

Università degli Studi di Padova

Padua Research Archive - Institutional Repository

La riscoperta del reddito normale nell'evoluzione del sistema tributario

Original Citation:

Availability:

This version is available at: 11577/1424928 since:

Publisher:

Cedam

Published version:

DOI:

Terms of use:

Open Access

This article is made available under terms and conditions applicable to Open Access Guidelines, as described at <http://www.unipd.it/download/file/fid/55401> (Italian only)

(Article begins on next page)

Gilberto Muraro

LA RISCOPERTA DEL REDDITO NORMALE NELL'EVOLUZIONE DEL SISTEMA TRIBUTARIO,

in AGNATI A., MARANGONI G., MONTESANO A., PELLANDA A. (A CURA DI),
Dinamica economica ed istituzioni – Studi in onore di Davide Cantarelli, Cedam, Padova, 2005,
pp. 285-297

Scopo della presente nota è di illustrare e giustificare la riscoperta del reddito normale, che nell'ultimo ventennio è avvenuta in diversi sistemi tributari contemporanei e che in Italia ha seguito un tormentato percorso, dalla *minimum tax* agli studi di settore, giungendo da ultimo all'introduzione del concordato preventivo.

La nota è così articolata: 1) un cenno alla definizione convenzionale di reddito normale; 2) una sintetica storia delle sue applicazioni nell'ordinamento positivo (fino alle soglie del concordato preventivo, i cui specifici contenuti esulano dai limiti di questa analisi); 3) alcune considerazioni sulle potenzialità e sui limiti del ricorso al concetto di reddito normale nell'attuale situazione italiana, in particolare alla luce del criterio della capacità contributiva.

1. Il concetto di reddito normale

Nella letteratura sull'argomento non si trova una definizione universalmente accettata di reddito normale, per cui conviene iniziare precisando la convenzione linguistica adottata. Si chiarisce quindi che la tematica del reddito normale si considera presente ogniqualvolta si sia di fronte ad un valore che derivi in tutto o in parte da valutazioni esterne rispetto alla contabilità analitica del contribuente. Si fa quindi riferimento ad una categoria molto ampia, che poi si articola all'interno in due sottocategorie concettuali: nella prima il reddito è determinato direttamente in base a variabili esogene; nella seconda, invece, il reddito è determinato indirettamente, in quanto le variabili esogene portano in via immediata a stimare ricavi e/o costi, che poi conducono alla valutazione del reddito.

Alla luce di questa definizione, si ritiene legittima l'inclusione anche degli studi di settore nel filone che tende a riportare in auge il reddito normale, come si cercherà di illustrare in seguito¹; ciò in contrasto con la tesi avanzata da altri autori, secondo cui lo strumento degli studi di settore appartiene all'approccio del reddito effettivo. Comunque, trattandosi di questione essenzialmente nominalistica, ci si può fermare qui, mantenendo ognuno la propria opinione, senza che la differenza nelle convenzioni linguistiche impedisca il confronto sul merito dei problemi e delle scelte.

2. Reddito effettivo e reddito normale nella riforma tributaria del 1973-74

Passando all'evoluzione delle applicazioni del reddito normale nell'ordinamento tributario italiano, si può correttamente iniziare con la riforma fiscale entrata in vigore nel 1973 (imposte indirette) e 1974 (imposte dirette), che ha comportato una cesura netta rispetto a tutta la storia tributaria pregressa. Si sa che tale riforma è caratterizzata dall'adozione

¹ Analogamente Leccisotti (1997, p. 5): "non posso che ribadire la mia preferenza per un'imposta sul 'reddito normale' alla Einaudi, determinato in base agli studi di settore". Anche Vitaletti (2000, p. 24), dopo avere ricordato che gli studi di settore si applicano in particolare alle imprese con ricavi inferiori a 10 miliardi di lire, dichiara che tali studi separano di fatto il mondo delle attività economiche in due parti "caratterizzata ciascuna da un proprio criterio di accertamento: al di sopra di 10 miliardi di ricavi domina il reddito effettivo; al di sotto prevale il reddito normale". Sul tema si tornerà comunque più avanti.

consapevole, piena e rigorosa del reddito effettivo. Essa mantiene il riferimento a valori normali solo in due limitate accezioni: nei confronti del reddito immobiliare e nei confronti di alcune voci minori, tipo deduzioni e detrazioni.

2.1. Le ragioni e i valori della riforma

Le ragioni della riforma erano costituite dal malfunzionamento dell'esistente sistema tributario: un sistema a molti livelli, non coordinato, con elevati costi di gestione, con una fortissima evasione, con sistematiche pratiche concordatarie che avevano generato un generale giudizio di diffusa corruzione sia sul versante erariale sia e ancor di più su quello locale.

Si capisce quindi come la riforma, elaborata da persone di alta levatura tecnica ed etica, nasca con queste linee guida: la semplificazione, la centralizzazione del prelievo e, quello che qui più interessa, la analiticità documentale del rapporto fisco-contribuente. Non era questione di varianti tecniche ma di una scelta di civiltà tributaria: si trattava di dare finalmente adeguata attuazione ai principi costituzionali che postulavano un sistema basato sulla capacità contributiva e ispirato a criteri di progressività.

Sotto questo profilo il reddito effettivo, rilevato dalla contabilità e semmai rettificato dall'Amministrazione finanziaria ma sulla base di specifiche e analitiche indicazioni fornite dalla normativa fiscale, rappresentava il miglior indicatore della capacità contributiva e diventava strumento di risanamento morale del contenzioso tra contribuente e fisco.

Tutti erano ben consapevoli degli oneri contabili inerenti al nuovo sistema. Ma occorre tener conto che la cultura economica dell'epoca, sia sul versante marxista che su quello liberale-schumpeteriano, prevedeva una continua estensione dell'area dell'azienda strutturata e una continua crescita della dimensione media dell'impresa, trainata dalla economie di scala; sicché il problema dei costi di contabilità non appariva in prospettiva rilevante.

2.2. La salvaguardia del reddito normale nel settore immobiliare

Circa il residuo spazio lasciato a presunzioni e valori normali nella riforma, nella presente riflessione sui fondamenti di tale scelta si possono ignorare le voci minori, rappresentate da deduzioni e detrazioni, concentrandosi sul reddito immobiliare che la riforma conserva nelle caratterizzazioni ereditate dal passato: reddito dominicale e reddito agrario per i terreni, con valori desunti dal catasto dei terreni di antica data (iniziato a costruire nell'Italia unita nel 1864, raccogliendo l'eredità di vari Stati preunitari tra cui particolarmente pregevole quella del Lombardo Veneto); e rendita catastale per i fabbricati, sulla base delle valutazioni incorporate nel nuovo catasto edilizio urbano del 1963.

Come è noto, la definizione di reddito che rileva in queste fattispecie è quella di reddito tipico, ossia, per dirla con il diffuso manuale di Sergio Steve (1976, pp. 307-310), il reddito che un cespite può dare in condizioni normali, astruendo quindi da circostanze eccezionali di carattere oggettivo e soggettivo. E' praticamente quel reddito che ispira la valutazione patrimoniale: il mercato, nel momento in cui esprime il valore di un cespite, prescinde dai fatti esogeni eccezionali, così come prescinde dalle caratteristiche soggettive dell'attuale possessore che uscirà di scena, e quindi proietta le "normali" potenzialità reddituali del cespite e le trasforma in valori capitali. Sul piano tecnico si sa che l'Amministrazione finanziaria stima questo reddito tipico attraverso medie: la media temporale di redditi in testa allo stesso soggetto oppure la media intersoggettiva, considerando cespiti analoghi di proprietari diversi, oppure un opportuno mix di questi due sistemi; e poi dando una qualche stabilità nel tempo al valore stimato.

E' un'impostazione praticamente non controversa, anche se occorre segnalare una sottile osservazione di Loris Tosi (1990, pp. 107-8), che ricorda come valore tipico dovrebbe essere il "valore modale", ossia il valore presente con maggiore frequenza, e non già il valore medio: rilievo corretto per se stesso ma non rilevante in pratica perché è incontrovertibile l'ipotesi di una distribuzione "normale" (simmetrica e a campana) dei valori reddituali esaminati; e se la distribuzione è normale, la media coincide con la moda oltre che con la mediana. Numerose sono invece le critiche all'affidabilità di un catasto rimasto privo di aggiornamento, a dispetto dei grandi mutamenti fisici ed economici intervenuti; ma questa è altra storia, che non intacca le basi concettuali del catasto.

Vanno poi ricordate brevemente le motivazioni del reddito normale immobiliare, che risultano illuminanti anche per i problemi attuali. Le ha espresse come meglio non si potrebbe Luigi Einaudi tanti anni fa, presentando l'approccio catastale come "la teoria italiana dell'ottima imposta"², e si possono sintetizzare in ragioni tributarie e ragioni di efficienza economica.

Sul piano tributario c'è innanzitutto l'inevitabilità del riferimento al reddito normale in tutti i casi di significativo autoconsumo, in cui per definizione manca la transazione monetaria. E' il caso dell'autoconsumo in agricoltura ed è il caso soprattutto dell'alloggio abitato dal proprietario. Qui naturalmente si può portare la controversia a monte e chiederci se sia legittima o meno la tassazione dell'autoconsumo. Ma da questo punto di vista la letteratura economica appare unanime sulla posizione di Einaudi: l'autoconsumo è una manifestazione di capacità contributiva che va tassata.

Due incisi a questo riguardo. Il primo concerne la pratica tributaria rispetto alla teoria. A dire il vero l'unanimità degli studiosi non ha impedito le resistenze sociali e i conseguenti compromessi del legislatore tributario, soprattutto per quanto riguarda l'imposizione sul reddito figurativo della casa propria: imposizione sempre riaffermata in linea di principio e anche resa pesante nel caso di seconde case, ma sempre molto attenuata o addirittura eliminata per ragioni sociali nei riguardi della prima abitazione. Il secondo inciso riguarda la definizione del reddito normale degli alloggi in un mercato sottoposto ad estesa regolamentazione. Sia concessa un'autocitazione (Muraro 1979 e 1982) per ricordare che già a poca distanza dall'introduzione dell'equo canone nel 1978 appariva chiaro che esso dava una struttura dei redditi locativi più attendibile di quella emergente dalle corrispondenti rendite catastali, senza contare la contraddizione logica rappresentata dall'esistenza contemporanea di due riferimenti esterni, come appunto la rendita catastale e l'equo canone. Chi scrive sostenne allora che tanto valeva passare all'equo canone (astrattamente configurato dalla legge come canone massimo, in realtà operante come reddito effettivo e al contempo, non ammettendosi deroga, come reddito normale) e che comunque si doveva trarre una lezione importante da questa osservazione cercando di basare la riforma del catasto, su cui venni chiamato a lavorare nell'ambito di una commissione ministeriale, su una formula parametrica tipo quella dell'equo canone, che fosse passibile di una fine modulazione spaziale e temporale effettuata direttamente dal contribuente: era la trasposizione in campo catastale dell'idea dell'autotassazione introdotta da Bruno Visentini, che trasformava il contribuente nell'ufficiale fiscale di se stesso. Sono idee su cui vale ancora la pena di meditare, perché il catasto ha fatto passi avanti notevoli ma rimangono ampi spazi di miglioramento.

² Cit. Forte, Bondonio, Jona Celesta, 1980, p. 33.

Tornando alle motivazioni del reddito normale, accanto all'inevitabilità tecnica nel caso di autoconsumo, si pone, con un impatto ben maggiore, l'inevitabilità storica nell'Ottocento e nel primo Novecento di un rapporto semplificato e stabilizzato sulla base del reddito catastale in agricoltura: basti pensare al diffuso analfabetismo nelle campagne per capire come l'unica maniera seria di impostare il rapporto tributario consistesse nel consegnare al contribuente un numero — la rendita catastale, appunto — che lui fosse in grado di conoscere e di usare per un prolungato periodo di tempo nella sue relazioni con il fisco.

Accanto a queste motivazioni di ordine tributario, nella visione einaudiana erano molto pregnanti le motivazioni economiche. Si tratta di concetti ben noti, che basta richiamare per sommi capi.

Considerando dapprima il caso dei terreni, l'uso del reddito normale come imponibile implica un sistematico incentivo alla buona gestione, poiché il reddito ottenuto in sovrappiù non viene tassato, mentre la differenza negativa di reddito viene tassata come se fosse stata realizzata.

Viene anche rafforzata la spinta al trapasso dei cespiti verso chi sa farli meglio fruttare. E' una spinta che già si manifesterebbe nel mercato senza imposta o con imposta sul reddito effettivo (chi si sente più bravo del possessore attuale e ha quindi fiducia di ottenere dai cespiti redditi sistematicamente superiori agli attuali, è in grado di acquistare il bene perché riesce a proporre un prezzo conveniente per ambedue, compreso cioè tra il valore attuale dei maggiori redditi da lui attesi e il valore attuale dei minori redditi attesi dall'attuale proprietario). Con l'imposta sul reddito normale, si amplia la differenza tra il reddito medio atteso dal possibile acquirente al netto dell'imposta e l'analogo reddito medio netto atteso dall'attuale proprietario; si amplia in corrispondenza la distanza tra i due valori attuali, che rappresenta lo spazio di negoziazione tra domanda e offerta; diventa quindi più facile trovare il prezzo conveniente per entrambi e quindi effettuare il trapasso dei cespiti.

Ecco perché la tassazione del reddito normale, del tutto analoga sotto questo profilo alla tassazione patrimoniale, aumenta l'efficienza del sistema economico attraverso il duplice incentivo alla buona gestione e al trapasso dei beni.

Con intensità minore rispetto al caso dei terreni ma pur sempre apprezzabile, l'incentivazione vale anche nei riguardi delle abitazioni locate, così come vale anche in questo comparto l'obiettivo della semplificazione tributaria rispetto al sistema del reddito effettivo. E ciò giustificava l'estensione al campo delle abitazioni locate del riferimento alla rendita catastale che scompariva soltanto quando la divergenza rispetto all'entrata effettiva fosse diventata rilevante (avvertendo peraltro che nel corso degli anni l'anzidetta divergenza andò crescendo, per cui, fermo restando l'aggancio normativo alla rendita catastale, divenne quasi generalizzato in pratica il ricorso al reddito effettivo nelle abitazioni locate).

Riepilogando, la riforma del 1973-74 mantiene il riferimento al reddito normale in campo immobiliare perché inevitabile, data la diffusa presenza di autoconsumo soprattutto in campo residenziale, e perché opportuno come strumento di semplificazione tributaria e di incentivazione economica nonchè tollerabile dal punto di vista della capacità contributiva entro una limitata divergenza dal reddito effettivo; per il resto, si affida invece al concetto di reddito effettivo.

3. Il cammino dopo la riforma, alla ricerca dell'imponibile perduto.

A dispetto dell'elevata ispirazione civile e della consapevolezza tecnica che avevano guidato l'elaborazione della riforma, il nuovo sistema tributario cominciò subito a mostrare segni di non realizzazione, per non dire segni di fallimento³.

Naturalmente, faceva parte del corredo della riforma la predisposizione di un rigoroso impianto contabile presso le imprese, di un severo sistema sanzionatorio, del riconoscimento del valore legale a fini fiscali di regimi contabili, della priorità dell'accertamento analitico, di una serie di limiti al ricorso all'accertamento induttivo.

Ma "tale impianto normativo si rivelò ben presto inefficace, nel momento in cui si scoprì che taluni contribuenti potevano alterare i dati da inserire nella contabilità, pur nel rispetto di tutte le norme formali poste a presidio della tutela delle scritture" (Amarante, 1998, p. 302). Avendo conferito valore legale alla contabilità a favore del contribuente, qualsiasi tentativo di pervenire ad un ricostruzione indiretta del giro d'affari doveva prendere le mosse dalla dimostrazione della inattendibilità della contabilità, il che non sempre era possibile. Si instaurò allora una prassi nella pratica conduzione delle verifiche fiscali che privilegiava i controlli volti ad accertare il pieno rispetto degli adempimenti formali nella tenuta delle scritture contabili, rispetto all'obiettivo di cercare di capire nella sostanza la veridicità della dichiarazione. Si manifestò, quindi, la necessità di superare in qualche modo il formalismo contabile, soprattutto con riguardo ai contribuenti minori.

Da qui inizia la riscoperta del reddito normale, che passa attraverso varie tappe.

Già nel 1984 la Visentini-ter⁴ introduce alcuni meccanismi presuntivi, basati sulle caratteristiche dell'attività svolta, quali la dimensione, l'ubicazione dei locali, la dotazione di beni strumentali, gli addetti. E' una forte innovazione di principio, particolarmente significativa perché proviene dal padre della riforma: segno che anche il più autorevole sostenitore del reddito effettivo inizia ad arrendersi all'evidenza. Ma non ne derivano effetti rilevanti, perché gli indicatori risultano soltanto enunciati senza stabilire in quale relazione si possano porre con la dimensione produttiva, lasciando al contempo all'Amministrazione finanziaria margini di discrezionalità troppo ampi che di fatto vanificano l'efficacia dello strumento.

Il secondo passaggio è il decreto del 1989⁵ che introduce i coefficienti. Non più, quindi, riferimenti generici ad elementi extra-contabili come nella Visentini-ter, ma precise correlazioni su base settoriale fra tali elementi e i volumi dei ricavi o compensi. Nell'originaria versione di questo provvedimento erano previste due distinte tipologie di coefficienti: quelle di congruità dei corrispettivi e dei componenti positivi e negativi di reddito; e quelli presuntivi di reddito e di corrispettivi di operazioni imponibili, da determinare, in entrambi i casi, in relazione ai settori di attività, alla localizzazione geografica, alla qualità e retribuzione degli addetti e ad altri parametri. Nell'attuazione pratica di tale strumento, però, emersero presto aspetti negativi, quali l'inutilità della dicotomia "coefficienti di congruità-coefficienti presuntivi" e l'estrema difficoltà di ottenere dai coefficienti presuntivi una stima, per quanto approssimativa, della redditività delle imprese o delle attività professionali⁶.

³ Ne seguiamo il percorso sulla scorta di Amarante (1998) e di Vitaletti (2000).

⁴ D.L. 19.12.1984 n. 853, convertito in L. 17.2.1985 n. 17.

⁵ D.L. 2.3.1989 n. 69, convertito in L. 27.4.1989 n. 154.

⁶ Cit. Amarante (1998, p. 304), che ulteriormente chiarisce tale difficoltà: "Una cosa, infatti, è il voler valutare la dimensione produttiva, che senza dubbio è collegata agli aspetti strutturali, mentre altra cosa è il volere stabilire

E allora, terzo atto, la L. 30 dicembre 1991 n. 413 ridisegna le caratteristiche del sistema degli indicatori, oltre che le modalità della loro applicazione ai fini dell'accertamento.

E si arriva all'ultimo atto di questa storia, cioè alla legge del '93 dove all'art. 62 bis vengono introdotti gli "studi di settore"⁷.

La norma del '93 stabilisce esattamente che, nell'ambito dell'ordinario accertamento (il c.d. analitico-presuntivo, di cui alla lettera d) dell'art. 39 del DPR 600/73), gli Uffici possono fondare la rettifica "sull'esistenza di gravi incongruenze tra i ricavi, i compensi ed i corrispettivi dichiarati e quelli fondatamente desumibili dalle caratteristiche, dalle condizioni di esercizio, dalla specifica attività svolta ovvero dagli studi di settore": studi che secondo la legge devono essere redatti dal Dipartimento delle Entrate, sentite le associazioni professionali di categoria, ed approvati con decreto del Ministro delle Finanze.

Si rinvia all'analisi di Pietro Brunello⁸, il padre degli studi di settore⁹, per un'estesa illustrazione dell'iter che ha portato alla loro realizzazione (individuazione dei settori, suddivisione in gruppi omogenei degli operatori attraverso la *cluster analysis*, regressione multipla per trovare le relazioni finali che interessano) nonché per la valutazione dell'apparato logico-deduttivo e del poderoso apparato statistico che portano ad esprimere valutazioni affidabili sia in termini di coerenza che di congruità dei dati dichiarati.

Basterà qui sottolineare il significato e il ruolo degli studi di settore che, dopo l'abrogazione a decorrere dal periodo d'imposta 1995 delle norme relative all'accertamento sulla base dei coefficienti presuntivi, sono non uno strumento, ma "lo strumento" di ausilio all'accertamento.

Si ricorda pertanto che da un lato c'è il contribuente che dichiara certi ricavi, certi costi e quindi un certo reddito; dall'altro lato c'è il fisco, che attraverso l'iter prima menzionato (gruppi omogenei, regressione multipla, specificazione dell'area territoriale omogenea in cui si opera) deduce dalle variabili strutturali e dai costi dichiarati un ricavo stimato; dopodiché il fisco fa la valutazione di coerenza e di congruità: di coerenza, nel senso che valuta la consistenza interna degli indicatori economici alla luce dei risultati di settore e di gruppo omogeneo; di congruità, nel senso che valuta la congruità del ricavo dichiarato rispetto al ricavo stimato. Naturalmente, in cambio della grande fatica necessaria per effettuare gli studi di settore, si ampliano ora le possibilità di ricorrere a valutazioni presuntive: esse sono ammesse in presenza di gravi incongruenze tra i ricavi, i compensi e corrispettivi dichiarati e quelli fondatamente desumibili dagli studi di settore, a prescindere sia dal regime di contabilità che dalla effettiva dimostrazione – attraverso la "prova diabolica" di omissioni, inesattezze e irregolarità gravi – della inattendibilità della scritture. D'altro lato, diminuisce così la discrezionalità del verificatore, che in passato aveva fatto fallire i primi tentativi di fare ricorso alle presunzioni.

Quali sono gli effetti attesi da questo approccio? Essenzialmente due: una diminuzione del numero dei controlli, grazie alla maggiore attendibilità delle dichiarazioni¹⁰; e un aumento di

quale reddito derivi dalla dimensione medesima, variabile sulla quale incidono una serie di fattori estremamente diversificati da caso a caso".

⁷ D.L. 30 agosto 1993 n. 331, convertito con modificazioni dalla legge 29 ottobre 1993 n. 427.

⁸ Vedasi Brunello (2000)

⁹ Piace ricordare quanto ha scritto al riguardo Fantozzi (2000, p. 17): "senza il suo apporto, il suo *commitment*, questo strumento, senza nulla togliere al Ministro Visco, probabilmente non si sarebbe mai realizzato".

¹⁰ Si parla di attendibilità rispetto alle aspettative del fisco, che potrebbe anche non coincidere con la veridicità piena della dichiarazione. Particolarmente critico è al riguardo Enzo Russo (2000, p. 58) che afferma: "Mentono le

efficienza dei controlli, perché lo strumento consente una migliore selezione dei casi da controllare e conferisce una maggiore efficacia al confronto (diventa infatti relativamente facile indurre il contribuente all'accertamento con adesione; e d'altro lato, se proprio si insiste, l'Amministrazione è più sicura e spedita nel fare la verifica e la contestazione). Il tutto senza violare i diritti dell'individuo, perché il processo ha mera valenza presuntiva, essendo concessa al contribuente la possibilità di prova contraria. Incidentalmente si ricorda che anche altre esperienze straniere sembrano basate su questa filosofia: trovare la maniera di ridurre la necessità dei controlli; e quando il controllo si fa, quando si entra in relazione con il singolo contribuente, riuscire ad essere più persuasivi.

Di tali due scopi, in questa nota sulla riscoperta del reddito normale interessa mettere in luce soprattutto il primo, quello che vede negli studi di settore uno strumento che influisce sulla definizione dell'imponibile. Dice bene Leccisotti (2000, p. 8) che "detti studi finiscono per costituire una forma di determinazione del reddito, in quanto il contribuente sarà indotto a uniformarsi ad essi" (salvo, sfruttare, osserva sempre Leccisotti, il margine di contrattazione lasciato dalla stessa normativa sugli studi di settore e puntare ad avere il minor imponibile considerato accettabile dal fisco in sede di accertamento con adesione: ma sarebbe pur sempre un valore correlato a quello di partenza, che quindi mantiene il significato di reddito extracontabile di riferimento). In questa chiave interpretativa, che sottolinea il comportamento del contribuente conseguente alla regola, si supera in pratica la sottile discussione teorica sulla natura degli studi di settore visti come ausilio ai controlli oppure come "surrettizio metodo di catastizzazione del reddito delle piccole medie imprese" (Gallo, 2000, p. 40). A parte che lo stesso Gallo vede nella norma la duplice possibilità, la cui realizzazione viene lasciata di fatto alla discrezionalità dell'amministrazione fiscale, non c'è dubbio che il comportamento collaborativo del contribuente trasforma automaticamente la possibile alternativa tra le due nature e finalità degli studi di settore in un'unica natura composita che realizza simultaneamente le due finalità.

Per riepilogare questa breve storia, si può dire che, dopo la riforma tributaria del '73-74, il legislatore tributario si è accorto ben presto che era necessario introdurre il ricorso alle presunzioni sulla base di qualche concetto di "normale" relazione tra variabili strutturali, dati di costo, dati di ricavo e dati di imponibile. E' stato un processo di "tentativi ed errori" quello volto a individuare come e quando ricorrere a tali presunzioni. Con l'introduzione degli studi di settore, avvenuta circa 20 anni dopo la riforma, e con la loro estesa applicazione, che sta avvenendo ora, a 30 anni dalla riforma, sembra che il processo abbia portato a criteri e a strumenti affidabili. Si auspica quindi che gli studi di settore siano dilatati, oltre che sempre più affinati.

4. Il dibattito sulla legittimità e l'opportunità del ricorso al reddito normale

Il giudizio positivo sugli studi di settore come strumento tecnico mantiene tuttavia aperta la questione della correttezza etica e giuridica di questo *revival* del reddito normale, specie alla luce della sua ulteriore evoluzione rappresentata dal concordato preventivo introdotto con D.L. 29.9.03.

Ci asteniamo qui da ogni approfondimento specifico sul concordato preventivo, considerando anche che è un istituto ancora in fase sperimentale. Ma è importante recepirne il concetto e sottolineare come esso non sarebbe stato probabilmente neppure concepibile in

categorie e, quindi, mente anche lo studio di settore. E' tutto pienamente coerente se i parametri sono scelti d'intesa con le categorie".

Italia alcuni anni fa e come non potesse nascere che nel contesto attuale, in cui si sa di avere strumenti tecnici più sofisticati per la previsione e in cui si è peraltro arrivati anche alla conclusione che compromessi forti rispetto alla filosofia del reddito effettivo sono inevitabili¹¹. E di compromesso forte si tratta indubbiamente, se si pensa che il rapporto tradizionale, in cui il fisco controlla a posteriori la capacità contributiva del contribuente, è trasformato in un gioco aleatorio in cui le due parti scommettono sul futuro e accettano di definire ex ante l'imposta dovuta¹².

Bisogna allora riflettere sugli aspetti positivi ma anche sui limiti e sui potenziali effetti negativi di questo ritorno al reddito normale. Un riferimento illuminante per simile riflessione è costituito dal convegno organizzato da Mario Lecisotti a Roma nel '90, intitolato "Per un'imposta sul reddito normale": una specie di summa delle potenzialità di questo approccio.

4.1 Le ragioni a favore

Furono parecchi gli studiosi di finanza pubblica che in quel convegno si espressero a favore della dilatazione del ruolo del reddito normale nella versione allargata del concetto sopra proposta (non necessariamente, cioè, attraverso la definizione immediata dell'imponibile ma anche attraverso un uso più esteso di presunzioni nella valutazione dei costi o dei ricavi). Gli argomenti presentati erano sostanzialmente quelli legati all'efficienza economica e all'efficienza tributaria già esplicitati da Einaudi nei confronti del reddito immobiliare: la novità era rappresentata dall'estensione del campo applicativo al di là del comparto immobiliare.

Nei vecchi testi di Scienza delle finanze e nella cultura dei riformatori del 1973-74 era radicata la convinzione che l'idea del reddito normale non potesse essere allargata all'industria e al commercio per la semplice ma convincente ragione che la realtà è là troppo mutevole: per eventi esterni o per decisioni dell'imprenditore, risultano molto variabili nel tempo e nello spazio le dimensioni, le attività e i risultati d'impresa. Manca insomma la base concettuale, prima ancora che tecnica, per parlare di normalità. Orbene, varie voci nel Convegno del '90 sostengono invece che l'affinamento delle procedure e delle tecniche consente di estendere gli ambiti di applicazione del reddito normale: a maggior ragione quando si consideri che già ora la nozione di reddito effettivo include più presunzioni di quanto non si creda.

Anche sotto tale profilo torna in auge la lezione di Einaudi sulla fallacia del reddito effettivo, che promana sì da dichiarazioni puntuali ma spesso basate, inevitabilmente, su criteri e misure accettate come vere solo per convenzione¹³. La necessità di articolare in esercizi annuali il *continuum* della vita aziendale obbliga ad introdurre nella contabilità valutazioni sui

¹¹ Ciò non toglie che altrove l'istituto del concordato preventivo sia vigente da tempo. Si veda al riguardo il lucido commento di Gerelli (2004) all'esperienza di Taiwan, dove dal 1965 si applica alle piccole imprese (fatturato inferiore a 1,54 milioni di dollari USA) un'imposta in somma fissa (FATOTA, dalle lettere iniziali di *Fixed Amount of Taxes Or Tax Audit*), variabile a seconda del ramo d'industria.

¹² Sulle cautele necessarie per tale "passaggio assai delicato", vedi Vitaletti (2002). Sulle giustificazioni del provvedimento adottato il 29 settembre 2003 vedi Vitaletti (2004). Anche Gerelli (2004) esprime un giudizio positivo o almeno un incoraggiamento alla sperimentazione, concludendo come segue la sua analisi: "The proof of the pudding is in the eating: il successo del concordato dipenderà dalle regole pratiche con cui sarà attuato da fisco e contribuenti. Esistono però le premesse generali perché esso possa risultare un successo, o, quantomeno, un miglioramento rispetto alla situazione attuale". Per una valutazione negativa, si veda Visco (2003).

¹³ E' una lezione fatta propria anche da Stiglitz (1989, p. 584), il quale scrive che "quali che siano le regole prescelte, esse daranno luogo ad alcune ingiustizie e inefficienze, e che, nel formulare le regole tributarie, si deve pesare un'ingiustizia contro un'altra, una distorsione contro un'altra".

crediti, sulle scorte, sugli ammortamenti, che nascono da presunzioni dettate o accettate o vincolate dall'amministrazione tributaria. Si pensi in particolare all'ammortamento: essendo legato al degrado fisico ed economico degli impianti e dipendendo quindi dall'utilizzo avvenuto ma anche dall'obsolescenza stimata, non può che essere un elemento soggettivo; ma l'opinabilità va limitata, se non altro per evitare un'erosione dell'imponibile, per cui l'Amministrazione stabilisce le quote massime di ammortamento riconosciute a fini fiscali.

4.2 *Le avvertenze*

Accanto all'adesione di vari economisti all'idea di un allargamento del campo di applicazione del reddito normale, occorre però anche ricordare le avvertenze di altri su alcuni effetti incerti o dannosi dell'operazione sotto i profili della traslazione, dell'evasione, della redistribuzione. In questa sede se ne può dare solo un cenno, sintetizzando l'eccellente analisi di Marelli e Martina (1990).

Si sa che la traslazione dell'imposta, sotto forma di aumento dei prezzi del venduto e /o caduta dei prezzi dei fattori acquistati dall'impresa percossa dal tributo, va considerata negativamente, quando non si tratti di un'imposta correttiva introdotta proprio per modificare l'assetto di mercato, perché crea innaturali distorsioni nelle scelte degli operatori rispetto alla struttura emergente dalle reali scarsità e preferenze. Senza contare la ferita che la traslazione provoca sotto il profilo dell'equità, perché essa fa divergere il contribuente percosso da quello che alla fine rimane inciso e quindi fa divergere la distribuzione effettiva dell'onere dal disegno perseguito dal legislatore. Orbene, il tributo sul reddito effettivo si palesa non soggetto a traslazione nel contesto di una serie di condizioni che si verificano non sempre ma spesso; e tuttavia è ancora meno soggetto a traslazione, e quindi superiore da questo punto di vista, il tributo sul reddito normale, che configura nel breve periodo il caso dell'imposta in somma fissa. Ma ciò vale solo se dai dati strutturali di un'impresa si passa direttamente alla definizione dell'imponibile, alla maniera del catasto. Non vale, invece, per l'ipotesi di coefficienti applicati ai ricavi o ai costi. In questi casi c'è traslazione, ed essa è maggiore con coefficienti applicati ai costi.

Circa l'evasione, l'imposizione sul reddito effettivo tende a generare un'evasione diffusa ma parziale, essendo numerosi i contribuenti che dichiarano un reddito inferiore al reale. Con la tassazione del reddito normale, invece, c'è magari un'evasione meno estesa ma di tipo totale (il contribuente o viene rilevato e gravato dell'intera imposta esogenamente definita oppure viene ignorato del tutto). Marelli e Martina dimostrano in termini convincenti che non è valutabile a priori la convenienza sociale di avere un'evasione diffusa ma parziale, rispetto ad un'evasione più concentrata ma totale.

Così come dimostrano che non è valutabile a priori il differenziale in termini di impatti redistributivi di una tassazione basata sul reddito effettivo o di una tassazione basata sul reddito normale. Da questo punto di vista, avvertono, occorre dare spazio all'analisi empirica; e nell'analisi empirica saranno determinanti variabili come l'evasione e lo scostamento tra i valori effettivi e i valori normali.

4.3 *Le critiche*

Menzionate le doverose avvertenze avanzate dagli economisti, pur favorevoli all'idea di estensione dell'uso reddito normale, occorre infine dar conto delle tesi contrarie.

L'opposizione si trova forte e dichiarata quando si passi a ragionare in termini di equità e diritto. In genere i giuristotributaristi non sono amanti del reddito normale, ma è soprattutto la scuola veneta, Moschetti (1990) e Tosi (1990 e 1999), che si è fatta paladina della difesa del

reddito effettivo come conseguenza ineluttabile, piaccia o non piaccia, del principio costituzionale della capacità contributiva¹⁴. E' illuminante a questo riguardo leggere parte del sommario di un articolo di Moschetti del '90. Recita:

“La tassazione del reddito normale: a) viola il collegamento che deve esistere tra il concorso alle spese pubbliche di “tutti” e la “loro” capacità contributiva; b) attua in senso antitetico il dovere costituzionale di “solidarietà”: essa infatti realizza la solidarietà di “chi ha meno” a favore di “chi ha più”¹⁵; c) viola il principio di “progressività” del sistema tributario¹⁶; d) viola il principio di uguaglianza. Conclusioni: carattere involutivo e costituzionalmente illegittimo della progettata riforma”.

Sono obiezioni molto chiare che non abbisognano di spiegazioni. In sede di commento, si osserva che sono obiezioni da rispettare, per il rigore dell'analisi e anche, e non guasta nel giudizio dello scrivente, per il senso di giustizia che le ispira a fronte di un dettato costituzionale che tutti condividiamo e che dobbiamo cercare di realizzare: perché la base inconfutabile della tesi di Moschetti è che noi viviamo nell'ambito di una Costituzione rigida che vincola consapevolmente il legislatore ordinario e che quindi postula uno sforzo di applicazione, non uno sforzo di interpretazione elusiva.

Del resto, l'economista per definizione guarda alla legge quando si tratti di definire la capacità contributiva, non essendo portatore di un criterio autonomo che possa porsi a fondamento del diritto. E' noto infatti da quasi un secolo che le sofisticate analisi sui principi del sacrificio, tutte caratterizzate da grande coerenza logica all'interno, risultano tutte dipendenti, sia pure in grado diverso nelle varie versioni del sacrificio (uguale, proporzionale, minimo o equimarginale), dall'ipotesi di confrontabilità delle utilità soggettive. Ma siccome non c'è possibilità di fare scientificamente confronti interpersonali, frana tutta la costruzione dei principi del sacrificio; o meglio, sopravvive quale contributo di analisi logica delle implicazioni, a partire però da qualche presupposto scelto sul piano politico¹⁷.

4.4. La difesa

Non ci sono quindi resistenze ad accogliere il primato del dettato costituzionale in tema di capacità contributiva e progressività. Ma da qui non discende necessariamente che il reddito effettivo sia l'unico riferimento compatibile con la nostra Carta fondamentale, perché, ipotizzando per un attimo che l'errore del fisco nel valutare l'effettiva capacità contributiva — per via dell'evasione, della difficoltà di controllo, della corruttibilità dei controllori, ecc. — fosse di fatto inferiore con il ricorso al reddito normale anziché al reddito effettivo, chi potrebbe negare che il riferimento al reddito normale realizzerebbe meglio lo spirito dell'art. 33 della nostra Costituzione? ¹⁸ Del resto, se non ci si concedesse la libertà di trovare lo strumento più adatto a realizzare lo spirito della legge, come si potrebbe giustificare il crescente ricorso, per l'erogazione di sussidi ed esenzioni, ad un valutazione dello stato economico del richiedente in cui i parametri reddituali sono affiancati da parametri

¹⁴ Favorevole agli studi di settore solo come strumento di accertamento, contro quindi ogni ipotesi di catastizzazione del reddito nelle piccole medie imprese, si pronuncia anche Fantozzi (2000, p. 18).

¹⁵ La tesi dell'A. deriva dal fatto che è fisiologico nel reddito normale che chi ha un reddito effettivo inferiore alla normalità paghi anche per la parte non realizzata, mentre chi ha un reddito effettivo superiore a quello normale sia esentato da ogni pagamento sul di più.

¹⁶ Perché di fatto, dice Moschetti, si va allora verso sistemi spezzati e proporzionali.

¹⁷ Sui principi del sacrificio e sulla necessità di una scelta politica, vedi Steve (1976, pp. 251–256).

¹⁸ Anche la Corte Costituzionale, afferma Gallo (2000, p. 41), sembra “aver accolto una nozione di capacità contributiva che giustifica, almeno con riferimento a settori economici che più si prestano alla standardizzazione, la tassazione di entità forfetarie ed astratte solo potenziali e, quindi, non effettive”.

patrimoniali? E che dire sulla necessità che ogni articolo sia inserito in una valutazione sistematica del dettato costituzionale, considerando che la Costituzione, sensibile alle esigenze dell'equità ma anche a quelle dello sviluppo economico del Paese, addita molteplici finalità all'azione pubblica?

Se questi interrogativi bastano a scuotere la fede nel reddito effettivo come requisito per realizzare il dettato costituzionale, non bastano ancora a sostenere un allargamento del ruolo del reddito normale nel nostro ordinamento tributario. A tale risultato chi scrive arriva in forza di una precisa ragione, così sintetizzabile: a parte la già menzionata fallacia del reddito denominato effettivo e in realtà intriso di molti elementi convenzionali, occorre accettare compromessi inevitabili, piaccia o non piaccia, a fronte di una pluralità di obiettivi e in un contesto economico che non è quello che i riformatori degli anni '70 avevano in mente.

Circa il primo aspetto, la pluralità degli obiettivi, si è già visto come Einaudi considerasse ottima l'imposta catastale perché giusta, perché stimolante la crescita economica, perché semplice.

Così è sempre stato, a dire il vero, nella posizione degli economisti verso il sistema tributario. Già Adamo Smith dichiarava che la buona imposta doveva ispirarsi a quattro criteri: uguaglianza del trattamento, certezza del tributo da pagare, comodità ed economicità della riscossione. In termini moderni si può dire che agli occhi degli economisti la buona imposta cerca di essere neutrale e quindi di minimizzare le distorsioni nell'economia, si sforza di realizzare i criteri di giustizia prevalenti nella società, e vuole infine essere un'imposta comoda, ossia con bassi costi indiretti di applicazione (apprendimento, calcolo, versamento) per il contribuente e bassi costi di regolazione, controllo e incasso per l'Amministrazione.

In breve, gli economisti, pur con accenti tra loro diversi, ragionano sempre in base ad una funzione-obiettivo che contempla almeno tre variabili: la variabile "equità", la variabile "efficienza economica" e la variabile che potremmo denominare "efficienza tributaria", che porta appunto a minimizzare i costi indiretti connessi al prelievo. E quando c'è una funzione-obiettivo a più variabili, significa che automaticamente scattano i *trade off*, cioè i rapporti di scambio tra variabili: vuol dire che si è disposti a rinunciare a qualcosa sul piano dell'equità per avere maggiore efficienza economica e viceversa, e che si è disposti a rinunciare a qualcosa sul piano dell'equità e/o dell'efficienza economica per avere una maggiore efficienza tributaria e viceversa.¹⁹

C'è di più. Per l'economista è fisiologico che un sistema tributario, anche se deputato soprattutto a finanziare la spesa pubblica, venga altresì caricato di finalità extra-fiscali, senza che questo sia considerato un'anomalia da eliminare. Tutti ricordiamo l'esempio scolastico del dazio doganale con finalità protezionistiche che in tanto realizza il proprio obiettivo in quanto minimizza il prelievo, perché significa che allora è effettivamente riuscito a bloccare il flusso indesiderato di importazioni. Per non parlare, poi, delle agevolazioni territoriali o settoriali o categoriali e via dicendo. C'è insomma nella visione economica la consapevolezza di un sistema tributario che deve perseguire tanti obiettivi e che pertanto non potrà mai configurarsi nel modo ideale a fronte di ciascun singolo obiettivo: nemmeno dell'obiettivo di tassare secondo capacità contributiva, ancorché scritto nella Costituzione e pienamente condiviso

¹⁹ Sul versante giust tributario vedi tuttavia analogo posizione sostenuta da Tremonti (1999, p. 11) che difende concordato, conciliazione e studi di settore, "che possono essere davvero efficaci, come mezzi empirici efficienti nella gestione del rapporto fiscale".

Circa il secondo aspetto, il mutato contesto economico, si è già detto che, a giudizio dello scrivente, la profezia che ispirava la riforma era quella di un crescente ruolo dell'impresa strutturata. All'inizio degli anni '70 la cultura economica prevalente era ancora impregnata del concetto di economie di scala che davano più forza alla grande rispetto alla piccola impresa e che quindi generavano inevitabilmente una spinta all'aggregazione. Nella cultura marxista questo era un atto di fede (si va verso un mondo di monopoli), ma analoga sotto tale profilo era la visione della cultura liberale e socialdemocratica. Si pensi all'influsso di J.A. Schumpeter (1942), che vedeva l'avvento pacifico e "grigio" del socialismo attraverso la burocratizzazione indotta da imprese sempre più grandi.

Uno scenario di questo genere, in cui, pur con diverse profezie sull'assetto politico finale della società, si dava per scontata la crescita della dimensione media dell'impresa, rendeva plausibile la pretesa di una contabilità analitica capace di porre al centro del sistema tributario il concetto di reddito effettivo, senza più possibilità di adesioni, di concordati e quant'altro. Il tutto in un contesto di relazioni internazionali già ampie, ma ancora sotto controllo.

Si sa che le cose sono andate diversamente. Nella seconda metà degli anni '70, anni di inflazione e di durissimo scontro sociale, scoppia la crisi di governabilità della grande impresa, e il nostro sistema economico scopre che "piccolo è bello": dove piccolo sta generalmente per microimprenditoria familiare, dotata di una illimitata disponibilità al lavoro, che rende impensabili controlli adeguati e che quindi opera fuori da quasi tutti i vincoli sindacali e di sicurezza e da quasi tutti gli oneri fiscali.

Ripresa la governabilità delle grandi aziende, ci si accorge che il trend è comunque mutato e che elementi strutturali, legati al dinamismo di un'economia sempre più aperta e innovativa e alla domanda di flessibilità nell'organizzazione d'impresa e in particolare nell'uso della forza di lavoro, mantengono la prevalenza, anche prospettica, di un tessuto di piccole imprese.

L'avvento dell'economia globale rende poi le frontiere nazionali sempre più labili e genera il paradosso denunciato da Tremonti e Vitaletti (AA.VV., 1993) parafrasando Adam Smith: "ricchezze senza nazioni e nazioni senza ricchezza".

Nel loro insieme queste tendenze rendono i controlli sempre più costosi e meno efficaci e pertanto giustificano, a giudizio di chi scrive, il maggiore, anche se cauto, ricorso a elementi presuntivi, nella consapevolezza che la ricerca di perfezionismi nel rapporto tributario avrebbe probabilmente effetti perversi.

Bibliografia

- AA.VV.(1993), *Nazioni senza ricchezza, ricchezze senza nazione*, Il Mulino, Bologna.
- Amarante M.(1998), "Gli studi di settore nell'accertamento del reddito", *Rivista della Guardia di Finanza*, pp. 301-314.
- Brunello G. (2000), "Il contesto nel quale si collocano gli studi di settore", in Atti del Convegno *I nuovi studi di settore*, allegato n. 31 alla rivista *Il fisco*, n. 25/2000, pp. 9-15.
- Fantozzi A. (2000), "Valutazione giuridica degli studi di settore", in Atti del Convegno *I nuovi studi di settore*, allegato n. 31 alla rivista *Il fisco*, n. 25/2000, pp. 17-21.
- Forte F. - Bondonio P. - Jona Celesio L. (1980), *Il sistema tributario*, Boringhieri, Torino.
- Gerelli E. (2004), "Il concordato preventivo: un'analisi economica", SIEP Working Paper n. 309 (in corso di pubblicazione su *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*).
- Leccisotti M.(1997), "A proposito di una recente ipotesi di riforma dell'imposizione sul reddito d'impresa", *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1/1997, pp. 4-7.
- Leccisotti M.(2000), "Introduzione", in Atti del Convegno *I nuovi studi di settore*, allegato n. 31 alla rivista *Il fisco*, n. 25/2000, pp. 5-8.

- Marrelli M – Martina R. (1990), “Forme di normalizzazione del reddito ed evasione”, in LECCISOTTI M. (a cura di), *Per un'imposta sul reddito normale*, Il Mulino, Bologna, pp. 123–139.
- Moschetti F., “La proposta di tassazione del reddito normale: valutazioni critiche e profili di legittimità costituzionale”, *Rassegna tributaria*, 2/1990.
- Muraro G. (1979), “La determinazione del reddito imponibile dei fabbricati soggetti ad equo canone”, nel volume Gerelli E. e Vitale M. (a cura di) *È fallita la riforma tributaria?*, F. Angeli, Milano, 1979, pp. 203–212.
- Muraro G. (1982), “Mercato edilizio e imposte sugli immobili, con particolare riferimento all'Irpef”, in Gerelli E.–Muraro G. (a cura di) *Mercato e imposizione degli immobili urbani*, F. Angeli, Milano, pp. 19–54.
- Muraro G. (1990), – “Il reddito normale nel patrimonio residenziale”, in M. Leccisotti (a cura di), *Per un'imposta sul reddito normale*, Il Mulino, Bologna, pp. 221–229.
- Russo E. (2000), “Tavola rotonda”, Atti del Convegno *I nuovi studi di settore*, allegato n. 31 alla rivista *Il fisco*, n. 25/2000, p. 58.
- Schumpeter J.A. (1942), *Capitalism, Socialism, Democracy*, Allen & Unwin Ltd., Londra (traduzione italiana: *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Milano, Edizioni Comunità, 1955).
- Steve S. (1976), *Lesioni di Scienza delle Finanze*, settima ediz., Cedam, Padova.
- Stiglitz J.E. (1989), *Economia del settore pubblico*, Hoepli, Milano.
- Tosi L. (1990), “Su un'ipotesi di tassazione del reddito normale: problematiche applicative e costituzionali”, *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, pp. 97–135.
- Tosi L. (1999), *Le predeterminazioni normative nell'imposizione reddituale*, Giuffrè, Milano.
- Tremonti G. (1999), “Una nota di politica fiscale: la crisi dell'Irpef e la questione della progressività. Il caso dell'Italia”, *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 1/1999, pp. 3–16.
- Visco V. (2003), “Nuovo concordato? Condono preventivo”, *Il sole 24 ore*, 19.11.03
- Vitaletti G. (2000), “Studi di settore e contesto fiscale”, in Atti del Convegno *I nuovi studi di settore*, allegato n. 31 alla rivista *Il fisco*, n. 25/2000, pp. 23–38.
- Vitaletti G. (2002), “Studi di settore e riforma fiscale”, in Atti del Convegno *La riforma della riforma: da Visco a Tremonti*, allegato alla rivista *Il fisco*, n. 2/2002, pp. 56–61.
- Vitaletti G. (2004), “Il concordato preventivo”, *Rivista della scuola superiore dell'economia e delle finanze*, anno 1, n. 3, pp. 100–108.

