

CONTRIBUTO DIVULGATIVO

Da contribuente a immigrato irregolare: il controverso accordo tra IRS e ICE

When Taxpayers Become Immigration Targets: The Controversial IRS-ICE Agreement

Omar Sabbatini

Laurea in Giurisprudenza · Università degli Studi di Roma Tor Vergata

IDENTIFICATIVO

Contributo n. 11881
ISSN 2421-7123

LICENZA

Accesso aperto · gli autori
conservano i propri diritti

STORIA EDITORIALE

Pubblicato il 14 settembre 2026
Contributo divulgativo

COME CITARE

OMAR SABBATINI, *Da contribuente a immigrato irregolare: il controverso accordo tra IRS e ICE*, in Riv. Cammino Diritto, ISSN 2421-7123.

ABSTRACT

L'ottenimento di un permesso di soggiorno negli Stati Uniti non è mai stata cosa certa, tantomeno per coloro che provengono da Paesi con i quali non intercorrono buoni rapporti. Uno dei modi con cui gli immigrati irregolari potevano finora dimostrare, ex post, la propria buona condotta nel territorio statunitense era proprio quello di provare di aver adempiuto agli obblighi fiscali. Ciò era possibile grazie all'utilizzo di un identificativo fiscale anonimo. Oggi, però, tale anonimato è venuto meno: l'Internal Revenue Service (IRS) ha infatti condiviso questi dati con l'Immigration and Customs Enforcement (ICE), rendendo l'attività investigativa di quest'ultima molto più mirata. Questo rischia di comportare significative conseguenze sul piano sociale ed economico.

Securing lawful immigration status in the United States has never been guaranteed, particularly for individuals from countries with which the United States has strained diplomatic relations. Until now, one way for undocumented immigrants to demonstrate, ex post, their good-faith conduct while residing in the United States was by showing that they had complied with their federal tax obligations. This was made possible through the use of an anonymous taxpayer identification number. Today, however, that anonymity has effectively come to an end. IRS has shared this information with ICE, enabling the agency to conduct more targeted immigration enforcement investigations. This policy risks having significant social and economic consequences.

SOMMARIO

1. Premessa	3
2. Il contesto: immigration enforcement e la pronuncia della Supreme Court	3
3. L'accordo tra ICE e IRS: dalla tax compliance al controllo migratorio	5
4. Le prospettive future: il rapporto tra fisco, fiducia e Stato di diritto.	6
5. Conclusioni	6

1. Premessa

Quando si pensa all'immigrazione, difficilmente viene in mente il fisco.

Eppure, è proprio sul terreno tributario che si sta giocando una delle più controverse evoluzioni delle politiche migratorie statunitensi. Il coinvolgimento dell'Amministrazione finanziaria federale nella gestione dell'immigrazione segna un cambio di paradigma destinato a incidere profondamente sul rapporto tra amministrazione tributaria, tutela della privacy e controllo del territorio.

Proponendo una ricostruzione di quanto accaduto, in tempi assai recenti sono state sollevate questioni di costituzionalità dinanzi alla Supreme Court poiché l'*U.S. Immigration and Customs Enforcement* (ICE) sarebbe intervenuto con le proprie forze di polizia, prevaricando l'autonomia dei singoli Stati, per reprimere in modo severo gli immigrati irregolari.

La Costituzione americana prevede che l'intervento delle forze federali sia ammesso solo in caso di estrema urgenza e necessità e, soprattutto, con il beneplacito dello Stato federato ove si interviene (1).

Di conseguenza, la Corte Suprema è dovuta intervenire tempestivamente nel risolvere sia le questioni riguardanti l'autonomia statale sia quelle relative alle modalità con cui tali forze esercitano l'azione di polizia.

L'intervento della Corte è stato molto discusso poiché questa è stata adita attraverso lo strumento definito dalla dottrina come "*shadow docket*".

Per *shadow docket* s'intende l'insieme dei provvedimenti d'urgenza e delle decisioni sommarie adottate dalla *Supreme Court* al di fuori del tradizionale procedimento caratterizzato da ampia fase istruttoria, pieno contraddittorio e discussione orale.

Tale strumento è stato oggetto di numerose critiche in dottrina poiché le decisioni vengono spesso adottate attraverso ordini brevi e scarsamente motivati, con conseguenti problemi di trasparenza e prevedibilità dell'orientamento giurisprudenziale. Inoltre, l'assenza di un'approfondita analisi giuridica e fattuale rischia di creare incertezza interpretativa per le corti inferiori, chiamate ad applicare tali provvedimenti a casi analoghi.

Ulteriore profilo problematico riguarda la rapidità della procedura, che consente di ottenere sospensioni immediate delle decisioni delle corti inferiori senza il pieno rispetto delle ordinarie garanzie processuali. Proprio per tali ragioni, parte della dottrina ha ritenuto che l'utilizzo dello *shadow docket*, specialmente in materie particolarmente sensibili come immigrazione ed *executive power*, possa tradursi in un esercizio eccessivamente discrezionale del potere giudiziario (2).

2. Il contesto: immigration enforcement e la pronuncia della Supreme Court

Il caso più recente che si è servito di questo strumento è stato *Noem v. Vasquez Perdomo* (3).

La vicenda trae origine dalle operazioni di *immigration enforcement* condotte, a partire dal giugno 2025, da agenti federali nell'area di Los Angeles.

Cinque individui e tre associazioni promossero un'azione dinanzi alla *United States District Court for the Central District of California* nei confronti della *Secretary of Homeland Security* e di altri funzionari federali, contestando l'esistenza di una prassi di fermi effettuati nell'ambito delle operazioni migratorie senza una *reasonable articulable suspicion of illegal presence*, vale a dire un ragionevole sospetto circa la presenza illegale dell'individuo nel territorio americano (4).

Secondo i ricorrenti, tale prassi si poneva in contrasto, tra l'altro, con le garanzie previste dal *Fourth Amendment* (5).

La *District Court* accolse parzialmente la richiesta di tutela cautelare, emanando un *temporary restraining order* (TRO). Il provvedimento vietava agli agenti federali di effettuare *detentive stops* in assenza di una *reasonable suspicion* che il soggetto si trovasse negli Stati Uniti in violazione della normativa migratoria. In particolare, la *District Court* esclude che il ragionevole sospetto potesse essere fondato esclusivamente, anche mediante una combinazione tra loro, su quattro elementi: l'apparente razza o origine etnica; l'uso della lingua spagnola o di un inglese caratterizzato da accento (*accent*); la presenza in determinati luoghi, quali fermate degli autobus, autolavaggi o luoghi di raccolta dei lavoratori giornalieri; e il tipo di attività lavorativa svolta.

Il Governo federale impugnò il provvedimento e chiese alla *Court of Appeals for the Ninth Circuit* di sospenderne l'efficacia nelle more dell'appello. Il *Ninth Circuit* respinse la richiesta di *stay*.

A seguito del diniego del *Ninth Circuit*, il Governo si rivolse in via d'urgenza alla *Supreme Court* chiedendo la sospensione del provvedimento della *District Court*.

La controversia giunse pertanto alla Corte non nell'ambito dell'ordinario giudizio sul merito, ma attraverso una richiesta di *stay* nell'ambito dell'*emergency docket* (6). Tale circostanza è essenziale per delimitare la portata della decisione: la *Supreme Court* non fu chiamata, in quella sede, a definire definitivamente la conformità al *Fourth Amendment* delle pratiche contestate, bensì a stabilire se il provvedimento cautelare dovesse rimanere efficace durante la prosecuzione del contenzioso.

La *Supreme Court* accolse la richiesta del Governo e sospese l'efficacia del TRO nelle more del giudizio. Il provvedimento della Corte non fu accompagnato da un'opinione della maggioranza recante una compiuta motivazione per i motivi precedentemente descritti.

Di conseguenza, *Justice* Kavanaugh depositò una *concurring opinion*, mentre *Justice* Sotomayor formulò un'opinione dissenziente, alla quale aderirono *Justices* Kagan e Jackson.

La distinzione assume particolare importanza nell'interpretazione della pronuncia.

Nella sua *concurring opinion*, *Justice* Kavanaugh non trascura le implicazioni concrete delle operazioni di *immigration enforcement*, riconoscendo come gli Stati Uniti abbiano storicamente rappresentato, per milioni di immigrati, una prospettiva di miglioramento delle proprie condizioni di vita. Tale considerazione non conduce, tuttavia, secondo lo stesso, a escludere la necessità del rispetto delle regole che disciplinano l'ingresso e la permanenza nel territorio statunitense.

Il ragionamento di Kavanaugh si inserisce, pertanto, nella più ampia esigenza di assicurare il rispetto della *rule of law*: alla considerazione delle condizioni personali e sociali degli immigrati si contrappone la

necessità che l'ingresso e la permanenza negli Stati Uniti avvengano secondo le procedure stabilite dall'ordinamento. In tale prospettiva, il *Justice* riconduce il problema alla distinzione tra la scelta politica relativa alla disciplina dell'immigrazione, rimessa agli organi politicamente responsabili, e il controllo giurisdizionale sulle concrete modalità attraverso le quali le autorità federali esercitano i poteri loro attribuiti.

Quanto alle operazioni oggetto della controversia, Kavanaugh osserva inoltre che il fermo fondato sulla *reasonable suspicion* ha una funzione essenzialmente investigativa: qualora, a seguito delle verifiche, il soggetto dimostri di trovarsi legalmente negli Stati Uniti, egli deve essere lasciato libero; qualora, invece, emerga una situazione di irregolarità, possono essere avviate le procedure previste dalla legislazione in materia di immigrazione (7).

Di segno opposto l'opinione dissenziente di *Justice* Sotomayor. Il dissenso ha posto l'accento sul rischio che l'utilizzo di elementi quali l'origine etnica apparente, la lingua o l'accento spagnolo, il luogo nel quale l'individuo si trova e lo svolgimento di determinate attività lavorative finisca per consentire fermi fondati su caratteristiche condivise da un numero estremamente elevato di persone, comprese persone legittimamente presenti negli Stati Uniti (8).

La portata di *Noem v. Vasquez Perdomo* deve pertanto essere valutata tenendo distinta la decisione processuale assunta dalla Supreme Court dalle argomentazioni contenute nelle singole opinioni.

La Corte, concedendo lo *stay*, ha inciso sull'efficacia temporanea del provvedimento della *District Court* durante la prosecuzione del contenzioso; non ha invece definito, attraverso una decisione sul merito accompagnata da una *majority opinion*, l'intera questione costituzionale relativa ai limiti entro i quali gli agenti federali possono utilizzare i fattori controversi per fondare il ragionevole sospetto.

3. L'accordo tra ICE e IRS: dalla tax compliance al controllo migratorio

L'attenzione mediatica è tornata su questo tema assai di recente a seguito di un accordo tra ICE e IRS, volto alla condivisione di dati fiscali relativi a soggetti irregolarmente presenti negli Stati Uniti (9,10).

Tale iniziativa appare in contrasto con il tradizionale principio di riservatezza delle informazioni fiscali sancito dalla sezione 6103 dell'Internal Revenue Code (11), che limita la possibilità per l'IRS di condividere i dati dei contribuenti ai fini dell'immigrazione civile.

Per molti anni, infatti, l'amministrazione fiscale statunitense aveva implicitamente incoraggiato anche gli immigrati privi di regolare status migratorio a presentare la dichiarazione dei redditi, nell'ottica di favorire la *tax compliance* generale. Tali soggetti potevano adempiere agli obblighi tributari mediante l'utilizzo dell'ITIN (*Individual Taxpayer Identification Number*), ossia un codice identificativo fiscale rilasciato a chi non possiede un *Social Security Number*.

Secondo numerosi studi di settore (12), milioni di immigrati irregolari hanno per anni versato imposte federali nella convinzione che i dati forniti all'amministrazione tributaria restassero protetti e separati dalle attività di controllo migratorio.

Prima dell'accordo tra IRS e autorità per l'immigrazione, gli immigrati irregolari avrebbero versato circa 60 miliardi di dollari annui in imposte federali. Gran parte di tali somme sarebbe confluita in

programmi come *Social Security* e *Medicare*, dai quali, tuttavia, gli stessi contribuenti irregolari risultano generalmente esclusi (13).

La collaborazione tra IRS e autorità per l'immigrazione avrebbe però incrinato tale fiducia, generando un forte timore all'interno delle comunità interessate. Secondo alcune ricostruzioni, le autorità migratorie avrebbero richiesto all'IRS informazioni relative a circa 1,3 milioni di immigrati, ottenendo inizialmente dati riguardanti circa 47.000 soggetti, prima che l'intervento dei giudici federali imponesse un arresto alla pratica.

Molti contribuenti hanno iniziato a temere che la presentazione della dichiarazione fiscale potesse trasformarsi in uno strumento utile all'individuazione e alla successiva espulsione. Tale situazione avrebbe determinato una sensibile riduzione delle dichiarazioni presentate tramite ITIN presso diversi centri di assistenza fiscale, soprattutto nelle aree a maggiore presenza di immigrati. In alcuni centri di assistenza fiscale della California, i contribuenti titolari di ITIN sarebbero passati da circa un terzo degli utenti complessivi a percentuali vicine al 10% durante l'ultima stagione dichiarativa (14).

La vicenda ha assunto rilievo non solo sul piano sociale e migratorio, ma anche sotto il profilo strettamente tributario. Diversi esperti hanno infatti evidenziato il rischio che una diminuzione della fiducia nei confronti della riservatezza fiscale possa incentivare il lavoro sommerso e ridurre significativamente il gettito erariale federale.

Il Yale Budget Lab (15) ha stimato possibili perdite fiscali pari a circa 300 miliardi di dollari nell'arco di dieci anni qualora una parte consistente dei contribuenti irregolari decidesse di sottrarsi agli obblighi dichiarativi.

4. Le prospettive future: il rapporto tra fisco, fiducia e Stato di diritto

La questione appare particolarmente significativa poiché evidenzia la tensione esistente, nel sistema statunitense, tra esigenze di *enforcement* dell'immigrazione e finalità proprie dell'amministrazione tributaria. Per decenni, infatti, l'IRS aveva mantenuto una netta separazione tra attività di riscossione delle imposte e controllo dello status migratorio dei contribuenti, ritenendo che la tutela della riservatezza fiscale fosse essenziale per garantire l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari.

Ad oggi gli immigrati irregolari presenti negli Stati Uniti sarebbero stati circa 14 milioni nel 2023, con un tasso di partecipazione alla forza lavoro pari a circa il 70%. Dalla creazione dell'ITIN nel 1996, l'IRS avrebbe emesso circa 31 milioni di codici identificativi, dei quali circa 5 milioni ancora attivi nel 2025. I dati dell'IRS mostrano inoltre che, nel solo 2022, circa 3,8 milioni di dichiarazioni fiscali contenevano almeno un ITIN, generando circa 17 miliardi di dollari di imposte federali sul reddito.

5. Conclusioni

Quale sarà, dunque, il futuro del rapporto di fiducia tra contribuente e amministrazione finanziaria? E, soprattutto, quale sarà l'orientamento dei giudici chiamati a pronunciarsi sulla legittimità di una collaborazione istituzionale che sembra oltrepassare i tradizionali confini della funzione tributaria?

Se il contribuente inizia a percepire che i dati comunicati all'amministrazione finanziaria possono essere utilizzati per finalità estranee a quelle fiscali, il rischio non riguarda soltanto gli immigrati irregolari. È il modello stesso di amministrazione fiscale a essere messo in discussione.

La vera questione, dunque, non riguarda più soltanto l'immigrazione, ma il futuro stesso del fisco statunitense: se esso debba continuare a essere un'istituzione al servizio della *compliance* spontanea e della tutela dei contribuenti oppure trasformarsi progressivamente in uno strumento di controllo amministrativo funzionale a finalità ulteriori. Da questa scelta dipende non soltanto l'efficacia della riscossione, ma la stessa legittimazione dell'amministrazione finanziaria in uno Stato di diritto.