virtù del principio sopraccitato, nel caso in esame, il beneficio non ha potuto produrre i suoi effetti poiché il prezzo delle azioni al momento dell'offerta era inferiore (di circa 150 lire per azione) rispetto al valore normale di borsa delle azioni stesse.

L'articolo 13 del sopra menzionato decreto, al comma 2, disponeva che tali precetti si applicassero a decorrere dal 1° gennaio 2000, ma non alle assegnazioni di titoli effettuate precedentemente a tale data, nonché a quelle derivanti dall'esercizio di opzioni attribuite dal 1° gennaio 1998 fino alla data di entrata in vigore del decreto.

Nella fattispecie sottoposta all'esame della Corte, era pacifico sia che il diritto di opzione era stato attribuito in data anteriore al 1998, sia che l'opzione era stata esercitata quando la nuova disciplina era già entrata in vigore.

Seguendo l'interpretazione della Corte, infatti, per le "assegnazioni di titoli", considerate dal legislatore, il momento temporale rilevante, ai fini dell'individuazione della disciplina applicabile, si identificava in quello in cui la società datrice di lavoro, onorando l'offerta di acquisto fatta in precedenza, assegnava (trasferendone la titolarità) i titoli azionari offerti al suo dipendente. A tale riguardo, la Cassazione ha precisato che, per le assegnazioni di titoli intervenute, come nel caso di specie dopo il 1° gennaio 2000, se la differenza tra il valore delle azioni al momento dell'assegnazione e l'ammontare corrisposto dal dipendente risultava superiore al valore delle azioni stesse alla data dell'offerta, non assumeva più alcuna rilevanza che l'offerta dell'opzione si fosse verificata in epoca anteriore.

La plusvalenza da *stock options*, doveva, quindi, essere tassata quale componente del reddito da lavoro dipendente considerando anche la *ratio* della norma, che, come già detto, era di evitare che il piano di azionariato fosse utilizzato per corrispondere al dipendente compensi non soggetti a tassazione mediante l'offerta di titoli a un prezzo inferiore al loro valore normale.

La sentenza in commento non sembra, tuttavia, affrontare esaustivamente la questione del momento rilevante ai fini della tassazione della plusvalenza.

Si deve osservare che i piani di *stock options* sono caratterizzati da diversi momenti consequenziali nel tempo. In particolare, si individuano il *granting date* (momento in cui la società formula l'offerta unilaterale ai dipendenti, attribuendo loro il diritto d'opzione) e l'*exercising date* (momento in cui il diritto di opzione viene effettivamente esercitato dall'assegnatario). Momento intercorrente tra l'offerta e l'esercizio del diritto d'opzione è il *vesting date*, considerato che i singoli piani di *stock options* possono avere caratteristiche peculiari prevedendo condizioni che portino a ritenere il diritto temporaneamente indisponibile e quindi privo di alcun valore.

In capo al lavoratore ciò che rileva ai fini impositivi è il momento della percezione del provento, giacché i redditi vengono imputati nell'anno di riferimento secondo il "principio di cassa". Nel caso di *stock options*, il bene in natura percepito dal lavoratore, nel momento dell'assegnazione, è inizialmente non economicamente valutabile; pertanto la sua tassazione dovrebbe essere rinviata al momento successivo, in cui esso diviene valorizzabile e cedibile.

Di diverso avviso è forse la giurisprudenza di merito<sup>156</sup>, secondo la quale la determinazione del valore delle azioni assegnate ai dipendenti con vincolo di temporanea invendibilità, e quindi l'assoggettamento a tassazione, doveva avvenire al momento dell'assegnazione e non a quello della effettiva disponibilità delle stesse e cioè alla scadenza del vincolo di non assegnazione; ciò in virtù dell'art. 48 tuir, ove il termine "assegnazione" assumeva il significato di "attribuzione", che necessariamente, ai fini fiscali, scandiva il momento della tassazione, la quale altrimenti rimarrebbe sospesa nel tempo.

Tale impostazione è stata criticata fortemente dalla dottrina<sup>157</sup>, secondo la quale il principio di capacità contributiva richiede di non trascurare la circostanza che il valore di mercato delle azioni o opzioni si possa rivelare inferiore o, addirittura, nullo al momento in cui cessa il vincolo di indisponibilità. L'eventuale imposizione al momento dell'assegnazione del valore di mercato dell'azione potrebbe rilevarsi assai penalizzante ed iniquo per il contribuente, dal momento che questi, costretto ad un'imposizione di un reddito virtuale (pari al valore al momento dell'assegnazione con vincolo di indisponibilità) di cui non potrebbe affatto godere in quanto impossibilitato alla vendita, si troverebbe, invece, privo di un effettivo incremento nel momento in cui ritornerebbe nella piena disponibilità della fonte e del provento, se esistente. Se, allora, la ricchezza imponibile è quella di cui un soggetto può

<sup>156</sup> Cfr. Commissione Tributaria Provinciale di Firenze, 19.11.2003, in banca dati *fisconline*.

<sup>157</sup> Cfr. FICARI, *Possesso del reddito e momento impositivo nella tassazione dell'assegnazione di azioni ai dipendenti*, in *Boll. Trib.*, 10/2004, pag. 785 ss.; MARIOTTI, *La prima sentenza sulle "stock options" vincolate applica alla lettera (con qualche dubbio) il T.U.I.R.*, in *GT*, 4/2004, pag. 378 ss.

disporre, l'effettività dell'avvenuto incremento patrimoniale si può accertare solo al momento in cui scade il vincolo di indisponibilità.

#### 4. Osservazioni conclusive

Occorre conclusivamente osservare che pochi sono stati i casi in cui la Suprema Corte si è dovuta pronunciare in materia di *stock options* e in tali occasioni ha dovuto, peraltro, analizzare problematiche inerenti ad una disciplina non più in vigore.

La giurisprudenza di legittimità ha, infatti, affrontato casi in cui, dopo aver ritenuto applicabile *ratione temporis* l'art. 48, comma 2 *bis*, tuir, il relativo giudizio era probabilmente incentrato esclusivamente alla verifica della sussistenza o meno della condizione prevista dalla lett. g) *bis* al fine di riconoscere l'esenzione della plusvalenza.

Con la decisione n. 13131 depositata il 28 maggio 2010 dalla stessa sezione della sentenza in commento<sup>158</sup>, peraltro da essa richiamata, i Supremi Giudici hanno ritenuto che nessuna plusvalenza il contribuente avesse realizzato, proprio in quanto il valore delle azioni al momento dell'assegnazione era inferiore al valore delle azioni alla data dell'offerta, mentre con la sentenza n. 12425 dell'8 giugno 2011<sup>159</sup>, la Suprema Corte ha ritenuto l'assegnazione delle azioni al contribuente soggetta a tassazione, quale reddito da lavoro dipendente ai sensi e per gli effetti del tuir nel testo vigente al momento di realizzazione del presupposto impositivo, per effetto della riforma apportata dal d.lgs. 505/1999 all'art. 48 tuir.

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, possiamo conclusivamente affermare che, con l'art. 48, comma 2 *bis*, tuir (come modificato dal d.lgs. 505/1999), il legislatore aveva escluso dalla base imponibile del reddito di lavoro dipendente, a determinate condizioni, la plusvalenza derivante dall'esercizio di *stock options* e quindi temperato l'onnicomprendività della nozione di reddito di lavoro dipendente. Attraverso tale disposizione, infatti, il legislatore aveva con tutta evidenza affermato in via di principio la tassabilità secondo il regime ordinario previsto per i redditi da lavoro dipendente del valore conseguito dal lavoratore con l'esercizio del diritto di opzione attribuitogli dalla società presso la quale egli lavorava, salvo, in via di deroga, l'esclusione dal reddito imponibile qualora si fosse realizzata la condizione prevista dalla lett. g) *bis*, la cui *ratio* era quella di impedire che il piano di azionariato fosse utilizzato per corrispondere al dipendente compensi non soggetti a tassazione attraverso l'offerta di titoli ad un prezzo inferiore al loro valore di mercato.

<sup>158</sup> In banca dati *Cassazione Civile*.

<sup>159</sup> In banca dati *Cassazione Civile*.



L'esenzione è stata tuttavia soppressa, come già riportato, con la riforma del 2008, con la conseguenza che tale plusvalenza deve essere ora qualificata come *fringe benefit* imponibile, e di fatto ricompresa nella nozione di reddito da lavoro tassabile.

**Cass. Civ. Sez. V 05.05.2011 n. 9876**  
**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**SEZIONE TRIBUTARIA**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. D'ALONZO Michele	- Presidente -
Dott. PERSICO Mariaida	- Consigliere -
Dott. FERRARA Ettore	- Consigliere -
Dott. GRECO Antonio	- Consigliere -
Dott. VALITUTTI Antonio	- rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente sentenza sul ricorso 35032/2006 proposto da:

AGENZIA DELLE ENTRATE in persona del Direttore pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che lo rappresenta e difende ope legis;

- ricorrente -

CEDIL COSTR. EDILI SRL IN LIQUIDAZIONE;

- intimato -

avverso la sentenza n. 59/2005 della COMM. TRIB. REG. SEZ. DIST. di REGGIO CALABRIA, depositata il 24/10/2005;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 22/02/2011 dal Consigliere Dott. ANTONIO VALITUTTI;

udito per il ricorrente l'Avvocato TIDORE, che ha chiesto l'accoglimento;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. APICE Umberto, che ha concluso per l'accoglimento del ricorso.

FATTO

1. Con sentenza n. 59/15/05, depositata il 24.10.05, la Commissione Tributaria Regionale della Calabria rigettava parzialmente l'appello proposto dall'Agenzia delle Entrate di Reggio Calabria, avverso la decisione di prime cure con la quale era stato accolto il ricorso proposto dalla Cedil Costruzioni Edili s.r.l., avverso l'avviso di accertamento, ai fini IRPEG ed ILOR, per l'anno 1986.

2. La Commissione Tributaria Regionale - condividendo le, argomentazioni della sentenza di primo grado - riteneva, invero, irrilevante, ai fini della deducibilità delle quote di ammortamento dei beni strumentali, la loro mancata registrazione nel registro dei cespiti ammortizzabili, e reputava illegittimo il recupero a tassazione dei costi considerati inesistenti dall'Ufficio, poichè fondato su elementi meramente indiziari.

3. Per la cassazione della sentenza 59/15/05 ha proposto ricorso l'Agenzia delle Entrate, formulando due motivi. L'intimata non ha svolto attività difensiva.

## **DIRITTO**

1. Con il primo motivo di ricorso, l'Agenzia delle Entrate deduce la violazione del D.P.R. n. 597 del 1973, art. 74, comma 4, D.P.R. n. 600 del 1973, art. 16, e art. 61, comma 3, nonché l'omessa o insufficiente motivazione su un punto decisivo della controversia.

1.1. La CTR della Calabria avrebbe, invero - a parere dell'Ufficio ricorrente - erroneamente ritenuto ininfluenza, ai fini di escludere la deducibilità dell'onere ai fini IRPEG, la mancata annotazione da parte della contribuente delle quote di ammortamento dei beni strumentali nel registro dei cespiti ammortizzabili, reputando trattarsi "di irregolarità formale non rivolta a modificare l'effettivo risultato economico d'esercizio".

Tale assunto, ad avviso dell'amministrazione, si paleserebbe del tutto infondato, tenuto conto, per converso, dell'essenzialità di detto adempimento ai fini della deducibilità di tali oneri, ai fini della tassazione del reddito di impresa.

1.2. Il motivo è fondato e va accolto.

Osserva, invero, la Corte che, ai sensi del D.P.R. n. 597 del 1973, art. 74, (nella formulazione temporalmente applicabile alla fattispecie concreta), per i contribuenti tenuti ad allegare alla dichiarazione il conto economico, la deduzione di costi ed oneri è subordinata, oltre che all'imputazione degli stessi al conto economico, all'osservanza dell'obbligo di contabilizzazione nelle scritture nelle quali è prescritto debba avvenire la registrazione.

In particolare, per quanto concerne le quote di ammortamento dei beni strumentali, tali oneri debbono essere registrati - ai sensi del D.P.R. n. 600 del 1973, art. 16, - nel registro dei cespiti ammortizzabili. In mancanza di tale adempimento, dunque, l'Ufficio - in sede di accertamento in rettifica - ha il potere di ritenere indeducibili costi ed oneri che il contribuente ha incluso tra le componenti negative del reddito, e che dovrebbero essere considerate tali anche in sede fiscale, ove l'inerenza alla produzione del reddito risultasse nel modo prescritto dalla legge (Cass. 4397/95, 16702/05).

Alla stregua delle considerazioni che precedono, pertanto, è di tutta evidenza l'erroneità dell'impugnata sentenza, nella parte in cui ha considerato come un inadempimento

irrilevante, ai fini dell'esclusione della deducibilità delle quote di ammortamento, la loro mancata registrazione, da parte della società Cedil Costruzione Edili s.r.l., nel registro dei beni ammortizzabili. 2. Con il secondo motivo di ricorso, l'Agenzia delle Entrate deduce la violazione dell'art. 112 c.p.c., D.P.R. n. 600 del 1973, art. 39, comma 1, lett. c), artt. 2697, 2727 e 2730 c.c..

2.1. La CTR avrebbe, invero, erroneamente ritenuto illegittimo il recupero a tassazione dei costi considerati inesistenti dall'Ufficio, poichè fondato su elementi meramente indiziari.

In particolare, il giudice di appello aveva ritenuto illegittimi: a) il recupero a tassazione della somma di L. 164.120.000, reputando doversi considerare come una "semplice presunzione" la dichiarazione di inesistenza delle forniture, resa dallo stesso titolare della ditta fornitrice; b) il recupero a tassazione della somma di L. 314.450.000, a fronte di lavori edili, dovendo ritenersi non comprovata la dedotta inesistenza della ditta fornitrice, essendo tale circostanza - allegata dall'Ufficio - rimasta "a livello di semplice indizio".

Tale decisione, ad avviso dell'amministrazione ricorrente, - oltre ad essere affetta da extrapetizione, poichè non corrispondente a censure proposte dalla società contribuente - avrebbe illegittimamente ritenuto, in violazione del D.P.R. n. 600 del 1973, art. 39, comma 1, lett. c), di non potere attribuire la natura di presunzioni, e quindi di prova piena, agli elementi raccolti dall'ufficio in forza della norma summenzionata. Tale disposizione consente, invero, all'amministrazione di porre a fondamento dell'accertamento, tra l'altro, "i verbali relativi ad ispezioni eseguite nei confronti di altri contribuenti", nonchè "altri atti e documenti in possesso dell'Ufficio".

2.2. Il motivo è parzialmente fondato e va accolto, per quanto di ragione.

2.2.1. Va premesso, invero, che non può ravvisarsi la dedotta extrapetizione nell'impugnata sentenza, atteso che la stessa ricorrente riferisce (p. 3 del ricorso) che i recuperi a tassazione suindicati erano stati contestati dalla contribuente, fin dal primo grado del giudizio, sotto i profili in discussione.

2.2.2. Ciò posto, per quanto concerne il recupero a tassazione della somma di L. 164.120.000, va osservato che, nel processo tributario, le dichiarazioni del terzo - acquisite, come nel caso concreto, dalla Polizia Tributaria nel corso di un'ispezione, e trasfuse nel processo verbale di constatazione, a sua volta recepito nell'avviso di accertamento - hanno per lo più valore meramente indiziaro, per cui concorrono a formare il convincimento del giudice, se confortate da altri elementi di prova. Tuttavia, tali dichiarazioni - nel concorso di particolari circostanze - possono rivestire i caratteri della presunzioni (generalmente ammesse nel processo tributario, nonostante il divieto di prova testimoniale) gravi, precise e concordanti, ai sensi dell'art. 2729 c.c., dando luogo, di conseguenza, non ad un mero

indizio, bensì ad una prova presuntiva, idonea da sola ad essere posta a fondamento e motivazione dell'avviso di accertamento in rettifica, da parte dell'amministrazione finanziaria. Il che accade, in particolare, quando le dichiarazioni rese a verbale dal terzo si segnalino come dotate di una particolare attendibilità ed affidabilità, poichè aventi natura confessoria, per le conseguenze negative che possano derivarne a carico del terzo medesimo (Cass. 9402/07).

Da quanto suesposto deriva, con riferimento al caso concreto, che ha errato il giudice di appello nel ritenere che la dichiarazione del fornitore - partecipe dello stesso illecito fiscale commesso dall'acquirente - costituisca un mero elemento indiziario, che avrebbe dovuto essere supportato da altri elementi di prova. Ed Invero, attesa la natura indubbiamente confessoria di tale dichiarazione, alla stessa va attribuita la valenza di una presunzione rivestita dei caratteri di cui all'art. 2729 c.c. e perciò di per sè idonea a supportare l'avviso di accertamento notificato alla contribuente.

2.2.3. A diversa conclusione deve, invece, pervenirsi, per quanto attiene al recupero a tassazione dell'importo di L. 314.450.000.

Va rilevato, infatti, che l'Ufficio si è limitato a dedurre - senza fornire, peraltro, neppure in questa sede, nessun elemento a sostegno del proprio assunto - che la ditta fornitrice era inesistente, asserendo che la medesima non avrebbe una propria sede, che non avrebbe posto in essere gli adempimenti essenziali (posizioni assicurative, dichiarazioni IVA), e che il suo titolare non sarebbe stato reperibile.

E, tuttavia, tali asserzioni sono rimaste in giudizio del tutto sfondate di riscontri probatori concreti, sicchè pienamente condivisibile si palesa, ad avviso della Corte, la conclusione cui è pervenuta la CTR della Calabria, che ha escluso il recupero a tassazione dell'importo suindicato.

3. Per tutte le ragioni esposte, pertanto, vanno accolti, in toto, il primo motivo di ricorso, e nei limiti sopra evidenziati, il secondo motivo.

L'impugnata sentenza va, di conseguenza, cassata in relazione ai motivi accolti, con rinvio ad altra sezione della Commissione Tributaria della Calabria, che si atterrà ai seguenti principi di diritto: "ai fini della deducibilità dal reddito di impresa, ai sensi del D.P.R. n. 597 del 1974, art. 74, le quote di ammortamento dei beni strumentali debbono essere registrate nel registro dei cespiti ammortizzabili, a norma del D.P.R. n. 600 del 1973, art. 16";

"le dichiarazioni del terzo, raccolte dalla polizia tributaria e trasfuse nel processo verbale di constatazione, nel concorso di particolari circostanze, ed in particolare qualora abbiano valore confessorio, possono costituire una prova presuntiva, ai sensi dell'art. 2729 c.c.,

idonea da sola ad essere posta a fondamento e motivazione dell'avviso di accertamento in rettifica, da parte dell'amministrazione finanziaria".

4. Il giudice di rinvio provvederà anche alla liquidazione delle spese del giudizio di cassazione.

**P.Q.M.**

P.Q.M.

La Corte di Cassazione;

accoglie il primo motivo di ricorso, ed il secondo nei limiti di cui in motivazione; cassa la sentenza impugnata con rinvio ad altra sezione della Commissione Tributaria Regionale della Calabria, che provvederà alla liquidazione anche delle spese del giudizio di cassazione.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Sezione Tributaria, il 22 febbraio 2011.

Depositato in Cancelleria il 5 maggio 2011

**CONFORMI E DIFFORMI**

(1) In senso conforme cfr. Cass. 19 aprile 1995 n. 4397.

(2) In senso conforme alla prima parte della massima cfr. Cass. 20 aprile 2007 n. 9402.

## Valore probatorio delle dichiarazioni di terzo nel processo tributario.

di Antonio Capozzi

Corte di Cassazione, sezione tributaria, 5 maggio 2011 (ud. 22.02.2011) n. 9876, Dott. D'ALONZO Michele – Presidente, Dott. VALITUTTI Antonio - rel. Consigliere, P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. APICE Umberto, ricorrente Agenzia delle Entrate (avv. Gen. Stato), resistente CEDIL COSTR. EDILI SRL IN LIQUIDAZIONE, Comm. Trib. Reg. SEZ. DIST. di REGGIO CALABRIA, depositata il 24/10/2005 n. 59/2005.

TRIBUTI (IN GENERALE) - Contenzioso tributario (disciplina posteriore alla riforma tributaria del 1972) - Procedimento - Disposizioni comuni ai vari gradi del procedimento - Istruzione del processo - In genere - Dichiarazioni rese da terzi a carico del contribuente in fase di accertamento - Natura - Mero indizio - Sussistenza - Valore confessorio - Prova presuntiva piena - Configurabilità – Condizioni.

*Nel processo tributario, le dichiarazioni del terzo, acquisite dalla polizia tributaria nel corso di un'ispezione e trasfuse nel processo verbale di constatazione, a sua volta recepito dall'avviso di accertamento, hanno valore meramente indiziario, concorrendo a formare il convincimento del giudice, qualora confortate da altri elementi di prova. Tuttavia, tali dichiarazioni del terzo possono, nel concorso di particolari circostanze ed in specie quando abbiano valore confessorio, integrare non un mero indizio, ma una prova presuntiva, ai sensi dell'art. 2729 cod. civ., idonea da sola ad essere posta a fondamento e motivazione dell'avviso di accertamento in rettifica, da parte dell'amministrazione finanziaria. (Cassa con rinvio, Comm. Trib. Reg. Reggio Calabria, 24/10/2005).*

**Sommario: 1. Premessa; 2. Profili comunitari.; 3. Differenze tra testimonianza e dichiarazioni di terzo; 4. Valore probatorio delle dichiarazioni di terzo; 4.1 Convincimento della Corte di Cassazione sul valore probatorio delle dichiarazioni di terzo; 5. Conclusioni.**

### 1. Premessa

La sentenza in argomento (Cass. Civ. Sez. V 05.05.2011 n. 9876) affronta in maniera innovativa il divieto di testimonianza nel processo tributario, con particolare attenzione all'utilizzo delle dichiarazioni rese da terzi durante l'attività di verifica eseguita dai militari della Guardia di Finanza o dai funzionari dell'Agenzia delle Entrate<sup>160</sup>.

<sup>160</sup> Cfr. sul punto A. RICCONI, *L'ammissibilità ai fini probatori delle dichiarazioni rese da terzi in ambito extraprocessuale in rapporto al divieto di prova testimoniale nel processo tributario*, in "il fisco" n. 14/2003, fascicolo n. 1.

La Corte, a seguito di ricorso proposto dall'Agenzia delle Entrate, è chiamata a giudicare circa la legittimità del recupero a tassazione operato dall'Ufficio e concernente costi ritenuti inesistenti in virtù delle dichiarazioni offerte dall'impresa fornitrice di materiali edili ai militari della Guardia di Finanza in sede di verifica e trasfusa prima nel processo verbale di constatazione e poi nell'avviso di accertamento. Le prefate dichiarazioni, aventi ad oggetto l'inesistenza delle forniture, a parere dell'Ufficio, sarebbero state illegittimamente ritenute meri indizi dalla Commissione Tributaria Regionale, inidonei dunque a fondare *in primis* la pretesa tributaria ed *in secundis* il convincimento del giudice<sup>161</sup>.

Giova innanzitutto sottolineare che l'art. 7 del D.Lgs. 546 del 1992, descrivendo i poteri istruttori del giudice tributari, dispone al comma 4 che *"non sono ammessi il giuramento e la prova testimoniale"*.<sup>162</sup>

Occorre partire da un dato fattuale, ovvero che il giuramento non ha suscitato problemi di sorta, né particolari dissensi, mentre il divieto alla prova testimoniale è stato costantemente avversato in dottrina<sup>163</sup> e da una parte consistente della giurisprudenza di merito e di legittimità soprattutto in seguito alla revisione dell'art. 111 della Cost. ed al rilievo costituzionale riconosciuto al principio del giusto processo.

Le ragioni del divieto sono state individuate sia nella natura essenzialmente documentale del processo tributario, che nell'esigenza di celerità dello stesso sia, e soprattutto, nella "sfiducia" nei confronti dei possibili testimoni che, in quanto essi stessi contribuenti, potrebbero essere influenzati nelle loro dichiarazioni da una sorta di favore nei confronti della parte privata piuttosto che dell'amministrazione, e, a tal proposito si è parlato di *"dubbia attendibilità del teste, anch'egli spesso indirettamente interessato come contribuente"*.<sup>164</sup>

Numerose critiche al divieto posto dall'articolo 7 sono emerse dopo la riforma costituzionale del 1999 (Legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2) che ha novellato l'articolo 111 della Carta Costituzionale, poiché si ritiene indispensabile applicare i principi del giusto processo anche al processo tributario, che dovrebbe essere celebrato offrendo la massima garanzia di

<sup>161</sup> A. NASTASIA, *Il valore probatorio delle dichiarazioni rese da soggetti terzi*, in "il fisco" n. 32/2007, fascicolo n. 1, pag. 4684. "Nell'ambito delle consuete attività di controllo svolte dai verificatori fiscali è frequente che vengano acquisite e verbalizzate dichiarazioni rese da soggetti sottoposti ad accertamento fiscale ovvero da parte di soggetti terzi rispetto all'indagine".

<sup>162</sup> E. FORTUNA, *Il divieto della prova testimoniale e il giusto processo tributario*, in "il fisco" n. 19/2007, fascicolo n. 1, pag. 2715. "L'interdizione della prova orale (interrogatorio libero o formale, giuramento decisorio, suppletorio, estimatorio, testimonianza) è, nel sistema del contenzioso, assolutamente tradizionale, basandosi soprattutto sulle caratteristiche strutturali del processo (qualità del giudice, articolazione del giudizio, di norma, su una sola udienza fissata su ricorso dell'interessato, rilievo decisivo del riscontro documentale, qual è l'atto impugnato, e quali possono essere anche quelli allegati eventualmente dal ricorrente)".

<sup>163</sup> Cfr. F. GALLO, *Sullo stato attuale della riforma del contenzioso tributario*, in "Rass. trib.", 2000, pagg. 17-18, P. Russo, *Il divieto della prova testimoniale nel processo tributario*, cit., pagg. 567 e seguenti.

<sup>164</sup> G. GAFFURI, *Lezioni di Diritto Tributario, Parte Generale* – Cedam 1989.



difesa e nel pieno contraddittorio delle parti, non diversamente dal processo civile o penale<sup>165</sup>.

I punti zenitali che devono informare lo schema processuale sono allora sia il diritto alla prova - inteso, quanto all'ambito tributario, sia come diritto di difendersi provando quanto come diritto di accertare provando<sup>166</sup> - sia l'esplicazione di un pieno contraddittorio<sup>167</sup>; vale a dire gli artt. 24 e 111 della Costituzione.

Appare inconfutabile che per adeguare il processo tributario alle regole del giusto processo dovrebbe cadere il divieto delle prove per testi, per violazione degli articoli 24 e 111 della Costituzione, o comunque per irragionevolezza: *“riesce infatti difficile capire ... la ragione per cui, nell'accertamento di un fatto indicato in un processo verbale, il giudice penale possa ascoltare la viva voce del verbalizzante, ed invece, il giudice tributario, chiamato ad accertare il medesimo fatto, debba limitarsi alla lettura delle carte”*<sup>168</sup>.

Nonostante i limiti ed i rischi della prova testimoniale, in particolare quelli sull'attendibilità dei testimoni e sulla libertà del giudice nel valutarne le dichiarazioni (eventuali abusi nell'utilizzo dell'istituto potrebbero comunque essere scongiurati attraverso il controllo di rilevanza ed ammissibilità delle prove allegare già previsto dal codice di procedura civile), sia innegabile come la sua introduzione nel processo tributario potrebbe essere salutata come un *“apporto di civiltà giuridica”*<sup>169</sup>, che il legislatore dovrebbe attentamente valutare, mentre il mantenimento dell'esclusione dal processo tributario del mezzo istruttorio orale potrebbe rappresentare *“un vulnus al principio di effettività e pienezza della tutela giurisdizionale suscettibile di creare sospetti di illegittimità costituzionale ed anche rilievi di incompatibilità comunitaria della stessa”*<sup>170</sup>.

Nella sua larga maggioranza, la dottrina ritiene, che l'esclusione della prova per testimoni nel processo tributario non sia giustificata<sup>171</sup>, anche se esistono autorevoli eccezioni<sup>172</sup>.

<sup>165</sup> Per la negazione dell'equiparazione tra il sistema probatorio procedimentale e quello processuale e per l'inapplicabilità dei criteri penalistici al primo, vd. S. LA ROSA, *Sui riflessi procedurali e processuali delle indagini tributarie irregolari*, in "Riv. Dir. Trib.", 2002, pagg. 297 e seguenti. (l'A. tuttavia condivide l'applicazione analogica dell'art. 191 del codice di procedura penale al processo tributario: cfr. *ivi*, pag. 302).

<sup>166</sup> G. VASSALLI, *Il diritto alla prova nel processo penale*, in "Riv. it. dir. proc. pen.", 1968, pag. 12.

<sup>167</sup> Cfr. F. P. LUISO, *Il principio del contraddittorio e l'istruttoria nel processo amministrativo e tributario*, in "Dir. proc. amm.", 2000, pag. 339.

<sup>168</sup> F. TESAURO, *Giusto processo e processo tributario* in Rassegna tributaria n. 1/2006. In senso diametralmente opposto a quanto riportato nel testo, si veda C. GLENDI, *Prova testimoniale, principio dispositivo, onere della prova e oggetto del processo tributario* in GT Rivista di Giurisprudenza tributaria n. 9 / 2007 secondo il quale *“la sancita in operatività della prova testimoniale come prova legale tipica, a ben vedere, non costituisce una limitazione dei poteri istruttori del giudice tributario ma, al contrario, ne valorizza il libero convincimento, disancorandolo da tutte le circoscrizioni della prova legale tipica che, oltretutto, contrariamente a quanto si continua a predicare, non sono affatto in armonia con i valori del giusto processo”*.

<sup>169</sup> C. LAMBERTI, *La prova testimoniale nel giudizio tributario* in GT Rivista di Giurisprudenza tributaria n. 5/2005.

<sup>170</sup> C. LAMBERTI, *op. ult. cit.*

<sup>171</sup> Si veda, sul punto, RUSSO, *Manuale di diritto tributario. Il processo tributario, cit.*, pagg. 156 e seguenti e *Id.*, *Il divieto di prova testimoniale nel processo tributario: un residuo storico che resiste all'usura del tempo*, in "Rass. trib." n. 2/2000, pagg. 567 e seguenti; MOSCHETTI, *Utilizzo di dichiarazioni di terzo e divieto di prova testimoniale nel processo tributario*, in "Dir. prat. trib.", 1999, II, pag. 17; VIOTTO, *Legalità dell'attività istruttoria e utilizzo di dichiarazioni di terzi nel procedimento di accertamento e nel processo tributario*, in "Riv. dir. trib.", 2001, II, pagg. 53 e seguenti; MULEO, *Diritto alla prova, principio del contraddittorio e divieto di prova testimoniale in un contesto di verifica: analisi critica e possibili rimedi processuali*, in "Rass. trib." n. 6/2002, pagg. 1989 e seguenti, nonché, ancorché alquanto risalente, BATISTONI FERRARA, *Processo tributario: riflessioni sulla prova*, in "Dir. prat. trib.", 1983, I, pagg. 1603 e seguenti.

<sup>172</sup> Da ultimo, GLENDI, *Postilla alla nota di MARCHESELLI, L'inapplicabilità dei principi del giusto processo può essere derogata se si controverta sulle sanzioni*, in "GT", 2007, pagg. 393 e 394.

Gli argomenti fondamentali proposti dagli assertori della tesi dominante si possono così sintetizzare<sup>173</sup>:

A) le previsioni civilistiche (art. 2729, comma 2, del codice civile) abbinano prova per testimoni e prova per presunzioni e quest'ultima è pacificamente (e legislativamente) ammessa nel processo tributario;

B) è possibile, all'Amministrazione finanziaria, raccogliere informazioni da terzi nell'ambito dell'istruttoria amministrativa (per esempio, art. 32 del D.P.R. n. 600 del 1973) il che comporterebbe un'alterazione della *parità delle armi* nel processo<sup>174</sup>;

C) la prova testimoniale consiste nella dichiarazione in ordine all'esistenza ed atteggiarsi di fatti rilevanti ai fini della decisione della controversia assunta dal giudice in contraddittorio tra le parti e correlata alla responsabilità del dichiarante (art. 251, comma 2, del codice di procedura civile e art. 372 del codice penale). Non vi è quindi una differenza ontologica che la distingue dalla semplice dichiarazione del terzo, ma solo la previsione di un sistema di garanzie volto ad assicurarne la veridicità.

D) nel diritto tributario sono frequenti ipotesi nelle quali la prova di un fatto può essere data attraverso dichiarazioni del terzo; si pensi alla dimostrazione della *disponibilità* di un bene (art. 38 del D.P.R. n. 600 del 1973 relativamente all'accertamento di circostanze di fatto) ovvero alla prova inerente alla personalità e alle condizioni economiche e sociali dell'incolpato in tema di sanzioni amministrative tributarie (art. 7 del D.Lgs. n. 472 del 1997).

A questi argomenti, la giurisprudenza, premessa l'asserzione della natura essenzialmente documentale del processo tributario, ha obiettato, in un primo momento, negando natura di prova alle dichiarazioni di terzi raccolte dall'amministrazione riconoscendo loro carattere semplicemente *indiziario*<sup>175</sup>, non sufficiente, come tale, a fondare la decisione e, ultimamente, asserendo che anche il contribuente può comunque avvalersi di dichiarazioni di terzo da produrre nel processo<sup>176</sup>.

## 2. Profili comunitari.

<sup>173</sup> Cfr., C. GLENDI, «I poteri del giudice nell'istruttoria del processo tributario», in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1985, pag. 949; R. Lupi, *Diritto tributario. Parte generale*, Milano, 1998, pag. 217; P. Russo, *Manuale di diritto tributario. Il processo tributario*, Milano, 2005, pag. 171. S. Mulco, «Diritto alla prova, principio del contraddittorio e divieto di prova testimoniale in un contesto di verifica: analisi critica e possibili rimedi processuali», in *Rass. trib.*, 2002, pag. 2001; F. Gallo, «Verso un "giusto processo" tributario», *ivi*, 2003, pag. 29.

<sup>174</sup> Cfr. Cass. n. 4269 del 25 marzo 2002, rel. FALCONE, in banca dati "*il fiscovideo*"; vd. anche G. FALCONE, *Dichiarazioni di terzi nel processo tributario*, in "Il Giornale del Dottore Commercialista", 2002, pagg. 6 e seguenti.

<sup>175</sup> Cfr. Cass. 26 marzo 2003, n. 4423 (in "*il fisco*" n. 15/2003, fascicolo n. 1, pag. 2343). Per un suo commento si veda U. PERRUCCI, *La prova testimoniale indiretta nel processo tributario*, in "Bollettino Tributario" n. 17/2004, pag. 1215.

<sup>176</sup> Si vedano, da ultimo, Cass., Sez. V, 5 settembre 2008, n. 22443; Cass., Sez. V, 21 aprile 2008, n. 10261, in "Corr. trib.", 2008, pag. 1716; 16 aprile 2008, n. 9958, in "*il fisco*" n. 19/2008, fascicolo 1, pag. 3499 con nota di TURIS e 16 maggio 2007, n. 11221, in "Boll. trib.", 2008, con nota di JANNACCONE.

Spunti di riflessione si traggono anche dall'orientamento della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, con la decisione 23 novembre 2006, n. 73053 sul caso Jussilia contro Finlandia.

Con il caso Jussilia la Corte ha sancito l'applicabilità del principio del giusto processo anche a quello tributario se, oltre al recupero dell'imposta, il contenzioso verte sull'irrogazione di sanzioni che vanno oltre la finalità di recupero – no quindi per il recupero di sole imposte ed interessi che non avrebbero natura punitiva ma solo di ripristino della situazione corretta – . Secondo la massima della sentenza, infatti, *"l'assenza di pubblica udienza o il divieto di prova testimoniale nel processo tributario sono compatibili con il principio del giusto processo solo se da siffatti divieti non deriva un grave pregiudizio della posizione processuale del ricorrente sul piano probatorio, non altrimenti rimediabile"*.

Fondamentale indicazione viene fornita dalla Corte con la sentenza Jussilia: in conformità con le regole del giusto processo, l'ammissione delle prove testimoniali nell'ambito del processo tributario è doverosa quando si configura come indispensabile per il corretto esercizio del diritto di difesa.

La presa di posizione della Corte di Strasburgo dovrebbe fungere da “faro” anche per i giudici italiani: la testimonianza, se da un lato potrebbe essere scarsamente rilevante per tutta una serie di controversie, dall'altro potrebbe rilevarsi indispensabile, e come tale dovrebbe essere ammessa, per le controversie tributarie.

### **3. Differenze tra testimonianza e dichiarazioni di terzo.**

Al fine di valutare l'utilizzabilità delle dichiarazioni di terzo nel processo tributario alla tregua del divieto di testimonianza di cui all'art. 7 del citato D. Lgs. 546/1992 di fondamentale importanza è individuare le differenze principali tra queste dichiarazioni e le testimonianze. La testimonianza è la narrazione che fa una persona di fatti a lei noti per darne conoscenza ad altri, con la funzione di rappresentare un fatto passato e renderlo presente alla mente di chi ascolta; la legge che regola il processo considera testimonianza solo l'affermazione orale fatta da un terzo, e cioè da una persona estranea al giudizio, chiamata ad esporre al giudice ciò che conosce in relazione a fatti che possono essere rilevanti ai fini della decisione. Le dichiarazioni di terzo, invece, sono rese ad un soggetto che non è *super partes*, come il giudice che interroga il testimone, ma è un soggetto diverso, ad esempio un funzionario dell'ufficio che opera nell'ambito della potestà istruttoria, od un militare della Guardia di Finanza nell'ambito dei poteri di ispezioni e verifiche. Manca ogni ritualità relativa al momento dell'assunzione della dichiarazione ed essendo comunque il soggetto verbalizzante "parziale" rispetto alla questione, alcuni dubbi possono legittimamente sorgere in ordine alla modalità

di presentazione delle domande al soggetto chiamato a riferire ed ai possibili, seppur involontari, stralci nella trasfusione della dichiarazione nella forma scritta<sup>177</sup>.

#### 4. Valore probatorio delle dichiarazioni di terzo.

Alla luce dei precedenti ragionamenti che individuano gli elementi comuni e le differenze tra testimonianza e dichiarazione di terzo, potrebbero nascere due ordini di problemi, tra loro correlati e che nella sentenza in argomento vengono affrontati dalla Suprema Corte di Cassazione:

1. Il divieto di cui all'articolo 7 riguarda solo le testimonianze in senso stretto o riguarda anche le dichiarazioni di terzo?
2. Se invece tali dichiarazioni possono trovare spazio nel processo, qual è il valore probatorio attribuibile?<sup>178</sup>

La giurisprudenza di legittimità, già all'inizio degli anni '90, ha espresso parere favorevole all'ammissione della dichiarazione di terzo, specificando però che deve esserci "un legame tra il soggetto che rende la dichiarazione ed il soggetto accertato"<sup>179</sup>. Più di recente lo stesso orientamento è stato confermato dalla Suprema Corte di Cassazione<sup>180</sup>, la quale ha statuito che *il divieto esplicito dell'articolo 7 è da riferirsi solo alla testimonianza in senso stretto, e che ciò non implica il divieto di utilizzare le dichiarazioni rese nella fase amministrativa dell'accertamento.*

Anche i giudici della Corte Costituzionale, con la sentenza 18 del 2000<sup>181</sup>, si sono favorevolmente espressi sul tema, sottolineando che proprio dalla differenza tra testimonianza e dichiarazione di terzo – resa al di fuori e prima del processo –, si può far discendere la possibilità di utilizzo nel processo delle dichiarazioni eventualmente raccolte dall'amministrazione<sup>182</sup>.

In tal senso, partendo nell'analisi dall'inizio degli anni 2000, si può osservare come non paiono più porsi dubbi sull'ammissibilità dell'ingresso delle dichiarazioni di terzo nel processo tributario, come decisamente affermato, tra le altre, da Cassazione, sez. Trib., 25

<sup>177</sup> Cfr. sul punto A. Riccioni, *L'ammissibilità ai fini probatori delle dichiarazioni rese da terzi in ambito extraprocessuale in rapporto al divieto di prova testimoniale nel processo tributario*, in "il fisco" n. 14/2003, fascicolo n. 1, pag. 2120.

<sup>178</sup> In proposito P. RUSSO, *Capisaldi del processo tributario e problemi in tema di prova*, cit., pagg. 46-47, ha concluso che ci si trova di fronte all'alternativa o di negare ogni efficacia probatoria alle dichiarazioni dei terzi ovvero di ammettere che le stesse sono prove liberamente valutabili dal giudice come le altre e quindi sono eventualmente anche da sole sufficienti a fondare il convincimento giudiziale. Tuttavia l'Autore ha rilevato l'insostenibilità della prima opzione interpretativa, poiché ha ritenuto che sarebbe assurdo che la legge stabilisse dei poteri, sia per gli uffici sia per i giudici, senza prevedere efficacia alle dichiarazioni raccolte grazie a quei poteri; e, concludendo per la seconda soluzione, ne ha quindi denunciato l'incostituzionalità per *vulnus* dell'art. 3 della Costituzione, anzitutto sotto il profilo della ragionevolezza e quindi per la constatata disparità delle armi.

<sup>179</sup> Cass., sez. Trib., 19.1.1990, n. 316: *nel caso specifico le dichiarazioni poste alla base dell'accertamento di maggior reddito erano state riportate da una commessa dell'impresa e confermate dalle risultanze di un quaderno rinvenuto nei locali dell'impresa medesima.*

<sup>180</sup> Cass., sez. Trib., n. 14774 del 15.11.2000.

<sup>181</sup> La si veda in "Guida normativa" de "Il Sole 24-Ore" del 4 febbraio 2000, pagg. 27 e seguenti.

<sup>182</sup> Cfr. SCHIAVOLIN, *L'ammissibilità delle testimonianze e l'utilizzazione della scienza dei terzi nel processo tributario*, in "Riv. dir. fin. sc. fin.", 1989, I, pagg. 550 e seguenti e a A. GARCEA, *La giurisdizione delle commissioni tributarie ed i principi del "giusto processo"*, in "Dir. Prat. Trib.", 2001, n. 3, pagg. 484 e seguenti.

marzo 2002, n. 4269, dove i giudici non si pongono nemmeno più il dubbio circa l'utilizzabilità delle dichiarazioni raccolte dalla Guardia di Finanza, considerando ormai "scontata" la risposta affermativa al quesito, ma si interrogano invece solo sulla loro portata probatoria<sup>183</sup>.

La giurisprudenza dunque ha generalmente ammesso tali elementi, non a titolo di "fonti di prova" in senso proprio, ma piuttosto di un "ausilio" all'accertamento, che deve comunque essere sostenuto da ulteriori elementi<sup>184</sup>.

In siffatto contesto s'inserisce, con profili innovativi, l'odierno pronunciamento, con il quale i giudici di Cassazione hanno ammesso la possibilità che le prefate dichiarazioni di terzo assurgano a rango di prova in presenza di determinate condizioni.

#### 4.1 Convincimento della Corte di Cassazione sul valore probatorio delle dichiarazioni di terzo.

La Corte di Cassazione con la pronuncia in argomento, conformemente a quanto statuito dalla costante giurisprudenza di legittimità, sopra richiamata, osserva che nel processo tributario le dichiarazioni del terzo - acquisite, come nel caso concreto, dalla Polizia Tributaria nel corso di un'ispezione, e trasfuse nel processo verbale di constatazione, a sua volta recepito nell'avviso di accertamento - hanno per lo più valore meramente indiziario, per cui concorrono a formare il convincimento del giudice, se confortate da altri elementi di prova. Tuttavia, soggiunge la Corte, e questo rappresenta l'elemento di novità, *tali dichiarazioni - nel concorso di particolari circostanze - possono rivestire i caratteri della presunzioni (generalmente ammesse nel processo tributario, nonostante il divieto di prova testimoniale) gravi, precise e concordanti, ai sensi dell'art. 2729 c.c. dando luogo, di conseguenza, non ad un mero indizio, bensì ad una prova presuntiva, idonea da sola ad essere posta a fondamento e motivazione dell'avviso di accertamento in rettifica, da parte dell'amministrazione finanziaria. Il che accade, in particolare, quando le dichiarazioni rese a verbale dal terzo si segnalino come dotate di una particolare attendibilità ed affidabilità, poiché aventi natura confessoria, per le conseguenze negative che possano derivarne a carico del terzo medesimo*<sup>185</sup>.

<sup>183</sup> In questo senso, fra le altre, cfr. le sentenze della Corte di cassazione, Sez. trib., 25 gennaio 2002, n. 903, in *Banca Dati BIG*, IPSOA; 25 marzo 2002, n. 4269, in *Corr. Trib.* n. 37/2002, pag. 3366, con commento di F. Pace; 14 agosto 2002, n. 12210, in *Banca Dati BIG*, IPSOA; 6 novembre 2002, n. 15538, *ivi*; 26 marzo 2003, n. 4423, in *Corr. Trib.* n. 20/2003, pag. 1643, con commento di P. Corso; 15 aprile 2003, n. 5957, *ivi* n. 28/2003, pag. 2329, con commento di F. Graziano e in *GT - Riv. giur. trib.* n. 11/2003, pag. 1049, con commento di S. MAGNONE CAVATORTA, «La valenza probatoria innanzi alle C.T. delle dichiarazioni stragiudiziali di terzi prodotte dal contribuente»; 10 febbraio 2006, n. 2942.

<sup>184</sup> Cass., sez. Trib., 22.12.1999, n. 316 e 15.11.2000, n. 14774: nel caso specifico l'esistenza di ricavi non contabilizzati era stata desunta da una dichiarazione di un socio e dagli appunti forniti da un ex dipendente. Secondo i giudici tali dati avrebbero avuto solo valore indiziario, ma poiché la documentazione non era stata disconosciuta, si è ritenuto che le notizie contenute fossero veritiere. Ed ancora, Cass., sez. Trib., 5.11.2003, n. 16583 dove si è attribuita efficacia indiziaria alla dichiarazione del socio relativa alle percentuali delle prestazioni fatturate per sponsorizzazione ad altra società, e Cass., sez. Trib. 2.11.2005, n. 21268 relativa al tema di operazioni fittizie rilevate dalla dichiarazione orale rilasciata dal titolare della ditta.

<sup>185</sup> Cfr. Cass. 9402/07.

## 5. Conclusioni.

Appare evidente che i giudici di legittimità abbiamo attribuito alle dichiarazioni rese da terzi nel corso delle verifiche fiscali la possibilità di assurgere al rango di prova e di fondare dunque in maniera autonoma il convincimento del giudice di merito. Tutto ciò risulta configurabile, come statuito dalla Corte, allorquando le prefate dichiarazioni siano munite dei requisiti di gravità, precisione e concordanza di cui all'art. 2729 c.c..

Resta piuttosto da constatare, in concreto, in quali elementi le Commissioni Tributarie individuino i cennati requisiti di cui all'art. 2729 c.c., tenuto conto che la Corte di Cassazione enuncia ed analizza un singolo caso concreto di dichiarazione di terzo elevata a rango di prova ovvero le dichiarazioni che presentano natura confessoria.

Infine, *de iure condendo*, giova evidenziare che la possibilità di utilizzo della prova testimoniale all'interno del processo tributario potrebbe trovare soluzione solo attraverso la riformulazione delle disposizioni contenute nell'art. 7, comma 4, del D.Lgs. n. 546/1992, mitigando il divieto ivi previsto attraverso l'utilizzo delle disposizioni contenute nel novellato art. 257-*bis* del codice di procedura civile.

Tra le più salienti modifiche al processo civile, introdotte dal legislatore con L. 18 giugno 2009, n. 69, "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile", decisamente innovativa è la c.d. "Testimonianza scritta", prevista dal nuovo art. 257-*bis* del codice di procedura civile.

Come evidenziato nella relazione ministeriale che ha accompagnato la presentazione del disegno di legge, con la riforma del codice di procedura civile il legislatore ha voluto introdurre nel sistema processuale degli strumenti diretti, essenzialmente, all'accelerazione dei tempi di definizione delle controversie civili da attuarsi, anche attraverso la previsione di nuove modalità di assunzione della testimonianza.

L'intento del legislatore è stato quello di velocizzare lo svolgimento dell'istruttoria mediante la possibilità per il giudice, previo accordo tra le parti, di assumere la deposizione consentendo al teste di fornire per iscritto le risposte ai quesiti sui quali deve essere interrogato.

In quest'ottica si colloca, per l'appunto, la formulazione del nuovo art. 257-*bis* del codice di procedura civile che recita *"Il giudice, su accordo delle parti, tenuto conto della natura della causa e di ogni altra circostanza, può disporre di assumere la deposizione chiedendo al testimone, anche nelle ipotesi di cui all'articolo 203, di fornire, per iscritto e nel termine fissato, le risposte ai quesiti sui quali deve essere interrogato [...]".*

L'istituto in esame, pur presentandosi come una novità nel panorama processuale, in quanto introduce nel nostro ordinamento uno strumento fino ad allora non previsto dal codice di rito, ha destato sia nella dottrina che nella giurisprudenza, non poche perplessità in ordine alla possibile violazione del principio del contraddittorio sancito dall'art. 111 della Costituzione, a cui è ispirato il nostro sistema processuale.

A tal proposito, secondo alcuni autori *“ove il giudice ritenesse di acquisire la testimonianza scritta, si porrebbe una delicata questione di legittimità costituzionale rispetto all'art. 111 della Costituzione, che, se da un lato sancisce il principio della ragionevole durata del processo, dall'altro richiede che ogni processo si svolga nel contraddittorio tra le parti ed in condizione di parità. È evidente che la testimonianza scritta lederebbe il principio del contraddittorio, non potendo la parte – contro cui la testimonianza è resa – controinterrogarlo e porre domande volte a farlo cadere in contraddizione o a ottenere dichiarazioni favorevoli”*<sup>186</sup>.

Particolarmente interessante appare anche il contenuto della Relazione sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2008, nella parte in cui vengono poste alcune riflessioni in ordine al disegno di legge di riforma del processo civile.

In tale documento, il Primo Presidente della Corte di Cassazione, pur riconoscendo il carattere fortemente innovativo della disposizione non trascura di evidenziare i dubbi circa l'ammissione nel processo civile *“di uno strumento probatorio non formatosi nel contraddittorio tra le parti, per di più con piena efficacia di prova legale ed idoneo a fondare da solo la decisione del giudice”*.

Secondo altra parte della dottrina e della giurisprudenza, invece, la circostanza in base alla quale l'applicazione dell'istituto è subordinato all'accordo tra le parti sembra escludere l'incostituzionalità della norma, contribuendo alla semplificazione e accelerazione del processo<sup>187</sup>.

Ebbene, nonostante i limiti anche interpretativi testé indicati soltanto l'eventuale riformulazione dell'art. 7 in termini di compatibilità con l'art. 257-bis del codice di procedura civile (testimonianza scritta), oltre a contribuire all'attività del giudice nella verifica dei comportamenti contestati, potrebbe dare almeno in parte concreta attuazione ai principi espressi nell'art. 111 della Costituzione sul giusto processo (parità delle parti, formazione della prova nel contraddittorio e piena esplicitazione del diritto di difesa), ai quali deve conformarsi anche il rito tributario<sup>188</sup>.

Lo strumento probatorio in esame inoltre, come già detto, ove fosse applicato al processo tributario, permetterebbe di superare le obiezioni in merito all'utilizzo delle dichiarazioni di terzi, sia in termini di efficacia che in termini di forma.

<sup>186</sup> R. DI LEGAMI, *La riforma del processo civile e la testimonianza scritta*, [www.nelmerito.com](http://www.nelmerito.com) dell'11 dicembre 2008.

<sup>187</sup> P.G. DE MARCHI, *Il nuovo Processo Civile*, Milano, 2009 e Consiglio Superiore della Magistratura, *Parere sulle disposizioni in materia di riforma del codice di procedura civile*.

<sup>188</sup> A. MARCHESELLI, *Lezioni di diritto tributario*, Giappichelli 2009.

In particolare, per quanto concerne il secondo aspetto, si deve ritenere che riconoscere la prova testimoniale scritta significherebbe dare un apparato di solennità alle dichiarazioni di terzi, con la conseguenza che, in caso di dichiarazioni false si potrebbe configurare il reato di falsa testimonianza di cui all'art. 372 del codice penale<sup>189</sup>.

---

<sup>189</sup> A. MARCHESELLI, *op. ult. cit.*