



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

**DOTTORATO DI RICERCA IN ISTITUZIONI E POLITICHE
AMBIENTALI, FINANZIARIE, PREVIDENZIALI E TRIBUTARIE**

XXVII CICLO

TESI DI DOTTORATO

**“NUOVE FRONTIERE DEL LEGISLATORE TRA STRATEGIE DI
ACCERTAMENTO E TUTELA DELLE GARANZIE: ANALISI DEL
REDDITOMETRO”**

COORDINATORE

CANDIDATO

PROF. F. AMATUCCI

DOTT. PAOLO LISTA

TUTOR

PROF.SSA L. STRIANESE

A.A. 2014/2015

*“Per legge a Corinto c’è questa disposizione:
se vediamo qualcuno che fa sempre lauti banchetti,
chiediamogli di cosa viva e di dove tragga le sue ricchezze.
Se è provvisto di mezzi che gli permettano di pagarsi le spese,
tolleriamo che usi dei suoi averi.
Ma se per caso le spese superano ciò che possiede,
proibiamogli che lo ripeta in futuro.
Se non ubbidisce, sia punito con severa ammenda.
Se sontuosamente vive chi nulla ha, lo si conduca dagli aguzzini.
Per Ercole, non è lecito che passi la vita senza alcun male.
Sappi questo, che è necessario o rubare di notte,
o forare i muri delle casa, o associarsi a chi compie tali misfatti,
fare il sicofante nel foro, o dare falsa testimonianza.
Noi cacciamo dalla città questo genere di mortali, come spazzatura”*

(Difilo, Libro IV di Ateneo, III sec. a.C.)

INDICE

Introduzione	5
Capitolo I Le esigenze di gettito fiscale e la tassazione della ricchezza	
1.1 I fondamenti costituzionali dell'imposta	7
1.1.1 I La capacità contributiva secondo il pensiero della Corte Costituzionale	11
1.1.2 I principi di personalità, effettività e attualità della capacità contributiva	12
1.2 Il procedimento d'imposizione e l'accertamento tributario	18
1.2.1 Le diverse tipologie di accertamento tributario	29
1.3 I controlli fiscali e le nuove tecniche di contrasto all'evasione	35
1.4 L'accertamento sintetico ante D.L. 78/2010 e le modalità operative del "vecchio" redditometro	41
Capitolo II Il nuovo accertamento sintetico-redditometrico nella dialettica dei rapporti Fisco - contribuente	
2.1 L'accertamento sintetico e da redditometro dopo le modifiche apportate dal D.L. 78/2010	50
2.2 La natura delle presunzioni del redditometro e gli orientamenti giurisprudenziali	61
2.2.1 I coefficienti presuntivi di reddito e il ruolo delle spese ISTAT del nuovo redditometro	66
2.3 Analisi degli aspetti procedurali: l'attivazione del controllo da parte del Fisco e il coinvolgimento dei Comuni	76
2.3.1 Il doppio contraddittorio e le "giustificazioni" del contribuente	80
2.3.2 L'accertamento con adesione	85
2.4 Le novità introdotte dal D.P.C.M del 5 dicembre 2013 n. 159 e la corretta individuazione del reddito sottoponibile a tassazione: dal redditometro al riccometro	87
2.5 Gli aspetti controversi del nuovo redditometro: <i>favor Fiscis</i> verso certezza del diritto	92

Capitolo III Tutela delle garanzie e <i>privacy</i> del contribuente	
3.1 Le esigenze di tutela del contribuente e l'evoluzione dell'accertamento luce dello Statuto dei diritti del contribuente	96
3.2 Le pregresse verifiche di legittimità costituzionale dell'accertamento sintetico e i dubbi sul nuovo redditometro	101
3.2.1 La “prova contraria” nel processo tributario come elemento di garanzia a favore del contribuente e la sentenza della Cassazione n. 21994 del 25 settembre 2013 sull'illegittimità dell'accertamento sintetico	105
3.2.2 L'onus probandi e la illegittima presunzione dei prelevamenti dei professionisti nella sentenza della Corte Costituzionale n.228 del 24 settembre 2014	109
3.3 La irrisolta questione delle presunzioni alla base del redditometro: la sentenza della Cassazione n. 16832 del 24 luglio 2014 tra sanatoria di vuoti normativi e funzione nomofilattica	113
3.4 La prima giurisprudenza di merito sul nuovo redditometro: i problemi di retroattività e di <i>privacy</i>	118
3.4.1 Il problema dell'applicazione retroattiva del nuovo redditometro	121
3.4.2 Il parere del Garante della Privacy del 21 novembre 2013 e le successive indicazioni dell'Agenzia delle Entrate nella Circolare 6/E dell'11 marzo 2014	124
3.5 Analisi del possibile bilanciamento tra interesse fiscale e tecniche di individuazione del “ <i>lifestage</i> ” del contribuente	132
3.6 Redditometro e diritti fondamentali: verso un nuovo equilibrio tra efficienza e giustizia dei sistemi di accertamento fiscale	135
3.7 Il rapporto Fisco – contribuente tra fiducia e collaborazione: il concetto di tax compliance	141
Conclusioni	143
Bibliografia e sitografia	145

Introduzione

Il presente lavoro cerca di offrire nuovi spunti di riflessione in merito agli strumenti di lotta all'evasione fiscale soffermandosi sull'accertamento sintetico e, in particolar modo, sul redditometro introdotto con il recente decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010.

Il legislatore tributario riscrivendo completamente i commi da 4 a 8 dell'art. 38, D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, con l'art. 22 del D.L. 31 maggio 2010, n.78, ha completamente revisionato e potenziato l'accertamento sintetico quale strumento innovativo ed autonomo per scovare l'evasione fiscale.

Con tale strumento di accertamento applicabile per sua natura esclusivamente nei confronti delle persone fisiche, l'Agenzia delle Entrate è legittimata a discendere da un fatto noto (ovvero la manifestazione di spesa per l'acquisto di beni e servizi), al fatto ignoto, cioè la presenza di un reddito non dichiarato o di un maggior reddito imponibile rispetto a quello dichiarato.

La riformulazione dell'art. 38 offre un'occasione importante per ragionare sui lineamenti dell'accertamento e sulla contrapposizione tra la sua visione unitaria e la differente tesi sull'autonomia funzionale delle attività istruttorie; si ripropone l'inesauribile dilemma tra la valutazione analitica del presupposto e il suo calcolo approssimativo; tra l'accertamento di carattere generale e la selezione dei contribuenti attraverso articolati studi.

Inoltre, se da un verso, le nuove norme sull'accertamento del reddito, puntando su maggiori elementi di attenzione e chiarezza, alleggeriscono la confusione sulla natura delle valutazioni reddituali, dall'altro, si assiste all'indebolimento dello stesso, attraverso le censure del Garante della privacy, nonché dalla scelta dell'Agenzia delle Entrate di assoggettare a controllo un esiguo numero di contribuenti rinunciando a non mettere a frutto la grande massa di informazione negli anni acquisita e patrimonio della stessa anagrafe tributaria.

Ritengo che il nuovo strumento possa essere collocato all'esterno della dualità analitico-induttiva dell'art.38, magari introducendo sistemi che facilitino l'adeguamento spontaneo del contribuente al reddito quantificato, *de iure condendo*.

Il primo capitolo tratta delle esigenze di gettito fiscale e delle modalità di tassazione della ricchezza, del concetto di capacità contributiva quale principio fondamentale del diritto tributario, sancito dall'art. 53 della Costituzione, del procedimento d'imposizione con le diverse tipologie di accertamento, i suoi controlli e le nuove tecniche di contrasto all'evasione, dell'accertamento sintetico ante D.L. 78/2010.

Il capitolo secondo, invece, é incentrato completamente sul nuovo accertamento sintetico-redditometrico, la sua natura e gli orientamenti giurisprudenziali, l'attivazione del controllo e il suo iter procedurale, analisi dei suoi aspetti controversi.

Il terzo ed ultimo capitolo si sofferma sulle tutele delle garanzie del contribuente, sull'influenza del parere del Garante della privacy sul nuovo redditometro, il problema della sua retroattività e le indicazioni dell'Agenzia delle Entrate, del concetto di *tax compliance* ovvero del nuovo rapporto di fiducia e collaborazione tra Fisco e contribuente.

Capitolo I

Le esigenze di gettito fiscale e la tassazione della ricchezza

1.1 I fondamenti costituzionali dell'imposta

La giustificazione etica del prelievo fiscale fa convergere in sé due aspetti imprescindibili, da un lato i presupposti storico-ideologici della tassazione e, dall'altro, le ragioni dei contribuenti che sentono alle volte la presenza di un Fisco troppo vorace e invadente¹. La materia dei tributi in Italia, infatti, costituisce sempre più oggetto di attenzione da parte dei cittadini, preoccupati della costante crescita della pressione fiscale nonostante la fase economica non espansiva².

In realtà, la sovranità, ovvero il potere pubblico supremo che attraverso la sua autorità è designato a governare una collettività organizzata, necessita dell'esistenza della funzione fiscale attraverso la quale lo Stato e gli enti pubblici acquisiscono i flussi di entrate finanziarie e tributarie per svolgere le attività alle quali sono preposti per il soddisfacimento delle esigenze della collettività, ovvero beni e servizi³.

Il carico fiscale che viene a gravare sui contribuenti si traduce, dunque, in un dovere tributario, ovvero nel dovere di concorrere alle spese pubbliche che l'art. 2 della Costituzione italiana identifica quale uno dei *“doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”*.

¹ Sul tema si faccia riferimento a GALLO F., *Le ragioni del fisco, Etica e giustizia nella tassazione*, Bologna, 2007; FALSITTA G., *Giustizia tributaria e tirannia fiscale*, Milano, 2008.

² NARDUZZI E., *Il malessere fiscale, governare il fisco nel duemila*, Bari, 1996.

³ *“Il diritto di supremazia tributaria dello Stato non è che un aspetto della sua sovranità”* (BERLIRI A., *Scritti scelti di Diritto tributario, Da Scritti in memoria di Antonino Giuffrè*, 1967, vol. III, Giuffrè Editore, Milano, 1990, p. 491 ss.). Sul concetto di sovranità e fiscalità si faccia riferimento alla letteratura filosofica di BODIN J., *Sei libri della Repubblica*, 1576 e HOBBS T., *Leviathan*, 1651. In particolare, Jean Jacques Rousseau scrivendo sul tema che *“il popolo concepisce l'“Organo Sovrano” che lo rappresenta”*, intendeva affermare che è solo il popolo che legittima lo Stato in una prospettiva contrattualista. Gli uomini associandosi tra loro stipulano un contratto sociale che ha tra gli obiettivi anche quello di sostenere l'organizzazione e il funzionamento dello Stato stesso per mezzo della riscossione di tributi. E' dunque la stessa esistenza dello Stato a richiedere una potestà sovrana. Quindi la potestà tributaria è chiara espressione della sovranità popolare (ROUSSEAU J.J., *Du contrat social: ou principes du droit politique*, 1762).

La giustificazione costituzionale del dovere tributario, pertanto, non va ricercata in un rapporto commutativo tra singolo e Stato ma nel dovere di solidarietà dei cittadini, evidenziando il fondamento “funzionale” del tributo quale strumento di attuazione dei fini sociali⁴. L’interesse fiscale⁵ dello Stato rappresenta, in conclusione, un valore intrinseco del nostro ordinamento, finalizzato ad assicurare l’esistenza stessa della comunità, in quanto solo attraverso la percezione dei tributi si possono perseguire quelle finalità pubbliche che permettono il raggiungimento di adeguati livelli di libertà, uguaglianza, sviluppo e sicurezza riconosciuti e garantiti dalla stessa Costituzione⁶.

Nella Carta costituzionale, in realtà, non vi è una specifica definizione di tributo, anche se ad esso fanno riferimento più norme, in particolare gli articoli 23, 53 e 75, comma 2⁷ che richiamano esplicitamente la nozione di tributo e la materia fiscale e tributaria in generale. Tuttavia, rispetto all’art. 30 dello Statuto Albertino, che espressamente faceva menzione delle prestazioni tributarie, la stessa riserva di legge prevista dall’art. 23 Cost. si riferisce a una nozione più ampia del concetto di tributo, ossia quella di prestazione patrimoniale imposta⁸.

L’obbligo di partecipazione di tutti i cittadini alle spese pubbliche, sul quale si fonda l’intero sistema tributario nazionale, trova un suo limite sostanziale nella capacità contributiva sancito dal comma 1 dell’art. 53 della Costituzione⁹.

Collegare i tributi alla capacità contributiva, infatti, limita il potere impositivo dello Stato dato che ne deriva un vincolo per il legislatore nella scelta dei presupposti

⁴ FEDELE A., *Corrispettivi di pubblici servizi, prestazioni imposte, tributi*, in Riv. Dir. Fin. Sc. F., 1971, II, p. 22, secondo il quale “l’art. 43, comma primo Cost., sul quale deve ormai fondarsi la definizione di tributo, non attribuisce alcun rilievo agli eventuali assetti coercitivi attraverso i quali può realizzarsi la partecipazione di consociati alle pubbliche spese, ma sottolinea le caratteristiche funzionali dei tributi quali istituti giuridici ordinati alla ripartizione delle pubbliche spese”.

⁵ In merito all’argomento si faccia riferimento a DE MITA E., *Interesse fiscale e tutela del contribuente: le garanzie costituzionali* - 5. ed. - Milano Milano, 2006.

⁶ AMATUCCI F., *Principi e nozioni di diritto tributario*, Seconda Edizione, Torino Editore, 2014, p.190.

⁷ Art. 75, comma 2 Cost. secondo il quale “Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali”.

⁸ La norma tributaria si muove poi all’interno di un altro principio fondamentale che disciplina e limita il potere di legiferare in materia tributaria, ovvero il principio di legalità (art. 23 Cost.), secondo il quale “Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”.

⁹ “Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva” (comma 1, art. 53 Cost.).

dei tributi che devono essere indicativi di capacità contributiva al fine della loro legittimità. Ciò rappresenta, ovviamente, una garanzia per i contribuenti¹⁰.

La nozione di capacità contributiva ha subito un'evoluzione nel corso del tempo a causa del mutare del contesto economico e finanziario al quale si rapporta, oltre ad essere stata da sempre oggetto di dibattiti in dottrina e giurisprudenza.

In realtà il principio di capacità contributiva risale nella sua formula generale già all'Illuminismo ed è presente tra gli economisti classici del Settecento¹¹.

La capacità contributiva è, anzitutto, nozione economica, dato che rappresenta l'espressione economica del principio di uguaglianza sociale previsto dall'art.3 Cost., la c.d. eguaglianza verticale. Tale uguaglianza si differenzia da quella "orizzontale" che si basa, invece, sulla territorialità o provenienza dei soggetti assoggettati all'imposta, sancita solitamente sottoforma di principio di non discriminazione fiscale in ambito internazionale e comunitario¹².

L'antenato storico della capacità contributiva è l'art. 25 dello Statuto Albertino del 1848, secondo il quale "*i regnicoli contribuiscono indistintamente, nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato*". L'Assemblea Costituente, tuttavia, pur accettando l'obbligo di tutti i cittadini di contribuire alle spese pubbliche, sostituì la proporzionalità con la progressività come regola diretta ad introdurre nell'ordinamento tributario il principio di eguaglianza tra gli individui, attuando, per l'appunto, la c.d. discriminazione verticale delle ricchezze e rafforzando la funzione redistributiva del tributo¹³.

I tributi, infatti, non rappresentano solo lo strumento giuridico attraverso cui lo Stato si procura le risorse finanziarie necessarie per il suo funzionamento, ma

¹⁰ TESAURO F., *Istituzioni di diritto tributario. Parte generale*, Torino, 2011, p. 65.

¹¹ Smith scrive che i soggetti che fanno parte di uno Stato devono contribuire al finanziamento delle attività del governo "*per quanto possibile, in proporzione alle loro capacità*", aggiungendo poi "*cioè in proporzione al loro reddito*" (SMITH A., *La ricchezza delle nazioni*, 1776).

¹² Gli art. 90 e seg. del Trattato CE prevedono esplicitamente il principio di non discriminazione fiscale. Ad esempio, con riferimento alle imposte indirette, il legislatore comunitario ha vietato agli Stati membri di mantenere o introdurre imposizioni interne discriminatorie o protezionistiche nei confronti dei prodotti provenienti dagli altri Stati dell'Unione Europea.

¹³ L'Assemblea costituente si occupò dell'argomento durante la seduta del 23 maggio 1947, quando, a firma di Edgardo Castelli ed Ezio Vanoni, il principio della capacità contributiva riapparve dopo essere stato bocciato dalla prima Commissione per la Costituzione. Durante il dibattito l'Assemblea non si soffermò tanto sulla nozione in sé di capacità contributiva, bensì del profilo contenutistico di tale principio, in particolare su come la progressività potesse essere il criterio più giusto di ripartizione degli oneri sui singoli cittadini riferibile non a un'imposta specifica, bensì al sistema tributario nel suo complesso (MOSCHETTI F., *Capacità contributiva*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1988).

assolvono anche una natura extrafiscale, quale la redistribuzione della ricchezza sulla base del rapporto intercorrente tra l'entrata e la spesa pubblica¹⁴. Secondo tale impostazione, dunque, la ricchezza del singolo non ha una valenza esclusivamente privata, bensì in parte può essere considerata anche pubblica, poiché appartenente allo Stato qualificato come collettività¹⁵.

Il principio in esame diventa, quindi, presupposto di quell' "equità tributaria"¹⁶ capace di rendere un sistema tributario efficiente, in quanto solo rispettando l'equità orizzontale, ovvero garantendo un trattamento uguale per coloro che si trovano nelle stesse condizioni, e l'equità verticale, ovvero tassando in modo diverso i contribuenti con capacità contributiva diversa, è possibile realizzare le due importantissime funzioni che la Costituzione attribuisce in maniera irrevocabile allo Stato: la funzione solidaristica, che obbliga appunto ciascun contribuente a supportare anche il carico di spesa pubblica di coloro che non sono in grado di sostenerlo o che lo sono in misura minore e la funzione garantista, assicurata attraverso l'istituto del "minimo vitale", tramite il quale lo Stato consente a qualunque cittadino di condurre un'esistenza libera e dignitosa.

Il rispetto dell'equità, infatti, fa sì che il sacrificio patrimoniale che viene imposto ai contribuenti debba essere rapportato alla idoneità che il singolo ha di potersi privare di una parte dei propri beni per metterla a disposizione della collettività, fermo restando che l'imposizione non deve mai intaccare i mezzi economici necessari per il soddisfacimento dei bisogni essenziali legati ai diritti inviolabili della persona alla luce dell'art. 2 Cost.¹⁷

La giustizia tributaria, pertanto, si manifesta appunto attraverso il concetto di capacità contributiva, che va a rappresentarsi metaforicamente come una bilancia i

¹⁴ FICHERA F., *Imposizione ed extrafiscalità nel sistema costituzionale*, Napoli, Edizioni, Scientifiche Italiane, 1978, pp. 9 - 61.

¹⁵ Il rapporto d'imposta non rispecchia solo la relazione dovere-autorità ma anche la relazione dei cittadini gli uni verso gli altri. È per questo motivo che si può intendere il diritto tributario come un diritto della collettività. Il dovere tributario pertanto non deve essere inteso come un sacrificio in termini assoluti ma un modo per il cittadino di gestire il proprio interesse. Al riguardo, si faccia riferimento a SACCHETTO C., "Riflessioni su Etica e Fisco rileggendo alcune pagine di Klaus Tipke", in Studi in Onore di Enrico De Mita, vol. II, Istituto Giuridico, Jovene Editore 2012, p. 837).

¹⁶ In base al principio di eguaglianza tributaria "a situazioni uguali devono corrispondere uguali regimi impositivi e, correlativamente, a situazioni diverse un trattamento tributario disuguale"(Corte Cost. sent. 6 luglio 1972, n. 120).

¹⁷ Sul concetto di minimo vitale si vedano le sentenze 29 maggio 1990, n. 82/60 e 10 novembre 1998, n. 1852-3/97 in SACCHETTO C., DAGNINO A., *Analisi etica delle norme tributarie*, Riv. dir. trib. 3/2013, p. 617.

cui due piatti sono il dovere di concorrere alle spese pubbliche e il diritto di non dare più di quanto non si possa.

1.1.1 La capacità contributiva secondo il pensiero della Corte Costituzionale

La capacità contributiva, tuttavia, apparve nei primi commenti sul testo costituzionale come una “scatola vuota”. La giurisprudenza della Corte Costituzionale ha cercato di colmare questo vuoto proponendo nel tempo varie interpretazioni volte appunto a riempire quella “scatola” di contenuti ricchi di significati¹⁸. Il cuore del principio è rappresentato dalla capacità economica riconducibile ad elementi “oggettivi” in grado di esprimerla e che ne sottolineano tutta la sua portata garantista, dal momento che non possono essere elevati a presupposto di tributo fatti non idonei a manifestare una forza simile, come ad esempio le convinzioni ideologiche di un individuo, il suo orientamento sessuale, l'appartenenza a una razza, ecc¹⁹.

Tuttavia, nella prima giurisprudenza della Corte, la capacità contributiva era intesa quale l'idoneità soggettiva all'obbligazione d'imposta, deducibile dal presupposto al quale la prestazione era collegata e determinabile quantitativamente in base a detto presupposto²⁰. Secondo tale orientamento, la capacità contributiva indicava l'effettiva idoneità soggettiva del contribuente a far fronte al dovere tributario, manifestata da “*indici concretamente rilevatori di ricchezza*”²¹.

Successivamente, la Corte Costituzionale ha mutato orientamento riguardo al principio dell'idoneità soggettiva, ritenendo che la capacità contributiva fosse rilevata in qualsiasi fatto che esprimesse potenzialità o forza economica nella sua oggettività e che, pertanto, potesse essere considerato come presupposto d'imposta²²

¹⁸ DE MITA E., *Principi di diritto tributario*, Milano 2000, p.80.

¹⁹ GIOVANNINI A., *cit.*, p.27.

²⁰ Corte Cost. sentt. 91/1972 e 144/1972.

²¹ Corte Cost., sent. 10 luglio 1968, n.97.

²² Secondo la giurisprudenza più recente la Corte Costituzionale ha addirittura dato una nozione di capacità contributiva non più limitata alla situazione economica del contribuente o alla rilevanza patrimoniale del fatto, ma a una concezione economica più ampia, data dalla possibilità di operare economicamente sul mercato per effetto del dominio dei fattori di produzione mediante attività

secondo valutazioni riservate al legislatore, salvo il controllo di costituzionalità, riguardo il profilo della palese arbitrarietà e manifestata irragionevolezza²³.

La Corte Costituzionale, pertanto, ha finito con l'adottare una lettura puramente oggettivistica e non personalistica dell'art.53 Cost.²⁴, in linea con i processi di integrazione dei mercati e dei sistemi fiscali nazionali, di evoluzione delle libertà fondamentali a livello comunitario e a seguito dell'introduzione di nuovi e più evoluti strumenti di accertamento, che spingono a una concezione più moderna della capacità contributiva²⁵.

A tal punto, appare fondamentale effettuare una riflessione su come il concetto di capacità contributiva venga declinato nella sua concreta attuazione, ovvero come si crei quel legame oggettivo tra prestazione imposta e presupposti economici. La giurisprudenza costituzionale, a tal fine, ha evidenziato chiaramente quali requisiti fondamentali debba possedere la potenzialità economica del presupposto d'imposta scelto dal legislatore, cui deve collegarsi la partecipazione alle spese pubbliche. Tali requisiti possono essere ravvisati nella personalità, effettività e attualità della capacità contributiva.

1.1.2 I principi della personalità, effettività e attualità della capacità contributiva

Il tributo deve essere connesso a un fatto idoneo a indicare una capacità economica personale, ovvero la tassazione deve colpire ricchezze proprie del

organizzate (Corte Cost. sentt. 4 maggio 1995, n.143; 5 febbraio 1996, n. 21; 21 maggio 2001, n.156; 25 luglio 2002, n. 395).

²³ Corte Cost. sentt. 156/2001, 124/2003.

²⁴ In base a tale concezione trova giustificazione, quindi, anche un'imposta sulle imprese, come l'IRAP, la quale ha come presupposto il valore lordo della produzione, a prescindere dal reddito, e che colpisce anche imprese che chiudono l'esercizio in perdita (Corte Cost. sent. 21 maggio 2001, n.156.)

²⁵ Il superamento della concezione puramente soggettiva della capacità contributiva è stato ad esempio favorito dall'applicazione delle norme comunitarie tributarie sulla concorrenza. Gli artt. 107 e 108 TFUE (ex artt. 87 e 88), volti ad assicurare l'eliminazione di ogni forma di distorsione alla concorrenza a livello intracomunitario, costituiscono infatti uno dei maggiori vincoli alla potestà tributaria nazionale e locale, riducendo notevolmente la discrezionalità dell'Amministrazione Finanziaria e del giudice tributario.

soggetto passivo che non può essere assoggettato al prelievo per ricchezze ad altri riferibili o da altri possedute sulla base di un titolo giuridico legittimante²⁶.

Il principio di capacità contributiva impone poi che vi sia un collegamento effettivo tra la prestazione imposta e il presupposto economico considerato, in quanto solo tale collegamento determina l'attitudine alla contribuzione, cioè l'idoneità a pagare una somma a titolo d'imposta.

La Corte Costituzionale ha più volte affermato che la tassazione deve colpire ricchezze certe e non meramente fittizie²⁷, ponendo un limite all'attività del legislatore nell'identificazione del presupposto della base imponibile. Evitare il ricorso a criteri di determinazione miranti a colpire entità non esistenti in concreto in quanto elaborati in termini astratti e forfettari mira a rendere illegittime le presunzioni assolute, penalizzanti per i contribuenti.

In realtà, il requisito dell'effettività non vieta *tout court* le presunzioni; esse sono considerate legittime se razionalmente giustificate e fondate sulla comune esperienza²⁸. Ciò che non è consentito è trasformare tali previsioni in certezze assolute senza dare la possibilità di dare prova contraria²⁹.

Molto ampio e variabile è il ventaglio degli elementi ricostruttivi della capacità contributiva e la loro conformità all'art.53 Cost. è vincolata ad alcune condizioni: innanzitutto i risultati ai quali conducono devono rispondere a canoni di ragionevolezza, logicità e normalità e ad essi deve essere possibile opporre una diversa ricostruzione probatoria e le prove a tal fine utilizzabili devono essere possibili e poter assumere concreto rilievo³⁰.

Tra i fatti indice della capacità contributiva legittimati dalla Corte Costituzionale il primo è il reddito, indice naturale e indiscusso di capacità

²⁶ La questione si pose per la tassazione dei redditi familiari a seguito dell'istituzione dell'IRPEF negli anni settanta. Il D.P.R. 29 settembre 1973, n.597, riprendendo la disciplina dell'imposta complementare progressiva sul reddito, fissò il criterio del concorso alla formazione dell'imponibile del capo famiglia di tutti i redditi dei quali esso avesse la libera disponibilità e dei redditi del coniuge, per i quali la disponibilità era presunta. Tuttavia, la Corte Costituzionale, con la sentenza n.179 del 1976 resero nulla tale formazione (Giovannini A., *cit.*, p.35-36).

²⁷ Corte Cost., sent. 28 luglio 1976, n.200.

²⁸ Corte Cost., sent. 1980, n.42.

²⁹ DE MITA, *Principi di diritto tributario*, Milano 2007, p.92.

³⁰ Il postulato dell'effettività dovrebbe, ad esempio, escludere dalla base imponibile le componenti meramente nominali prodotte dall'inflazione (GIOVANNINI A., *cit.*, p.38).

contributiva e forza economica³¹. Essendo il concetto di reddito alla base del prelievo tributario, è ovvio che i tributaristi si siano posti il problema della definizione di tale concetto e di come esso si leghi alla nozione di capacità contributiva. Tuttavia, la nozione di reddito fatta propria dal nostro legislatore, sin dal T.U. del 1877, è chiaramente il frutto di un compromesso³².

Il reddito per i tributaristi, infatti, è un concetto ibrido, a metà tra le nozioni degli aziendalisti e quelle delle altre scienze economiche³³. Le problematiche per i tributaristi nel dare una propria definizione di reddito deriva appunto dalla difficoltà di traslare un concetto sostanzialmente economico all'interno della sfera del diritto³⁴.

Il reddito complessivo viene a configurarsi come il flusso di risorse che in un dato arco temporale entra nella sfera economica (e quindi nella disponibilità) di un individuo; esso si aggiunge allo *stock* di risorse costituito dal patrimonio e, quindi, misura l'incremento nella capacità di spesa di un individuo³⁵.

In realtà, infatti, il concetto di reddito effettivo sul quale viene applicata l'imposta tributaria è inteso nella dottrina come sinonimo del presupposto legislativo dell'imposta sul reddito, puntualmente determinato, in concreto, dall'indice di capacità contributiva assunto a riferimento³⁶.

Oltre al reddito, sia in dottrina che in giurisprudenza, troviamo infatti come fatto indice di capacità contributiva anche il patrimonio e il suo incremento di valore³⁷. Il patrimonio (o la ricchezza) di cui un individuo è titolare è dato dall'entità o *stock* delle risorse (beni fisici, attività finanziarie nette, ecc) di cui quel soggetto è proprietario in un certo istante di tempo; esso misura il potere di acquisto complessivo e cioè la capacità di spesa di cui quell'individuo gode in quella data.

Tra gli indici indiretti di capacità contributiva, vi è poi il consumo in quanto l'acquirente, proprio in ragione dell'acquisto effettuato, dimostrerebbe capacità di

³¹ MARCHESSELLI, A., *Le presunzioni nel diritto tributario: dalle stime agli studi di settore*, Giappichelli, 2012.

³² Sull'argomento si faccia riferimento a FALSITTA G., *Manuale di diritto tributario*, Padova, 2014.

³³ FALSITTA G., *Manuale di diritto tributario*, Padova, 2014.

³⁴ BLUMENSTEIN E., *Sistema di diritto delle imposte*, Milano, 1954.

³⁵ Tale definizione di reddito rappresenta una sintesi tra le principali teorizzazioni del concetto di reddito: "reddito entrata"; "reddito prodotto"; reddito consumo". Sull'argomento si faccia riferimento a DE VITI DE MARCO A., *Principi di economia finanziaria*, Torino, 1934; EINAUDI L., *Intorno al concetto di reddito imponibile e di un sistema di imposte sul reddito consumato*, in *Saggi sul risparmio e l'imposta*, Torino, 1941.

³⁶ SELICATO G. *cit.*, p 66.

³⁷ Corte Cost. sentt. 22 aprile 1997, n.111; 30 settembre 1987, n. 301.

spesa e la spesa, solitamente, è abbinata al reddito come chiaro indice di forza economica³⁸. Il consumo (o la spesa) rappresenta il flusso di risorse che, sempre in un dato arco temporale, esce dalla sfera economica del soggetto, indicando la capacità di spesa realizzata.

In realtà, reddito, patrimonio e consumo rappresentano aspetti diversi ma interdipendenti della capacità contributiva di un soggetto e dovrebbero essere considerati congiuntamente al fine di determinare la capacità contributiva individuale, secondo l'impostazione accolta dalla scienze delle finanze³⁹.

Sono stati poi individuati altri indici indiretti di capacità contributiva, come gli affari e il trasferimento di un bene, rilevanti per le imposte indirette come l'imposta di fabbricazione e l'imposta di registro⁴⁰.

Strettamente connesso con il requisito dell'effettività è l'attualità dell'imposizione fiscale, ovvero il tributo deve essere riferito ad un atto idoneo a testimoniare una capacità economica attuale, principio che consente di limitare la retroattività della norma tributaria⁴¹. Ciò vuol dire, da un lato, che il tributo deve colpire innanzitutto ricchezze che al momento della tassazione manifestano attitudine alla contribuzione, anche se si sono formate in archi temporali precedenti o se ne preveda la produzione in tempi relativamente prossimi alla tassazione medesima; dall'altro, che le leggi d'imposta retroattive, seppur vietate in linea di principio, sono ammissibili ma solo ad alcune condizioni che sono state stabilite dalla Corte Costituzionale nel corso della sua attività giurisprudenziale⁴².

Innanzitutto, non deve essere trascorso molto tempo dalla realizzazione dei fatti espressivi della capacità economica, in base a una valutazione ragionevole; gli effetti economici di quei fatti devono permanere nel patrimonio del contribuente e la tassazione *ex-post* delle ricchezze deve essere prevedibile sin dall'inizio a causa di lacune nell'ordinamento o di incerte formulazioni delle norme⁴³.

³⁸ Corte Cost. sent. 131/1973.

³⁹ BRISES B., *Lezioni di scienza delle finanze, Volume 2, Il Sistema tributario*, Torino, 2013.

⁴⁰ TESAURO F., *Istituzioni di diritto privato, Parte Generale*, Torino, 2011, p. 67.

⁴¹ L'irretroattività è un principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore deve attenersi in quanto "la certezza dei rapporti preteriti costituisce un indubbio cardine della civile convivenza e della tranquillità dei cittadini" (Corte Cost. sent. 4 aprile 1990, n. 155). Tuttavia, in deroga al principio dell'irretroattività, il legislatore può emanare norme retroattive.

⁴² Corte Cost., sentt. nn. 44/1966; 75/1969; 54/1980; 315/1994.

⁴³ Corte Cost., sent. 20 luglio 1994.

Il principio dell'attualità, quindi, impone che la tassazione debba avvenire su un fatto indice attuale, anche in presenza di leggi tributarie retroattive, poiché il problema principale è rappresentato dal fatto che la ricchezza colpita potrebbe non trovarsi più nella disponibilità del soggetto passivo⁴⁴. Pertanto, nella prassi, è ormai accettato che una disposizione retroattiva non comporti necessariamente una violazione dell'art. 53 Cost., poiché solo quando *“la legge assume a presupposto un fatto o una situazione passati e non più esistenti, il rapporto tra imposizione e capacità contributiva può risultare spezzato”*⁴⁵.

La norma tributaria retroattiva è stata giudicata legittima in quanto coerente con la “prevedibilità” dell'introduzione dell'imposta rispetto alla sensibilità del contribuente medio, così come sancito dalla Corte Costituzionale⁴⁶.

Il concetto di prevedibilità, tuttavia, ha influenzato profondamente il rapporto tra capacità contributiva e interesse fiscale, creando uno sbilanciamento a favore del secondo. In seno al diritto tributario va indubbiamente riconosciuto il ruolo fondamentale dell'interesse fiscale, desumibile dall'art.53 Cost., inteso quale interesse alla percezione dei tributi, pronta e perequata; ma non ne può risultare sottomesso il principio di capacità contributiva espressamente posto al centro del sistema dei valori costituzionali.

Interesse fiscale e capacità contributiva vanno temperati in modo coerente ed equilibrato e ciò lo impone il principio di uguaglianza, il diritto di difesa, le regole del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa⁴⁷.

Le dinamiche evolutive del sistema impositivo degli ultimi anni sono indubbiamente il frutto di una serie di cambiamenti che hanno interessato la nostra società: le fasi alterne dell'economia, l'evoluzione tecnologica con i suoi effetti sulla produzione della ricchezza e il controllo del contribuente⁴⁸, la volatilità dei patrimoni

⁴⁴ BEGHIN M., *Diritto tributario. Principi, istituti e strumenti per la tassazione della ricchezza*, Torino, pag. 41.

⁴⁵ Corte Cost., sent. N. 45/1964

⁴⁶ BORIA P., art. 53, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pag. 16.

⁴⁷ DE MITA E., *Interesse fiscale e tutela del contribuente. Le garanzie costituzionali*, Milano Editore, 2006.

⁴⁸ Sul tema dell'intreccio tra i modelli di prelievo e le modalità di produzione della ricchezza, anche i riferimenti al *cyberspazio* si faccia riferimento a URICCHIO A.F., *Le frontiere dell'imposizione tra evoluzione tecnologica e nuovi assetti istituzionali*, Bari, 2010.

e il loro condizionamento sulle politiche impositive⁴⁹, la riallocazione dei fattori produttivi a livello globale, non ultimo bisogna considerare l'influenza che il diritto internazionale e comunitario ha sugli schemi generali del diritto tributario italiano.

Quella che stiamo attraversando, pertanto, è una fase di profonda trasformazione del rapporto tra Fisco e contribuente che offre numerosi spunti di riflessione sulle prospettive del procedimento tributario e sulle sue possibili interferenze con la disciplina positiva dei tributi⁵⁰, in particolar modo nella sfera delle imposte dirette. Ci si chiede, infatti, se i profili procedimentali della materia possano influenzare l'elemento oggettivo del tributo, soprattutto quando ci si riferisce all'ipotesi di alcuni metodi induttivi che associano un significato reddituale ad elementi indipendenti dal presupposto impositivo, come la disponibilità dei beni e il sostenimento di spese da parte del contribuente.

Nell'attuale dibattito sulla deriva concettuale della nozione di reddito il confronto tra tributaristi e costituzionalisti è volto a verificare la possibilità di concepire il valore costituzionale della capacità contributiva *“in chiave aggiornata e al passo coi tempi”*⁵¹.

Il problema della esatta nozione di capacità contributiva, infatti, si pone al giorno d'oggi con maggiore necessità rispetto al passato dato che il livello di pressione tributaria sui tradizionali beni di natura reddituale e patrimoniale sta raggiungendo livelli insostenibili e che, quindi, sul piano delle politiche fiscali appare necessario ricercare nuovi presupposti impositivi e nuovi tipi di ricchezza meno percepibili dai singoli contribuenti⁵².

⁴⁹ SELICATO G., *La rilevanza fiscale dei traffici internazionali e attività di controllo dell'Amministrazione finanziaria: strumenti e informazioni a disposizione dell'autorità*, in AA. VV., *Traffico Transfrontaliero di rifiuti*, Bari, 2008.

⁵⁰ Sull'argomento si faccia riferimento a DI PIETRO A., *Rilevanza sostanziale delle nuove procedure di accertamento*, in AA.VV., *Il nuovo accertamento tributario tra teoria e processo*, (a cura di) PREZIOSI C., Roma, 1996.

⁵¹ GALLO F., *L'evoluzione del sistema fiscale e il principio di capacità contributiva*, in *Rass. Trib.*, 2013.

⁵² GALLO F., *cit.*

1.2 Il procedimento di imposizione e l'accertamento tributario

L'accertamento e la riscossione del tributo rappresentano il principale cantiere aperto del diritto tributario. Al suo interno confluiscono i vari contributi del legislatore, della giurisprudenza, della prassi e della dottrina. In particolare, l'accertamento tributario è oggetto da molti anni di indagini prevalentemente rivolte alla considerazione della sua efficacia giuridica soprattutto in merito al rapporto tra presupposto di fatto e accertamento tributario⁵³.

Il procedimento di imposizione tributaria è il complesso di atti coordinati e collegati tra di loro posti in essere dall'Amministrazione Finanziaria per l'applicazione delle norme tributarie.

Nel diritto amministrativo, così come nel diritto tributario, il procedimento rappresenta l'ambito naturale in cui emergono gli interessi, pubblici e privati, investiti dalla decisione dell'autorità⁵⁴. Tuttavia, parte della dottrina nega al procedimento tributario una funzione sostanziale, relegandogli una finalità meramente descrittiva, o addirittura atecnica, date le peculiarità delle procedure tributarie rispetto al modello del procedimento amministrativo⁵⁵.

Negli ultimi anni, è stata effettuata una rivisitazione teorica dell'azione impositiva, a causa di determinati eventi. *In primis*, lo Statuto dei diritti del contribuente emanato nel 2000 in attuazione degli artt. 3, 23, 53 e 97 Cost.⁵⁶, ha rafforzato la connotazione amministrativa dell'azione impositiva; successivamente i principi del diritto comunitario hanno portato a una maggiore osmosi tra l'azione amministrativa e l'azione impositiva⁵⁷.

Quindi, il procedimento tributario può essere ricondotto al più ampio genere del procedimento amministrativo con la consequenziale applicabilità della legge n. 241/1990⁵⁸, sia pure con alcuni limiti, primi tra tutti quelli esplicitati dall'art. 13,

⁵³ A tal proposito di veda COMELLI A., *Poteri e atti nell'imposizione tributaria*, Padova, 2012.

⁵⁴ SANDULLI A. M., *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1940.

⁵⁵ RUSSO P., *Manuale di diritto tributario. Parte speciale*, Milano, 2009. Sull'argomento si veda PERRONE L., *Osservazioni sul "procedimento tributario" dopo la riforma della legge sul procedimento amministrativo*, in *Riv. dir. fin.*, 2007, I, 52.

⁵⁶ Legge 27.7.2000, n. 212.

⁵⁷ DEL FEDERICO L., *Tutela del contribuente ed integrazione giuridica europea, Contributo allo studio della prospettiva italiana*, Milano, 2010, p 220 ss.

⁵⁸ *La legge in merito riguarda le nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.*

secondo cui le disposizioni relative alla partecipazione al procedimento amministrativo non si applicano al procedimento tributario, dato che non è previsto in via generale un diritto del cittadino all'*agere* dell'Amministrazione Finanziaria, e per il quale restano ferme, quindi, le particolari norme che lo regolano⁵⁹.

Tale aspetto si ricollega alla natura delle obbligazioni tributarie. Tali obbligazioni, sebbene riconducibili alla *species* delle obbligazioni pubbliche, ritraggono infatti le proprie caratteristiche intrinseche dal diritto civile⁶⁰. Ciò nonostante, l'Amministrazione Finanziaria, pur dotata di poteri autoritativi, dispone di una discrezionalità vincolata, ovvero non può disporre pienamente dell'obbligazione tributaria per non ledere gli interessi della collettività⁶¹. E proprio l'assenza di discrezionalità avrebbe giustificato in passato la netta differenza tra procedure tributarie e procedimento amministrativo⁶².

Si potrebbe pensare che l'attività conoscitiva che l'Amministrazione Finanziaria pone in essere, espletata nel rispetto di alcuni principi fondamentali sanciti dallo Statuto dei diritti del contribuente, quali quelli di buona fede e di affidamento, di conoscenza e chiarezza degli atti, dell'obbligo di motivazione e di contraddittorio tra le parti, si ponga in prima analisi in rottura con l'indisponibilità dell'obbligazione tributaria. Tali principi, di natura privatistica, devono essere però contestualizzati nel sistema pubblicistico nel quale operano, in particolare interpretati in relazione all'art. 97 Cost.⁶³, con la conseguenza che la Pubblica Amministrazione, nel contemperare gli interessi pubblici con quelli privati, pur non potendo disporre della singola obbligazione tributaria possa avvalersi di tali principi per raggiungere l'obiettivo ultimo di un prelievo fiscale basato sulla effettività della capacità contributiva⁶⁴.

⁵⁹ AMATUCCI F., *Principi e nozioni di diritto tributario*, Seconda Edizione, Torino, 2014, p.192

⁶⁰ PUGLIESE M., *L'obbligazione tributaria*, Padova, 1935.

⁶¹ LA ROSA S., *Autorità e consenso nel diritto tributario*, Milano, 2007.

⁶² PERRONE L., *La disciplina del procedimento tributario nello Statuto del contribuente*, in *Rass.trib.*, 2011.

⁶³ "Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge" (Testo applicabile a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014).

⁶⁴ AMATUCCI F., *Principi e nozioni di diritto tributario*, Torino, 2014, p 189.

La prospettiva che rafforza la connotazione amministrativistica dell'azione impositiva va avvalorata soprattutto a seguito della novella della legge n. 241/1990 ad opera della legge 11 febbraio 2005, n. 15, che ha modernizzato il nostro ordinamento tributario, recependo alcuni principi già sanciti nel panorama comunitario, quale quello appunto del contraddittorio.

Anche se nel procedimento tributario italiano non esiste un diritto del contribuente a dialogare con l'autorità amministrativa, tuttavia tale diritto può ricavarsi dalle norme costituzionali il cui rispetto consentono una maggiore economicità dell'azione amministrativa⁶⁵.

Le critiche più diffuse all'impiego della categoria del procedimento in materia tributaria, ovvero che le procedure tributarie non sono riconducibili al modello tipico e non hanno schema unitario, che per l'attuazione del prelievo possono essere sufficienti solo gli atti del contribuente (dichiarazione e versamento), che l'atto finale di un procedimento iniziato può mancare se l'Ufficio non ne ritiene sussistenti i presupposti e che gli schemi di attuazione del prelievo variano a seconda dei diversi tributi, sono condizionate da approcci particolaristici, i quali non tengono conto dell'esistenza di analoghe situazioni anche nell'ambito della normale azione amministrativa⁶⁶. Inoltre, non è esatto affermare che per l'attuazione del prelievo possono essere sufficienti solo gli atti del contribuente, basti pensare all'attività amministrativa necessaria all'elaborazione e all'approvazione dei modelli di dichiarazione e di versamento, come alla ricezione e gestione di tali adempimenti del contribuente.

Per inquadrare al meglio la rilevanza procedimentale nel diritto tributario è necessario analizzare le singole fasi procedimentali; iniziativa, istruttoria, decisione ed emissione dell'atto finale⁶⁷.

Il rapporto giuridico d'imposta è quel rapporto che lega l'obbligo del soggetto passivo di versare l'imposta al diritto dell'ente impositore di riscuoterla⁶⁸. Dunque,

⁶⁵ La dottrina ha introdotto la generalizzata, sia pure implicita, implementazione del principio del contraddittorio. Per quanto riguarda la giurisprudenza, a fronte dei risalenti orientamenti svalutativi del contraddittorio, sembrano ormai risolutive le sentenze 1.12-18.12.2009, nn. 26635, 26636, 26637 e 26638, con le quali le Sezioni Unite, in tema di accertamenti standardizzati, hanno riconosciuto che *"il contraddittorio deve ritenersi un elemento essenziale e imprescindibile (anche in assenza di una espressa previsione normativa) del giusto procedimento che legittima l'azione amministrativa..."*.

⁶⁶ COMELLI, A., *Poteri e atti nell'imposizione tributaria*, Padova, 2012.

⁶⁷ SALVINI L., *Procedimento amministrativo (Dir.trib.)*, In *dizionario di diritto pubblico*, Vol.5, 2006.

l'obbligazione tributaria corrisponde alla specificazione, in capo al contribuente, del dovere di contribuzione *ex art.53 Cost.* correlato al potere di imposizione dello Stato, al seguito del verificarsi del presupposto d'imposta.

Nello specifico, il presupposto o fattispecie di imposta consta di atti, fatti e situazioni previsti dalla legge che raffigurano indici di capacità contributiva. Esso, tuttavia, va distinto dall'oggetto che è costituito dalla ricchezza, la quale rappresenta a sua volta la capacità economica che un determinato tributo vuole colpire⁶⁹. Dalla caratteristica del presupposto dipende poi la distinzione delle imposte in dirette e indirette, dove le prime colpiscono il possesso di un reddito o di un patrimonio, mentre le seconde colpiscono i consumi, le spese e, quindi, tutte quelle situazioni in cui la capacità contributiva è desumibile indirettamente.

La funzione di imposizione dei tributi è attribuita dalla legge all'Amministrazione Finanziaria: essa consiste nel potere di determinare i tributi dovuti dal contribuente, tutelando l'interesse della giusta distribuzione degli oneri tributari tra tutti i contribuenti⁷⁰. La funzione impositiva è, pertanto, un'azione amministrativa diretta a soddisfare il fine del prelievo fiscale; un'azione discrezionale che tuttavia non deve andare oltre gli spazi consentiti dalla legge per non trasformarsi in arbitrio.

Con la riforma del diritto tributario del 1971 e la nascita del c.d. "Fisco di Massa", il sistema italiano della tassazione dei redditi si è improntato sul principio dell'autotassazione dei redditi o autoliquidazione dell'imposta⁷¹. L'attuazione delle leggi d'imposta, pertanto, è affidata, *in primis*, agli stessi contribuenti, dato che il solo verificarsi del presupposto di imposta determina, infatti, per il contribuente obblighi di dichiarazione e di pagamento. In capo all'Amministrazione finanziaria ricade, invece, il dovere di effettuare il controllo delle dichiarazioni dei contribuenti.

⁶⁸ GIANNINI A.D., *Il rapporto giuridico d'imposta*, Milano, 1937.

⁶⁹ FANTOZZI A., *Il diritto tributario*, Torino, 2012.

⁷⁰ COMELLI A., *Poteri degli uffici ed atti impositivi: la teoria di Federico Maffezzoni*, in *Rass. trib.*, 2/2010, p 373.

⁷¹ La legge 9 ottobre 1971, n. 825, contenente "*delega legislativa al governo della Repubblica per la riforma tributaria*", dava il via all'attuazione della riforma che aboliva una serie di imposte dirette e indirette. Le prime furono conglobate nelle due imposte dirette fondamentali, quella sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) e quella sul reddito delle persone giuridiche (IRPEG). L'introduzione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA, istituita con decreto n. 633 del 1972) fece riassorbire in essa le imposte indirette abolite. La prima parte della riforma, attuata con decreti, entrò in vigore il 1° gennaio 1973. In particolare, la legge 2 dicembre 1975, n. 576 (la miniriforma Visentini), introdusse il principio del cumulo dei redditi e il sistema dell'autotassazione.

Quindi, i momenti centrali del nuovo sistema d'imposta, in particolare quello sancito dal D.P.R. n. 600 del 1973 relativo all'accertamento delle imposte dirette e alla riscossione dei tributi, sono la dichiarazione, l'autoliquidazione e il versamento spontaneo del tributo da parte del contribuente. A questi momenti si giustappongono la possibilità, eventuale, dell'accertamento o della rettifica della dichiarazione ad opera dell'Amministrazione Finanziaria e la possibilità, legata a una patologia del rapporto, dell'iscrizione al ruolo⁷².

Il procedimento di tassazione dei redditi delle persone fisiche inizia dunque con la dichiarazione del contribuente attraverso dei modelli ministeriali approvati per ciascun periodo di imposta⁷³. Alla presentazione della dichiarazione sono obbligati tutti coloro che nel periodo di imposta di riferimento abbiano conseguito dei redditi, indipendentemente se dalla conseguente liquidazione dovessero emergere o meno delle imposte da versare; tuttavia, vi sono dei casi in cui tale l'obbligo non persiste.

In sintesi, l'esonero riguarda i soggetti che hanno un reddito di ammontare inferiore al minimo imponibile⁷⁴, coloro che percepiscono reddito derivante dall'abitazione principale o reddito da lavoro dipendente/pensione e coloro che hanno redditi esenti o soggetti con ritenuta alla fonte a titolo d'imposta⁷⁵. Il non presentare la dichiarazione, quindi, non comporta automaticamente che non si debba versare alcuna imposta⁷⁶.

Nella dichiarazione devono essere indicati *“tutti gli elementi attivi e passivi necessari per la determinazione degli imponibili secondo le norme che disciplinano le imposte stesse”*⁷⁷, oltre che tutti gli elementi necessari per determinare l'imposta dovuta e la somma da versare. Devono essere indicati, pertanto, gli oneri deducibili⁷⁸, l'imposta lorda, le detrazioni d'imposta⁷⁹, l'imposta netta, le ritenute

⁷² Artt.1-37 del D.P.R. 29 settembre 1973, n.600.

⁷³ Il modello standard è detto “Unico”; vi è poi il modello semplificato (mod.730) destinato ai lavoratori dipendenti e ai pensionati.

⁷⁴ TIBOLDO GALLETTO C., *Manuale del commercialista*, Il Sole 24 ore, 2014.

⁷⁵ TIBOLDO GALLETTO C., *cit.*

⁷⁶ TIBOLDO GALLETTO C., *cit.*

⁷⁷ D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art.1, comma 2.

⁷⁸ Gli oneri deducibili sono importi che è consentito detrarre dall'imponibile lordo e che quindi fanno diminuire l'imposta da pagare. Devono essere riportati nella sezione II del quadro RP del modello Unico. I più comuni oneri deducibili previsti dall'art. 10 del TUIR sono i seguenti:

- gli oneri dei contributi previdenziali e assistenziali;
- gli oneri dei contributi per i fondi integrativi del servizio sanitario nazionale;
- gli oneri dei contributi per forme pensionistiche complementari e individuali, per un importo non superiore a 5.164,57 euro

alla fonte e i versamenti d'acconto, i crediti d'imposta e, infine, il saldo finale, ovvero la somma da versare o il credito vantato nei confronti dell'Amministrazione Finanziaria.

A questo punto è opportuno approfondire il concetto di reddito all'interno dell'ordinamento tributario italiano.

In seguito all'entrata in vigore del T.U. 917/1986 (TUIR), si è assistito a notevoli innovazioni circa le disposizioni in materia di tassazione dei redditi, rinunciando a un concetto generale di reddito e individuando, invece, sei categorie di reddito tassabili secondo l'art. 6 TUIR⁸⁰. In linea generale il reddito inteso dal Legislatore italiano è definito come un incremento patrimoniale realizzatosi in un determinato periodo di tempo, variazione che può concretizzarsi in denaro ma anche in natura. Inoltre, il reddito *“deve essere necessariamente personale, in quanto esso può essere misurato e definito solo con riferimento ad un determinato soggetto”*⁸¹.

L'imposizione fiscale sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) istituita con la riforma del sistema tributario italiano nel 1974 e regolata attualmente dal TUIR è, infatti, un'imposta personale, diretta e progressiva per scaglioni di reddito.

In quanto imposta personale l'IRPEF colpisce la ricchezza tenendo conto delle condizioni familiari, economiche e sociali dei contribuenti (presenza di familiari a carico, dell'attività lavorativa svolta, ecc.). Essa grava sulle persone

Oltre alle spese mediche generiche e di assistenza specifica per i portatori di handicap, sono deducibili dal reddito imponibile Irpef (il contributo al servizio sanitario nazionale sulla rc auto-moto e natanti, non è più deducibile dal reddito, a partire dai redditi 2014):

- gli assegni periodici per il mantenimento del coniuge separato o divorziato;
- il contributo sugli immobili ai consorzi obbligatori per legge (p. es., consorzio bonifica e canone concessione ex demaniale), purché relativi a immobili il cui reddito concorre alla formazione di quello complessivo;
- le erogazioni liberali a favore di istituzioni religiose;
- le erogazioni liberali a favore delle organizzazioni non governative;
- le erogazioni liberali a favore di organizzazioni non lucrative di utilità sociale, di associazioni di promozione sociale e di alcune fondazioni e associazioni riconosciute;
- le erogazioni liberali a favore di università, enti di ricerca ed enti parco;
- le rendite, vitalizi, assegni alimentari ed altri oneri;
- gli oneri dei contributi previdenziali versati per gli addetti ai servizi domestici ed all'assistenza personale o familiare, per un importo non superiore a 1.549,37 euro.

⁷⁹ Dall'imposta lorda il contribuente può effettuare delle detrazioni per il 19% riguardo a diverse fattispecie:

- *familiari a carico*;
- *redditi da lavoro o pensione*;
- *altri oneri*.

⁸⁰ DE MITA, E., *Principi di diritto tributario*, Milano, 2011, p 140.

⁸¹ RUSSO P., *Manuale di diritto tributario. Parte speciale*, Milano, 2009, p 47.

fisiche che hanno conseguito redditi di qualsiasi natura (denaro o in natura) residenti e non (per i redditi prodotti nel territorio italiano). La progressività, infine, indica che il contribuente versa l'imposta in funzione degli scaglioni di reddito nel quale rientra, corrispondendo al Fisco il dovuto in funzione alla relativa aliquota. Le aliquote attuali variano tra il 23% e il 43%.

La dichiarazione dei redditi ha, pertanto, un contenuto assai vario e complesso. Essa, quindi, è un atto che assume un particolare rilievo all'interno del procedimento amministrativo-tributario.

La rilevanza procedimentale⁸² è strettamente legata all'attività di controllo da parte dell'Amministrazione Finanziaria, sia nella fase della c.d. liquidazione automatica e del controllo formale, sia in seguito per il controllo sostanziale, determinando i metodi di rettifica del reddito dichiarato, il tipo di avviso di accertamento, ecc. Infatti, se la dichiarazione risulta fedele non si svolgeranno ulteriori fasi di controllo, viceversa qualora emerga l'infedeltà o l'inesattezza dei dati dichiarati, si procederà all'accertamento del maggior reddito e all'irrogazione delle sanzioni.

La dichiarazione ha, inoltre, un rilievo probatorio, in quanto esonera l'ufficio dal provare i fatti in essa esposti, viceversa tutto ciò che non emerge dalla dichiarazione deve essere provato dall'Amministrazione⁸³.

Il controllo automatico della dichiarazione viene svolto in via informatica durante la fase della liquidazione, disciplinata dall'art. 36- *bis* del D.P.R. del 1973, n. 600; esso è rivolta non alla rettifica del reddito bensì alla correzione di errori numerici risultanti dal contenuto della dichiarazione e dagli elementi posseduti dall'Anagrafe Tributaria⁸⁴.

⁸² TESAURO F., *Istituzioni di diritto tributario, Parte generale*, Torino, 2011, p 155.

⁸³ Poiché dichiarare un presupposto di imposta vuol dire dichiarare un fatto che determina per il dichiarante il sorgere di un debito, la dichiarazione in passato era considerata una vera e propria confessione, così come sancito dall'art. 2370 c.c., secondo il quale una confessione è la dichiarazione che una parte fa della verità di fatti ad essa sfavorevoli e favorevoli per l'altra parte.

⁸⁴ La comunicazione della liquidazione è effettuata attraverso atto impositivo da notificare entro il periodo di presentazione della dichiarazione per l'anno successivo. L'avviso bonario, che precede tale atto, consente tuttavia al contribuente di evitare l'iscrizione al ruolo purché entro trenta giorni fornisca chiarimenti o elementi necessari.

Ogni contribuente, infatti, è identificato mediante un codice fiscale⁸⁵ ed è iscritto nell'Anagrafe Tributaria, in cui sono raccolti *“su scala nazionale i dati e le notizie risultanti dalle dichiarazioni e dalle denunce presentate agli uffici dell'amministrazione finanziaria e dai relativi accertamenti, nonché i dati e le notizie che possono comunque assumere rilevanza ai fini tributari”*⁸⁶. L'Anagrafe registra anche i rapporti bancari dei contribuenti e il sistema è integrato con la Guardia di Finanza per via telematica.

Se in base alla procedura di liquidazione risulta che l'importo determinato e versato dal contribuente è inferiore a quello da versare in base alla stessa dichiarazione si procede direttamente alla riscossione della somma non versata, senza la necessità di alcun avviso di accertamento.

Alla liquidazione della dichiarazione può seguire il c.d. controllo formale, disciplinato dall'art. 36-ter dello stesso decreto, attraverso il quale l'Amministrazione Finanziaria procede invece a una valutazione formale delle dichiarazioni dei redditi presentate dai contribuenti e dai sostituti d'imposta⁸⁷, soffermandosi in particolare su alcune voci meritevoli di essere giustificate documentalmente dal soggetto passivo, quali le deduzioni, le detrazioni, i crediti d'imposta, ecc. Il controllo formale, a differenza della liquidazione, non è automatico, ma è svolto in base a criteri selettivi fissati dal Ministero⁸⁸.

In tale fase, dunque, il contribuente diventa parte essenziale del procedimento, in quanto è invitato espressamente dagli uffici finanziari a fornire tutti i chiarimenti e a trasmettere i documenti che li giustificano.

In sede di controllo formale, tuttavia, l'Ufficio non ha il potere di valutare il merito del presupposto d'imposta e non può nemmeno utilizzare le attività istruttorie

⁸⁵ Il codice fiscale per le persone fisiche è un codice alfanumerico di lunghezza fissa di 16 caratteri che serve ad identificare in modo univoco ai fini fiscali e amministrativi i cittadini.

⁸⁶ D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art.1.

⁸⁷ Gli uffici provvedono a tale controllo entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello della presentazione.

⁸⁸ In relazione al metodo per l'individuazione dei soggetti da controllare, le verifiche possono essere classificate come: verifiche effettuate nei confronti di soggetti individuati in base a criteri di pericolosità fiscale o in seguito ad indagini specifiche; verifiche estese a più soggetti di uno stesso settore economico in un determinato periodo e con carattere di sistematicità; verifiche a sorteggio, effettuate nei confronti di soggetti scelti secondo i criteri stabiliti annualmente con apposito Decreto Ministeriale.

proprie della fase accertativa in senso stretto⁸⁹. Se dall'esito del controllo formale il contribuente dovesse risultare debitore di un importo maggiore rispetto a quello versato, infatti, l'ufficio provvederà a mandargli comunicazione in maniera tale che il contribuente possa in sede di autoliquidazione versare la somma dovuta evitando l'iscrizione al ruolo e pagando la sanzione ridotta di un terzo⁹⁰.

L'ultima fase del procedimento tributario riguarda il controllo sostanziale delle dichiarazioni, che rientra nel procedimento di accertamento in senso stretto e che è svolto dagli uffici dell'Agenzia delle Entrate e dalla Guardia di Finanza attraverso specifici poteri di indagine⁹¹. Tale fase può essere scissa a sua volta in diversi momenti: iniziativa, istruttoria, decisione ed emissione dell'atto finale.

L'iniziativa è basata su criteri selettivi stabiliti da atti amministrativi di carattere generale diretti ad individuare categorie di contribuenti la cui posizione fiscale presenta elementi di anomalia o per i quali risulta comunque opportuno effettuare controlli. Tuttavia, tali criteri non sono vincolanti, dato che l'Agenzia delle Entrate può procedere al controllo anche nei confronti di contribuenti "fuori lista"⁹².

La legge, inoltre, attribuisce anche alla Guardia di Finanza il potere di effettuare controlli e, quindi, il potere di iniziativa procedimentale.

È indiscutibile, dunque, che il procedimento di accertamento debba essere qualificato come procedimento officioso risultando del tutto superata la risalente tesi che attribuiva alla dichiarazione la funzione di impulso procedimentale⁹³.

Nella fase istruttoria vengono individuate e raccolte le prove su cui basare l'eventuale atto di accertamento, mediante l'esercizio di poteri istruttori specificamente disciplinati ed attribuiti dalla legge⁹⁴ che ne deve indicare le modalità operative e i tempi. L'attività istruttoria finalizzata alla ricostruzione del reddito effettivo e della reale capacità contributiva del soggetto sottoposto a controllo, infatti, può essere potenzialmente lesiva dei diritti e delle libertà costituzionalmente garantiti e, pertanto, deve essere soggetta al principio della riserva di legge ex art. 2 Cost. Il

⁸⁹ Il controllo formale avviene "senza pregiudizio dell'azione accertatrice", così come sancito dall'art.36-ter del D.P.R. n.600/1973.

⁹⁰ Per approfondimenti sull'iscrizione al ruolo si faccia riferimento a DE MITA E., *Le iscrizioni a ruolo delle imposte sui redditi*, Milano,1979.

⁹¹ Artt. 31-46 del D.P.R. n.600/1973.

⁹² FAVARA F., *La programmazione dei controlli fiscali in Italia: aspetti giuridici*, in *Dir. prat. trib.*, 1982, p 222.

⁹³ FALSITTA, *Manuale di diritto tributario*, Padova, 2014.

⁹⁴ Si vedano ad esempio gli artt. 32 ss., D.P.R. n. 600/1973 e gli artt. 51 ss., D.P.R. n. 633/72.

carattere estremamente autoritativo dei controlli, degli accessi, delle ispezioni e delle verifiche, da luogo a un vero e proprio potere di polizia tributaria, per cui i diritti e le garanzie dei contribuenti sottoposti a verifiche fiscali hanno trovato espressa salvaguardia nello Statuto dei diritti del contribuente. In particolare, l'art. 12 delimita l'esercizio delle verifiche e l'art. 15 prevede un apposito codice di comportamento per i verificatori, quali l'obbligo di informare il contribuente dell'inizio dello svolgimento delle verifiche fiscali.

Uno dei mezzi istruttori utilizzati dall'Amministrazione Finanziaria ai fini dell'accertamento dei redditi del contribuente sono le verifiche bancarie⁹⁵ che si sono scontrate da sempre con il limite del segreto bancario, principio non espressamente previsto da alcuna norma specifica ma fatto discendere direttamente dai dettami costituzionali relativi alla tutela del risparmio e dell'investimento⁹⁶.

A seconda delle situazioni che emergono a seguito dell'attività istruttoria, la legge prevede che l'entità dei tributi risultante dalle dichiarazioni possa essere modificata in aumento secondo criteri e metodologie diverse. Con l'atto di accertamento, che ha natura provvedimento, infatti, si determina l'entità qualitativa e quantitativa del presupposto del tributo e, quindi, l'imponibile in rettifica della dichiarazione o in sostituzione di essa.

Al termine dell'attività di controllo i verificatori procedono alla redazione di un processo verbale di constatazione, nel quale vengono descritti i risultati dell'attività svolta, con valutazioni in merito all'eventuale recupero delle imposte e all'irrogazione delle sanzioni.

Ai fini dell'emanazione dell'atto finale, anche se l'istruttoria è stata condotta dalla Guardia di Finanza, il vaglio delle prove acquisite durante tale fase, può essere effettuato solo dall'Ufficio delle Entrate competente ad emanare l'atto di accertamento. L'Agenzia delle Entrate, a pena di nullità, ha l'obbligo di invitare il contribuente a fornire chiarimenti o documenti prima di procedere all'iscrizione a ruolo; viene poi riconosciuto il diritto del contribuente di presentare osservazioni e richieste dopo la notifica del processo verbale di constatazione, gravandosi l'Agenzia di specifici obblighi di vaglio istruttorio prima di emanare l'accertamento. Con

⁹⁵ Sull'argomento si veda CAPOLUPO S., COMPAGNONE P., VINCIGUERRA L., BORRELLI P., *Le ispezioni tributarie*, IPSOA, 2009.

⁹⁶ Art. 47 Cost. *“La repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme”*.

l'adesione ai verbali il contribuente può, pertanto, confidare nell'emissione di un avviso di accertamento parziale con una riduzione delle sanzioni a un ottavo del minimo edittale⁹⁷.

Per determinare il presupposto di fatto nell'ambito della disciplina di uno stesso tributo ai fini dell'emissione dell'avviso di accertamento vengono utilizzate diverse procedure di accertamento. L'evoluzione di questi metodi è stata da sempre caratterizzata dal conflitto tra la tendenza all'individuazione del reddito effettivo e quella che si limitava a rilevare il reddito normale.

Dovendo l'Amministrazione finanziaria effettuare un'attenta raccolta di informazioni che permetta di ricostruire in modo dettagliato lo *status* economico dei contribuenti mediante la quantificazione a ritroso del reddito appare dunque necessario in un certo senso ricostruire i tenori di vita dei contribuenti al fine di verificare la congruenza di questi con i redditi dichiarati.

Il concetto di tenore di vita, al di là degli aspetti filosofici e sociopolitici ad esso legati, è definito quale “lo stile di vita considerato in relazione alle condizioni economiche”⁹⁸ e, quindi, le manifestazioni del tenore di vita possono essere sintomatiche della situazione reddituale di un individuo e di conseguenza della sua capacità contributiva. Tuttavia, parlando di tenore di vita dovrà essere abbandonata l'idea di reddito che trae origine dalle proprie fonti per concentrarsi sulle manifestazioni della ricchezza prodotta, intese come spese o incrementi patrimoniali, ovvero di reddito inteso quale consumo⁹⁹.

Il processo di rideterminazione del reddito complessivo, sulla base dei consumi, permette quindi all'Amministrazione finanziaria, nei casi in cui la fonte reddituale risulti sconosciuta, di andare oltre alle categorie *ex art. 6 TUIR*, attribuendo un *quantum* reddituale alle spese sostenute e definendo a ritroso come si sia concretamente realizzato il fatto fiscalmente rilevante a fini impositivi.

⁹⁷Per gli aggiornamenti sull'argomento si faccia riferimento a <http://rivista.ssef.it>

⁹⁸GABRIELLI A., *Grande dizionario italiano*, Hoepli editore, 2013.

⁹⁹La teoria secondo la quale deve essere considerata quale base imponibile quella parte di reddito impiegata per la soddisfazione dei propri bisogni, ossia quella effettivamente consumata, fu sostenuta anche da Luigi Einaudi (Einaudi L., *Miti e paradossi della giustizia tributaria, ora in Scritti Economici, Storici e Civili*, (a cura di) R. Romano, Mondadori, Milano, 1983).

L'Amministrazione Finanziaria, quindi, utilizzando il tenore di vita al fine di individuare la base imponibile da sottoporre a tassazione, fa ricorso alle presunzioni proprie dell'accertamento sintetico¹⁰⁰.

A questo punto è importante fare delle considerazioni sulle diverse tipologie di accertamento applicabili per le persone fisiche, partendo dal contesto storico in cui tali metodologie si sono affermate.

1.2.1 Le diverse tipologie di accertamento tributario

La determinazione dell'imponibile è un'operazione complessa che richiede l'applicazione combinata di una pluralità di norme.

Il comune denominatore in grado di riunire idealmente l'insieme delle disposizioni riguardo i metodi di accertamento è dato dall'impiego di schemi logico-ricostruttivi utilizzati per rettificare le dichiarazioni dei contribuenti. Il presupposto su cui si fonda l'attività di accertamento, così come affermato da un costante orientamento della giurisprudenza di legittimità, consiste nella corretta valutazione dei fatti legittimamente raccolti¹⁰¹.

La discrezionalità amministrativa necessaria per contestare l'autoliquidazione delle imposte esercitata dal contribuente, infatti, si basa essenzialmente sulla ragionevolezza dei dati acquisiti durante la fase di istruttoria.

Il nostro ordinamento giuridico ha accolto, a seguito della riforma tributaria degli anni '70, la teoria dei diversi metodi di accertamento, in passato già teorizzata dalla dottrina e dalla giurisprudenza, la quale, adeguandosi alle mutate esigenze del contesto economico e sociale all'interno del quale si svolgevano le attività umane, individua le diverse tipologie di soggetti fiscalmente accertabili e, per ogni tipologia di contribuente, prevede una modalità specifica di accertamento e di controllo¹⁰².

La prima distinzione che va fatta riguarda, tuttavia, l'oggetto dell'attività di accertamento, che può essere il reddito delle persone fisiche oppure il reddito

¹⁰⁰ LUPI R., *Metodi induttivi e presunzioni nell'accertamento tributario*, Milano, 1988.

¹⁰¹ RICCARDI L., *I metodi della rettifica tributaria secondo il modello analitico e analitico-contabile*, in URICCHIO A.F., (a cura di), *L'accertamento tributario*, Torino Editore, 2014.

¹⁰² Ci si riferisce alla c.d. Riforma Vanoni.

d'impresa. La riforma tributaria, infatti, ha indotto il legislatore a distinguere marcatamente l'accertamento delle persone fisiche (art.38 D.P.R. n.600/1973 – Rettifica delle dichiarazioni delle persone fisiche) da quello per i soggetti tenuti all'obbligo delle scritture contabili, siano esse persone fisiche o giuridiche (art. 39, D.P.R. n.600/1973- Redditi determinati in base alle scritture contabili).

Presupposto necessario per l'attività di accertamento è, dunque, la conoscenza delle categorie reddituali facenti capo al soggetto accertato. In particolare, il reddito complessivo delle persone fisiche, oggetto di tale discussione, può essere determinato con metodo analitico e sintetico¹⁰³.

Il metodo analitico, disciplinato dall'art.38, commi 1 a 3, del D.P.R. n.600/1973 per quanto riguarda le persone fisiche che non esercitano attività d'impresa, mira a ricostruire l'imponibile partendo dall'analisi delle singole componenti reddituali (redditi fondiari, redditi di capitale, redditi di lavoro dipendente, redditi di lavoro autonomo, redditi di impresa e redditi diversi)¹⁰⁴; pertanto, si perviene al reddito complessivo sommando matematicamente i redditi delle singole categorie.

La disposizione dell'art. 38 contempla solo la fattispecie in cui la dichiarazione è stata presentata, dato che in caso di omessa dichiarazione si applica il c.d. accertamento d'ufficio *ex art. 41 del medesimo decreto*.

Nello specifico, la norma sancisce la possibilità di rettificare, in via analitica, la dichiarazione qualora il reddito dichiarato sia inferiore a quanto risulti in maniera effettiva e laddove al contribuente non spettino in tutto o in parte le deduzioni dal reddito o le detrazioni d'imposta presenti nella dichiarazione¹⁰⁵. La determinazione analitica presuppone, dunque, la conoscenza da parte dell'ufficio della fonte del reddito occultato o erroneamente indicato dal contribuente.

All'accertamento di un maggior reddito d'ufficio si può giungere anche mediante presunzioni semplici o legali¹⁰⁶. Infatti l'incompletezza, la falsità o

¹⁰³ RUSSO P., *Manuale di diritto tributario. Parte generale*, Milano, 2009.

¹⁰⁴ L'accertamento analitico è disciplinato dall'art. 38, commi 1-2, dall'art. 39, comma 1 e dall'art. 40 D.P.R. 600/1973 in materia di imposte dirette; dagli artt. 54 e 54-bis D.P.R. 633/1972 in materia di IVA. Esso si applica ai soggetti non obbligati alla tenuta delle scritture contabili (persone fisiche non soggette ad IVA, società semplici o assimilate ed enti non commerciali) e ai soggetti obbligati per legge alla tenuta delle scritture contabili (professionisti, artisti e imprese commerciali).

¹⁰⁵ Art. 38, comma 3.

¹⁰⁶ Ad esempio, sono fonti di presunzioni le movimentazioni bancarie (Cass., 22 aprile 2009, n. 9519).

l'inesattezza dei dati indicati nella dichiarazione possono essere desunte, oltre che dalla stessa dichiarazione, dal confronto con quelle degli anni precedenti, dai dati e dalle notizie raccolte dagli uffici nell'espletamento dei poteri istruttori, con facoltà di far ricorso anche a presunzioni semplici, purché gravi, precise e concordanti in conformità con quanto disposto dall'art. 2729 c.c.¹⁰⁷

In particolare, nell'accertamento analitico il reddito complessivo imponibile è determinato con riferimento alle singole categorie reddituali di cui all'art. 6 TUIR così come individuate dalla relativa fonte di produzione¹⁰⁸.

Il Legislatore, quindi, non fornisce una definizione precisa di reddito, ma ne delinea una visione onnicomprensiva, facendo derivare tale concetto a ogni incremento patrimoniale conseguito in un certo periodo ed ascrivibili ad un determinato soggetto. A prova di ciò basta considerare l'impostazione delle dichiarazioni dei redditi presentate mediante il c.d. Modello UNICO, all'interno del quale vengono predisposte apposite sezioni relative alle varie fonti produttive. Sintesi della scheda dichiarativa è rappresentata dal c.d. quadro RN nel quale viene effettuata la sommatoria dei redditi dichiarati per ogni categoria.

L'analiticità è stata intesa dal legislatore sia come strumento per adeguare il più esattamente possibile il reddito imponibile al reddito effettivo, sia come parametro di comportamento del contribuente e dell'amministrazione finanziaria. Infatti, la normativa dispone che l'eventuale rettifica del reddito delle persone fisiche debba essere fatta con unico atto, ma con riferimento analitico ai redditi delle varie categorie¹⁰⁹.

Il reddito delle persone fisiche può essere poi accertato mediante un'altra metodologia, quella dell'accertamento sintetico previsto dall'art. 38, commi 3, 4 e 5 dello stesso decreto¹¹⁰. In realtà, tale metodo dovrebbe operare in modo integrativo-

¹⁰⁷ *"Le presunzioni non stabilite dalla legge sono lasciate alla prudenza del giudice, il quale non deve ammettere che presunzioni gravi, precise e concordanti"*.

¹⁰⁸ *"I singoli redditi sono classificati nelle seguenti categorie:*

- a) redditi fondiari;*
- b) redditi di capitale;*
- c) redditi di lavoro dipendente;*
- d) redditi di lavoro autonomo;*
- e) redditi di impresa;*
- f) redditi diversi"*.

¹⁰⁹ Art. 38, comma 2, del D.P.R. n. 600/1973.

¹¹⁰ Strumento previsto dall'articolo 2, comma 13, Legge Delega n. 825 del 9/10/1971.

sostitutivo a quello analitico, concepito, quindi, quale metodo generale di accertamento.

Il nostro sistema tributario, poggia, infatti, sul fondamentale principio di analitica determinazione e di analitico accertamento del reddito che dovrebbe garantire il contribuente dal pericolo di accertamenti discrezionali da parte dell'Amministrazione Finanziaria, oltre che favorire l'instaurazione di un rapporto di fiducia tra contribuente e Fisco. La preferenza dell'accertamento analitico va, inoltre, ricondotta alla circostanza che l'*iter* conoscitivo da esso attuato, che ha come punto di partenza le individuazioni di determinate fonti reddituali e come esito la determinazione del reddito effettivo attribuibile a tali fonti, possa dare facile prova dell'infedeltà del contribuente.

Tuttavia, questo procedimento è utilizzabile nei soli casi in cui l'Amministrazione Finanziaria è in grado di conoscere le distinte fonti reddituali del contribuente. È prevista, pertanto, la possibilità per il Fisco, quando i dati reddituali dei contribuenti non sono facilmente accessibili, di derogare alla regola dell'analiticità, procedendo ad altre forme di accertamento, quale appunto quello sintetico.

Attraverso il metodo sintetico¹¹¹, infatti, viene quantificato il reddito complessivo netto prescindendo dalla individuazione delle effettive fonti del reddito, ma deducendolo dalle spese sostenute dal contribuente, ovvero sulla base della valenza "induttiva di elementi e circostanze di fatto certi" segnaletici della presenza dei redditi non dichiarati. Non è rilevante, dunque, l'identificazione della specifica fonte di guadagno, quanto la sua utilizzazione.

L'accertamento sintetico, dunque, rientra nel più ampio sistema della determinazione presuntiva del reddito. Questo metodo di determinazione del reddito si fonda sul presupposto logico secondo cui dal sostenimento di una spesa è ragionevole desumere, fino a prova contraria, l'esistenza di un reddito idoneo a permettere la spesa stessa. Il rapporto spesa-reddito, ovvero il nesso logico in base al quale una determinata spesa rappresenta una presunzione di un reddito non dichiarato

¹¹¹A differenza dell'accertamento analitico, quello sintetico è previsto solo per le persone fisiche.

e quindi non tassato, costituisce il fondamento di tale metodo, designato per tale motivo anche con l'espressione "accertamento basato sulla spesa"¹¹².

Dato il suo carattere presuntivo, l'accertamento sintetico non è ammesso per qualsiasi scostamento tra reddito dichiarato e reddito accertabile, ma solo se il reddito complessivo netto accertabile si discosta di almeno un quinto da quello netto dichiarato¹¹³.

Essendo l'accertamento sintetico basato sulla capacità di spesa del contribuente, risulta fondamentale individuare i fatti indice di spesa mediante i quali l'ufficio può giungere alla qualificazione e quantificazione del reddito imponibile.

Originariamente a base della ricostruzione sintetica del reddito c'erano gli "*elementi e le circostanze di fatto certi*"¹¹⁴ distinti in due categorie:

- spese globale per l'utilizzo o il mantenimento di determinati beni e servizi;
- spese per gli investimenti destinati ad incrementare stabilmente il patrimonio del contribuente¹¹⁵.

Successivamente l'accertamento sintetico si è arricchito di una nuova fattispecie, il c.d. redditometro, che si basa su beni-indice stabiliti *ex-lege*¹¹⁶.

All'interno della macrocategoria dell'accertamento sintetico è possibile, pertanto, distinguere due fattispecie: il metodo sintetico "puro" e l'accertamento "redditometrico" che hanno subito, come vedremo, dei cambiamenti a seguito della novella del 2010. Nel primo caso le principali innovazioni sembrano collocarsi all'esterno della disposizione normativa¹¹⁷; la nuova disciplina del redditometro, invece, mira a ridisegnare i contorni dell'istituto¹¹⁸.

¹¹² TESAURO F., *Istituzioni di diritto tributario. Parte generale*, Torino, 2011, p 217.

¹¹³ Così come modificato dal D.L. del 31/05/2010 n. 78 Articolo 22.

¹¹⁴ Prima delle modifiche apportate dall'art.22 del D.L. 31 maggio 1978, l'art. 38 riconosceva agli Uffici la possibilità di procedere all'accertamento sintetico del reddito "*in base ad elementi e circostanze di fatto certi (...) in relazione al contenuto induttivo di tali elementi*", che erano di natura diversa da quelli su cui si basava l'accertamento analitico.

¹¹⁵ Introdotte con la legge 413/1991.

¹¹⁶ La prima individuazione degli indici avvenne con il D.M. 21 luglio 1983.

¹¹⁷ Così come è confermato dalla Circ. n. 24/E/2013, secondo cui "*le modifiche tengono conto, pertanto, di un utilizzo sempre più approfondito ed integrato delle informazioni presenti nel Sistema informativo dell'Anagrafe tributaria, provenienti oltre che dai dati in possesso dell'Amministrazione in ragione degli obblighi dei contribuenti (ad esempio, di registrazione di atti, di dichiarazione), dai soggetti esterni tenuti per legge a comunicare elementi utili ai fini del controllo*".

¹¹⁸ Sempre la Circ. n. 24/E/2013, secondo cui "*il decreto ha realizzato un effettivo intervento di sistema e non rappresenta la semplice "evoluzione" di una metodologia statistica di ricostruzione del reddito*".

L'evoluzione del sistema tributario italiano ha fatto sì che gli accertamenti di tipo analitico si siano sempre più ridotti nel tempo, in favore degli accertamenti basati sulle presunzioni¹¹⁹.

L'accertamento sintetico puro e quello redditometrico rientrano, infatti, nel *genus* degli accertamenti standardizzati¹²⁰.

Gli accertamenti per *standard* sono quelle tipologie di rettifiche che partono da una estrapolazione statistica proveniente dall'analisi delle dichiarazioni di un campione di contribuenti. Questo *standard* di partenza deve però avere un effettivo adeguamento alla singola posizione del contribuente, a pena di nullità del successivo atto di imposizione.

La presenza del contraddittorio e la partecipazione del contribuente all'accertamento costituiscono, pertanto, degli elementi imprescindibili di questa tipologia di accertamenti, grazie ai quali è possibile appunto effettuare quell'adeguamento del risultato *standard* di partenza alla specifica realtà del contribuente, così come affermato dalla stessa Corte di Cassazione per gli studi di settore e per i parametri¹²¹.

Un ulteriore elemento distintivo dell'accertamento sintetico riguarda i criteri di selezione dei contribuenti da assoggettare a controllo.

La metodologia dell'accertamento sintetico presenta, indubbiamente, il pregio di semplificare le delicate funzioni di *intelligence* sottostanti l'attività di controllo dato che la scelta del contribuente da assoggettare al controllo appartiene alla sfera dell'intuizione prima ancora delle sofisticate tecniche statistiche: si pensi alla selezione effettuata dalla Guardia di Finanza addetta al controllo su strada che a partire dalla vettura condotta dal cittadino può dar avvio al procedimento.

Le principali "spie" utilizzate dal Fisco, così come stabilito nella circolare n.49/E del 2007 con la quale l'Agenzia delle Entrate ha dettato agli uffici periferici le modalità operative da seguire nella fase di selezione dei soggetti da sottoporre a

¹¹⁹ Ad esempio, il D.L. 30 dicembre 1991 n.413, intervenendo sull'art. 38 del D.P.R. n. 600/1973 ha sensibilmente ampliato l'ambito oggettivo di applicazione dell'accertamento sintetico ammettendone la possibilità di impiego "*indipendentemente dalle disposizioni recate dai commi precedenti e dall'articolo 39*" e, dunque, senza alcuna necessità di indicare le ragioni per cui l'Ufficio ritenga di non dover procedere in via analitica¹¹⁹.

¹²⁰ DEOTTO D., *Il redditometro. Spese, risparmi e investimenti*, IPSOA, 2014, p17.

¹²¹ "Il risultato *standard* dello studio e dei parametri deve essere obbligatoriamente corretto nel corso del contraddittorio, in modo da fotografare la reale e specifica situazione del contribuente" (Cass. 22 ottobre 2010, n.21661).

controllo, sono due liste selettive, quella degli incrementi patrimoniali (c.d. lista “T”), dove vanno a confluire tutti i dati relativi agli acquisti immobiliari dei contribuenti, in seguito alla registrazione dei relativi atti pubblici di acquisto e quella relativa all’acquisto di autovetture di un certo rilievo (la c.d. lista “AU”) alimentata dalle immatricolazioni trasmesse dalla Motorizzazione Civile. In realtà, a fine 2012 tali liste sono state unificate.

Ciò spiega il forte impatto mediatico e sociale di tale metodologia di controllo che si rivela capace di entrare nella sfera più privata del cittadino e tutte le polemiche legate all’intensificarsi del suo utilizzo per effetto dei recenti interventi legislativi.

In particolare, se la rivoluzione tecnologica e la globalizzazioni da un lato facilitano lo spostamento della ricchezza offrendo nuove opportunità a coloro che intendono sottrarsi ai propri doveri fiscali, dall’altro consentono di rafforzare le metodologie di controllo.

La nuova filosofia investigativa dell’Agenzia delle Entrate, infatti, può essere supportata dal moltiplicarsi di strumenti di raccolta e di interscambio di informazioni che rappresentano la materia prima per il processo di accertamento tributario.

1.3 I controlli fiscali e le nuove tecniche di contrasto all’evasione

Il contrasto all’evasione fiscale rappresenta il terreno privilegiato nel quale prende corpo l’evoluzione che ha caratterizzato il diritto tributario negli ultimi anni. Infatti, la presa di coscienza della gravità della situazione italiana riguardo al fenomeno dell’evasione e dell’elusione fiscale, unita all’esigenza di ridurre l’insostenibile livello di pressione fiscale, ha determinato negli ultimi anni un cambiamento di atteggiamento da parte dell’Amministrazione finanziaria, la quale si è potuta avvalere di nuovi istituti in materia di indagini finanziarie e procedimenti tributari, approfittando di un sempre più convinto sostegno della giurisprudenza.

Occorre, tuttavia, verificare se e in quale misura le recenti profonde innovazioni del diritto tributario abbiano alterato il rapporto tra accertamento e fondamento economico delle imposte. In particolare, bisogna vedere fino a che punto

il malcostume fiscale degli italiani possa interferire con la scelta legislativa della definizione del presupposto impositivo.

Il difetto sistemico della lotta all'evasione in Italia consiste nel non considerare il fenomeno alla stregua di un risultato aggregato dei comportamenti degli operatori. Nel nostro Paese prevale l'idea di evasione come patologia criminale; da ciò consegue che la repressione per via giuridico-amministrativa debba essere lo strumento principale di contrasto e che, pertanto, l'evasione fiscale vada combattuta esclusivamente con i controlli che, in Italia, stante i numeri degli evasori, si ritiene non vengano eseguiti in maniera appropriata.

L'evasione fiscale appare come un fenomeno dai contorni indefiniti, strettamente correlato a quello dell'economia e del lavoro sommerso¹²², variamente articolato nella distribuzione territoriale e settoriale, pertanto difficile da indagare e, soprattutto, risulta arduo effettuare su di esso delle stime avvalorate.

Secondo la Corte dei Conti, il nostro paese, quanto a frodi fiscali, è al primo posto in assoluto nell'UE e ai primissimi posti della graduatoria internazionale¹²³.

¹²² Evasione fiscale ed economia sommersa possono essere considerati come due aspetti dello stesso fenomeno in quanto l'insieme dei redditi che evadono la tassazione rappresentano di fatto la parte fondamentale dell'economia sommersa. Nello specifico col termine "economia sommersa" si intende quella parte di economia legale nei fini, escludendo pertanto la cosiddetta economia criminale, non dichiarata in tutto o in parte alla pubblica amministrazione. Essa comprende il lavoro sommerso, ove il rapporto di lavoro non è formalizzato (lavoro nero) e di fatto retribuzioni e condizioni contrattuali sono diverse da quelle stabilite a livello nazionale e l'impresa sommersa, ove l'organizzazione aziendale è del tutto o in parte sconosciuta alla pubblica amministrazione, ovvero viene occultato tutto il reddito, non è istituita una contabilità legale, sono utilizzati solo lavoratori in nero o viene occultata solo parte del reddito, sono utilizzati anche lavoratori in nero (così come stabilito dal Regolamento del Consiglio Europeo n. 2223/96).

¹²³ Poiché l'evasione fiscale è un'attività illecita, a livello europeo non esistono studi statistici ufficiali: nelle istituzioni Ue si fa di solito riferimento ad uno studio realizzato dall'autorevole organizzazione Tax Research di Londra sulla base del Pil europeo 2009, pubblicato nel marzo 2012 (CORTE DEI CONTI, *Considerazioni in merito alle strategie e agli strumenti per il contrasto all'evasione fiscale*, 19 giugno 2013).

Altri studi nazionali e internazionali utilizzano differenti approcci di natura statistico-econometrica per la stima dell'economia non osservata. Le stime indirette si basano sulla misurazione della quantità di circolante, ovvero ipotizzano che le transazioni irregolari avvengono quasi sempre per contante, al fine di evitarne la tracciabilità (*currency demand approach*). Il limite di questo metodo è rappresentato dal fatto che il fenomeno evasivo è circoscritto a quello emergente dalle attività irregolari portando di conseguenza a una sottostima dell'evasione in quanto non comprendente le attività regolari ma fiscalmente scorrette. Ci sono poi altri due metodi. Quello della contabilità nazionale, fondato sul confronto tra l'ammontare complessivo degli imponibili dichiarati con la stima di quelli potenziali dedotti dagli aggregati comparabili di contabilità nazionale (produzione, valore aggiunto). Questo metodo è ritenuto uno dei più affidabili, ma presenta il limite della difficoltà a procedere a disaggregazioni delle stime oltre le grandi categorie di reddito (ad esempio lavoro dipendente, autonomo). Inoltre, questo metodo non consente di aggiungere la stima delle imposte non versate a quella degli imponibili evasi. Quello basato sui confronti campionari tra redditi dichiarati ed accertati o altre indagini campionarie sulle imprese ovvero su redditi, ricchezza e consumi delle

Le stime più recenti effettuate dall’Agenzia delle Entrate, con specifico riferimento all’Iva e all’Irap, segnalano nel primo caso che l’evasione, misurata attraverso la “propensione a non dichiarare”, pur mostrando un ridimensionamento nel corso dell’ultimo decennio, resterebbe significativamente elevata. Infatti, nel 2011, la sottrazione di base imponibile, circa 250 miliardi in valori assoluti, rappresenta il 27 per cento dell’imponibile potenziale. Nello stesso anno, il gettito che è venuto a mancare alle casse dello Stato è risultato pari al 28 per cento del gettito potenziale, con una sottrazione d’imposta dell’ordine di 46 miliardi.

Nel caso dell’IRAP, invece, il gettito sottratto, stimato per le annualità 2007-2009 al 19,4 per cento, confermerebbe che, anche se in diminuzione, l’evasione fiscale resta un fenomeno molto grave per il sistema tributario e per l’economia del nostro paese.

Per l’insieme dei due tributi, dunque, il vuoto di gettito creato dall’evasione stimato ammonterebbe nel solo 2011 ad oltre 50 miliardi, considerando però che nella stima sono incluse non solo le somme intenzionalmente occultate al fisco, cioè l’evasione, ma anche quelle non dichiarate a seguito di errori nella compilazione della dichiarazione o di insolvenza dei contribuenti.

Non va però ignorato che restano fuori dalle stime le altre forme di prelievo (IRPEF, IRES, contributi previdenziali) che lasciano presumere tassi di evasione non molto dissimili da quelli rilevati per l’IVA e l’IRAP.

Utilizzando un dettagliato *dataset* sui controlli operati dalla Guardia di Finanza a livello territoriale è stato possibile offrire anche un quadro completo dell’evasione IRPEF in Italia¹²⁴. Nel 2012 gli accertamenti effettuati sulla base della determinazione sintetica del reddito delle persone fisiche sono stati 37.166, e la maggiore imposta accertata è risultata essere pari a 625 milioni di euro, con un aumento di circa il 7 per cento rispetto al 2011.

famiglie consente una disaggregazione più dettagliata tra le varie categorie di redditi con la possibilità di procedere ad una quantificazione delle imposte non versate. Il limite è dato dalla non completa affidabilità dei dati del campione, che può essere non del tutto rappresentativo a causa dei criteri di selezione a monte dell’attività di accertamento (RAPPORTO UIL, *Evasione fiscale ed evoluzione degli strumenti di controllo*, luglio 2005).

¹²⁴ MINISTERO DELL’ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto dell’evasione fiscale*, 2012.

Tabella n.1

Accertamenti ordinari II.DD. con determinazione sintetica del reddito delle persone fisiche			
	2011	2012	Var%
N. accertamenti	36.390	37.166	2
Maggior imposta accertata*	586	625	6
N. accertamenti definiti con adesione e acquiescenza	13.058	14.512	11
Maggiore imposta definita*	108	122	13

Fonte: Elaborazioni Dipartimento Finanze su dati dell'Agenzia delle Entrate

*Valori espressi in milioni di euro

Data l'ampiezza del fenomeno, dovrebbe ergersi il sospetto che non è la natura cattiva degli italiani a portare a tale livello di evasione, bensì un sistema di incentivi distorto che ne favorisce la diffusione.

L'analisi della *tax compliance* nel nostro Paese ha permesso, infatti, di individuare quattro principali fattori che incidono sulla dimensione e l'evoluzione nel tempo dei fenomeni evasivi in Italia oltre a una cultura intrisa di renitenza da parte dei contribuenti rispetto agli obblighi tributari: il livello della pressione tributaria, l'esigenza di riforma strutturale del sistema dei tributi, l'efficienza dell'Amministrazione finanziaria e la complessità delle norme¹²⁵.

Malgrado gli ampi sforzi profusi fino ad oggi, la pervasività dell'illecito nel nostro Paese richiede l'adozione di ulteriori misure e, soprattutto, di un nuovo approccio integrato, in quanto i singoli interventi, sebbene utili, non sono di per sé sufficienti ad incidere in modo significativo su un fenomeno assai strutturato e complesso, quale appunto quello dell'evasione fiscale.

La collaborazione tra l'Agenzia delle Entrate e i Comuni relativamente alla partecipazione di questi ultimi all'accertamento tributario ha sicuramente aumentato l'efficacia dell'azione di contrasto ai fenomeni evasivi mediante la condivisione di uno specifico patrimonio informativo che solo gli enti locali possono fornire proprio perché parte integrante del territorio che amministrano.

Tuttavia, sono gli aspetti procedurali dell'accertamento, del contenzioso, della riscossione coattiva a necessitare di essere riformati, al fine di renderli più efficienti, senza però ledere i diritti del contribuente.

Ciò che appare imprescindibile è migliorare l'efficacia dei controlli mediante

¹²⁵ MANESTRA S., *Per una storia della tax compliance in Italia*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, dicembre 2010.

l'uso appropriato e completo delle informazioni già in possesso dell'Amministrazione finanziaria e attraverso una maggiore cooperazione con le altre Autorità pubbliche. In particolare, i controlli sulla fedeltà fiscale, seppur legittimamente necessari, non possono tradursi in una ricostruzione precisa del reddito imponibile di ogni cittadino in tempi compatibili con le esigenze di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

In Italia i contribuenti che ogni anno fanno la dichiarazione dei redditi sono oltre 40 milioni che paragonati con la "forza lavoro" dell'Agenzia delle Entrate e la Guardia di finanza, che complessivamente arriva a circa 100 mila dipendenti, sottolineano il rapporto spropositato tra controllori e controllati.

L'attività di controllo nella determinazione analitica del reddito diventa, pertanto, un'impresa impossibile, soprattutto se tale attività avviene a distanza di anni, finendo col minare la legittimità dello stesso procedimento qualora non si riesca a ricostruire con precisione assoluta il reddito occultato, sulla base di inoppugnabili evidenze probatorie.

In base al sistema fiscale prodotto dalla riforma degli anni Settanta, infatti, la strategia generale adottata per contrastare l'evasione in materia di Iva e di imposte sui redditi si è basata sulla previsione di generalizzati obblighi formali, di tenuta delle scritture contabili e di presentazione delle dichiarazioni, sulla esecuzione di un numero di controlli sostanziali approfonditi, tuttavia limitato in rapporto al numero dei contribuenti, e, almeno in teoria, su un sistema sanzionatorio particolarmente formalista e rigoroso.

L'impostazione di tipo quasi esclusivamente "reattivo" finora adottata, cioè basata sul controllo *ex post*, in un sistema tributario che trova il suo fondamento teorico nell'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali (dichiarazione e versamento delle imposte), non è stata in grado di ridurre in modo adeguato il fenomeno dell'evasione all'Iva e alle imposte sul reddito.

Se non si vuole abbandonare l'obiettivo di assicurare l'adempimento degli obblighi fiscali da parte di tutti i contribuenti si deve, dunque, quantomeno abbandonare il miraggio della ricostruzione analitica del reddito e concentrarsi sulla sua migliore stima possibile, attraverso una visione strategica nella gestione del

rapporto con il contribuente, un uso evoluto delle tecnologie e un ruolo diverso dell'Amministrazione Finanziaria.

Le esigenze di gettito da un lato e la rilevanza del fenomeno dell'evasione dall'altro, hanno determinato man mano il superamento dell'impostazione garantista tipica della Riforma Tributaria degli anni Settanta, attraverso l'introduzione graduale di sistemi che potrebbero definirsi di "catastalizzazione dei redditi" (*minimum tax*, studi di settore, redditometro, ecc.)¹²⁶.

In particolare, il nuovo accertamento sintetico introdotto dal D.L. 31 maggio 2010, n.78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, rappresenta appunto uno degli strumenti a disposizione dell'Agenzia delle Entrate nel contrasto all'evasione fiscale, capace di incidere sul tasso di fedeltà del contribuente.

Del resto, già nella circolare del 12 marzo del 2010, nel commentare il forte incremento degli accertamenti sintetici condotti nel 2009 tramite il Redditometro, l'Agenzia delle Entrate ne aveva fatto derivare il merito *"anche alla capillare raccolta di dati avvenuta sia con flussi informatici strutturati che tramite l'acquisizione di dati sul territorio. In tale ambito hanno assunto particolare rilievo gli elementi che caratterizzano la capacità di spesa relativa a beni non di prima necessità, quali le imbarcazioni, le auto di lusso, possesso di cavalli, iscrizioni a scuole e circoli esclusivi,, acquisto di opere d'arte, ecc"*¹²⁷.

Nell'occasione, l'Agenzia aveva manifestato anche la volontà di implementare l'utilizzo del redditometro come elemento utile a supportare e personalizzare le risultanze degli studi di settore in contraddittorio con il contribuente.

In quest'ottica, dunque il Redditometro, soprattutto a seguito del procedimento di revisione e aggiornamento, si presenta come uno strumento potenzialmente in grado di consentire significati ed equi recuperi a tassazione di redditi sottratti al Fisco.

Come si evince dai documenti dell'Amministrazione Finanziaria¹²⁸, l'accertamento sintetico può infatti oggi contare su una grande massa di informazioni (banche dati, atti registrati e depositati presso le Camere di Commercio, ecc) oltre

¹²⁶ COSTA P., *L'accertamento sintetico*, Maggioli, 2012, p 9.

¹²⁷ Circolare Agenzia delle Entrate del 12 marzo del 2010.

¹²⁸ Si veda la Circolare n.13/E del 9 aprile 2009.

che sul supporto dell'attività di *intelligence* fornita dalla Guardia di Finanza e dai Comuni¹²⁹.

Tuttavia, prima di esaminare nel dettaglio la normativa di riferimento, al fine di inquadrare con maggior precisione le disposizioni dell'accertamento sintetico, occorre fare un piccolo *excursus* storico dell'istituto, al fine di apprezzare le significative differenze esistenti tra la vecchia e la nuova disciplina.

1.4 L'accertamento sintetico ante D.L. 78/2010 e le modalità operative del "vecchio" redditometro

A questo punto è opportuno fare una distinzione tra il redditometro che potrà essere utilizzato dall'Amministrazione Finanziaria per controllare i redditi conseguiti fino all'anno d'imposta 2008 (il c.d. "vecchio redditometro"¹³⁰) e il redditometro che potrà essere utilizzato dall'Agenzia delle Entrate per controllare tutte le dichiarazioni dei redditi presentate dall'anno d'imposta 2009 in poi (il c.d. "nuovo redditometro").

In realtà, l'evoluzione delle disposizioni normative relative all'accertamento sintetico è passata attraverso tre fasi¹³¹, a partire dalla riforma tributaria degli anni Settanta, anche se già precedentemente esisteva il tentativo di ricostruire in maniera sintetica il reddito, in base al "tenore di vita del contribuente"¹³².

La norma del '32 in materia di imposta complementare sul reddito disponeva, infatti, che ai fini della determinazione dell'imponibile si potesse tenere conto anche dei redditi la cui esistenza fosse dimostrata "*per circostanze od elementi di fatto, con speciale riguardo al tenore di vita del contribuente*". La norma, inoltre, continuava "*non basta, quindi, ai fini della capacità contributiva dei singoli, eseguire il cumulo dei redditi accertati per applicazione delle imposte reali a nome della stessa persona. Vi sono redditi (...) la cui valutazione non è esatta per ragioni varie (...) che possono compendiarsi nella deficienza e difficoltà di e mezzi di accertamento*".

¹²⁹ COSTA P., *L'accertamento sintetico*, Maggioli, 2012.

¹³⁰ Sul vecchio redditometro si faccia riferimento a ANTICO G., *Redditometro - Casi pratici*, in La settimana fiscale de Il Sole 24 ore, n.33 del 17 settembre 2010; PELLEGRINO S., VALCARENGHI G., «*Vecchio*» e «*nuovo*» redditometro a confronto, in Focus fiscali de Il Sole 24 ore, n.7-8 2010.

¹³¹ COSTA P., *L'accertamento sintetico*, Maggioli, 2012.

¹³² Art. 1 del R.D. 17 settembre 1932, n. 1261

Successivamente, il concetto di tenore di vita è stato ripreso dal D.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, che all'art. 137 affermava che la ricostruzione della capacità contributiva sulla base del tenore di vita venisse confermata ai fini dell'imposta complementare, stabilendo che il reddito determinato in maniera analitica dovesse essere sottoposto a verifica, tenendo conto appunto del tenore di vita del contribuente e di altri elementi e circostanze di fatto che facessero presumere un reddito superiore a quello risultante dalla determinazione analitica.

L'accertamento sintetico, tuttavia, poteva essere eseguito solo se fossero emerse rilevanti inadempienze da parte del contribuente riscontrate durante la verifica analitica.

Partendo dalle critiche rivolte agli accertamenti fondati sul tenore di vita, a causa della mancanza di parametri oggettivi di misurazione, il Legislatore aveva abbandonato tale riferimento, limitandosi alla necessità di individuare "elementi di fatto certi".

L'art. 2 della legge delega 9 ottobre 1971, n. 825, prevedeva, infatti, che la *"determinazione analitica del reddito complessivo netto sulla base dei singoli redditi che lo compongono, salvo ricorso alla determinazione sintetica quando vi siano elementi presuntivi di maggiore reddito risultanti da fatti certi"*.

Tale direttiva fu attuata dal legislatore delegante con l'art. 38 del D.P.R. 600/1973, il cui testo originario al quarto comma, recitava così: *"se il reddito complessivo risultante dalla determinazione analitica, è inferiore a quello fondatamente attribuibile al contribuente, in base ad elementi ed a circostanze di fatto certi, l'Ufficio determina sinteticamente il reddito complessivo netto in relazione al contenuto induttivo di tali elementi e circostanze. A tal fine possono essere stabiliti, con decreto del Ministro delle Finanze da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, indici e coefficienti presuntivi di reddito o di maggiore reddito in relazione ad elementi indicativi di capacità contributiva di cui al secondo comma dell'art. 2."*

Tale norma derivava in realtà dall'ordinamento tributario francese che si basava su un sistema di imposizione forfettaria secondo il quale la base imponibile

non poteva essere inferiore a una certa somma determinata commisurando a determinati elementi del tenore di vita un importo stabilito dalla legge¹³³.

L'accertamento sintetico, dunque, originariamente si fondava su tali presupposti:

- il reddito doveva essere determinato preventivamente con metodo analitico e la legittimazione all'uso del metodo sintetico doveva derivare dall'emersione di una sottrazione di materia imponibile dopo la ricostruzione analitica del reddito;
- l'Ufficio, al verificarsi del presupposto, aveva l'obbligo di determinare sinteticamente il reddito complessivo netto;
- il reddito doveva essere determinato in maniera sintetica in base ad elementi e a circostanze di fatto certi;
- l'accertamento sintetico poteva essere svolto anche sulla base del contenuto induttivo di elementi indicativi di capacità contributiva, individuati attraverso il richiamo a una fonte legislativa primaria, ovvero l'art. 2 dello stesso decreto, che elencava una serie di beni e servizi di natura voluttuaria, quali navi e imbarcazioni da diporto, residenze secondarie, riserve di caccia, personale di servizio, ecc.)¹³⁴;
- gli indici e i coefficienti presuntivi dovevano essere individuati attraverso disposizioni regolamentari.

In base a tale legge, dunque, l'accertamento sintetico rappresentava una sorta di *extrema ratio*, una volta effettuata la verifica analitica.

¹³³ Art. 168 del *Code général des impôts La taxation forfaitaire d'après les signes extérieurs de richesse partiellement censurée* <http://www.fiscalonline.com/Taxation-forfaitaire-d-apres-les,2696.html>

¹³⁴ In particolare, l'articolo citava "la dichiarazione deve contenere l'indicazione dei seguenti dati e notizie indicativi di capacità contributiva, relativi alla disponibilità, in Italia e all'estero, da parte del contribuente e delle persone di cui al comma 1, di:

- 1) aeromobili di turismo, navi ed imbarcazioni da diporto, autoveicoli, altri mezzi di trasporto a motore oltre i 250 centimetri cubi e roulotte, cavalli da equitazione o da corsa;
- 2) residenze principali o secondarie;
- 3) collaboratori familiari ed altri lavoratori addetti alla casa o alla famiglia;
- 4) riserva di caccia o di pesca;
- 5) assicurazioni di ogni tipo, limitatamente alla indicazione degli istituti o imprese di assicurazione e ai dati identificativi delle polizze, escluse le assicurazioni relative alla responsabilità civile per la circolazione di veicoli a motore e quelle sulla vita, contro gli infortuni e le malattie;
- 6) utenze di telefono limitatamente alla indicazione della società ed enti erogatori e dei dati identificativi delle utenze.

Inoltre, la norma prevedeva, al quinto comma, che il contribuente avesse facoltà di dimostrare, anche prima della notificazione dell'accertamento, che il maggior reddito determinato o determinabile sinteticamente fosse costituito in tutto o in parte da redditi esenti o da redditi soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta.

Il possesso e l'entità di tali redditi doveva risultare da idonea documentazione¹³⁵.

L'introdurre un siffatto sistema di indici e coefficienti presuntivi di reddito o di maggiore reddito implicava, inoltre, la determinazione normativa di presunzioni, in forza delle quali, in presenza di certi indici, si presumevano, con l'applicazione dei coefficienti, determinati importi di reddito.

La difficoltà pratica di ricostruzione del reddito in base "*ad elementi e a circostanze di fatto certi*", indusse il Legislatore a provvedere alla determinazione di tali indici e coefficienti, cosa che però avvenne solo dieci anni dopo, con il D.M. 21 luglio 1983, che sancì di fatto la nascita del Redditometro, a cui poi fecero seguito altri decreti attuativi¹³⁶. In particolare, l'art. 2 del decreto in questione stabiliva che i beni e i servizi di cui all'art. 2 del D.P.R. 600/1973 si dovessero considerare nella disponibilità o a disposizione della persona fisica che utilizzava o faceva utilizzare i beni o riceveva e faceva ricevere i servizi oppure sopportava i relativi costi.

La seconda fase si ebbe con la prima modifica normativa rilevante dopo l'istituzione dell'istituto, ovvero con la legge n. 413 del 1991 che stabilì innanzitutto la facoltà dell'Ufficio di dare avvio all'accertamento sintetico indipendentemente dai risultati dell'accertamento analitico¹³⁷.

Tale norma, disponeva inoltre che il reddito complessivo netto del contribuente potesse essere determinato sinteticamente in base al contenuto induttivo di "*elementi e circostanze di fatto certi*", quando il reddito complessivo accertabile si discostasse per almeno un quarto da quello dichiarato, demandando ad un decreto

¹³⁵ Nella circolare n.49/ E è espressamente previsto che "*Gli Uffici dovranno tenere presente ogni argomentazione ed elemento di valutazione forniti dal contribuente, al fine di pervenire a determinazioni reddituali pienamente convincenti, in particolare, quando la determinazione sintetica del reddito complessivo netto si fonda unicamente sul contenuto induttivo degli elementi di capacità contributiva*"

¹³⁶ DD.MM. 13/12/1984 e 17/11/1986.

¹³⁷ Con riferimento ai presupposti dell'accertamento sintetico, occorre rilevare, in primo luogo, che gli organi di controllo non sono obbligati a verificare la congruità dei singoli redditi dichiarati prima di adottare il metodo sintetico, così come sancito dall'art. 38, comma 4, D.P.R. 600/1973 con l'inciso "*indipendentemente dalle disposizioni recate dai commi precedenti e dall'art. 39*".

ministeriale la fissazione delle modalità in base alla quali l'Ufficio potesse determinare induttivamente il reddito o il maggior reddito¹³⁸, in relazione a taluni elementi indicativi di capacità contributiva individuati con lo stesso decreto (c.d. elementi tipizzanti), quando il reddito dichiarato non risultasse congruo rispetto ai predetti elementi per due o più periodi d'imposta¹³⁹.

Inoltre, il successivo comma 5 dell'articolo citato prevedeva che qualora l'Ufficio determinasse sinteticamente il reddito complessivo netto in relazione alla spesa per incrementi patrimoniali, la stessa si presumeva sostenuta, salvo prova contraria, con redditi conseguiti, in quote costanti, nell'anno in cui era stata effettuata e nei quattro precedenti¹⁴⁰.

L'accertamento sintetico, inoltre, poteva essere altresì adottato, secondo il disposto del comma 8, del citato art. 38, come conseguenza (sanzionatoria) della mancata collaborazione del contribuente all'attività istruttoria dell'Ufficio, come la mancata risposta agli inviti a comparire, ai questionari o alla richiesta di esibire documenti.

In merito, occorre rilevare che, pur in presenza di questo presupposto, tale metodo poteva essere applicato solo al ricorrere di fatti dai quali fosse desumibili un reddito complessivo superiore a quello dichiarato. Con questa particolare metodologia di accertamento, per sua natura esperibile esclusivamente nei confronti delle persone fisiche, l'Agenzia delle Entrate, avvalendosi di una presunzione legale relativa, era legittimata a risalire da un fatto noto, vale a dire l'esborso monetario per

¹³⁸ Delle piccole modifiche furono portate negli anni a venire. In particolare, con il D.M. 330/1994 fu attribuito al Ministero delle Finanze il potere di definire anche gli elementi indicativi di capacità contributiva, in precedenza riservato alla legge ordinaria, sollevando dubbi di legittimità costituzionale. Con il D.L. 203/2005 fu ridotto da sei cinque il numero degli anni di imputazione della spesa per incrementi patrimoniali.

¹³⁹ *“L'Ufficio, indipendentemente dalle disposizioni recate dai commi precedenti e dall'articolo 39, può, in base ad elementi e circostanze di fatto certi, determinare sinteticamente il reddito complessivo netto del contribuente in relazione al contenuto induttivo di tali elementi e circostanze quando il reddito complessivo netto accertabile si discosta per almeno un quarto da quello dichiarato. A tal fine, con decreto del Ministro delle finanze, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, sono stabilite le modalità in base alle quali l'ufficio può determinare induttivamente il reddito o il maggior reddito in relazione ad elementi indicativi di capacità contributiva individuati con lo stesso decreto quando il reddito dichiarato non risulta congruo rispetto ai predetti elementi per due o più periodi di imposta”*. È bene evidenziare, altresì, che i fatti-indice su cui poteva essere fondato l'accertamento sintetico non erano predeterminati dal Legislatore (tenore di vita o investimenti) e, quindi, il Fisco poteva basarsi, oltre che sugli indicatori del redditometro, anche su altri elementi.

¹⁴⁰ *“Qualora l'Ufficio determini sinteticamente il reddito complessivo netto in relazione alla spesa per incrementi patrimoniali, la stessa si presume sostenuta, salvo prova contraria, con redditi conseguiti, in quote costanti, nell'anno in cui è stata effettuata e nei quattro precedenti”*.

l'acquisto di beni/servizi, al fatto ignorato, cioè l'esistenza di un reddito non dichiarato o di un maggior reddito imponibile rispetto a quello dichiarato, prescindendo dall'individuazione della categoria reddituale, ciò che, invece, caratterizza l'accertamento analitico.

Tuttavia, con la norma del 1991 la subordinazione dell'accertamento sintetico a quello analitico era venuta totalmente meno e il metodo sintetico aveva acquistato la sua totale autonomia rispetto a quello analitico.

Alla luce del quadro normativo delineato, la dottrina ha usato distinguere tra accertamento sintetico puro (c.d. spesometro) e accertamento "redditometrico", che rappresenta una *species* all'interno del *genus* dell'accertamento.

Secondo la vecchia normativa, nel caso dell'accertamento sintetico puro, l'Amministrazione Finanziaria aveva l'onere di identificare gli elementi di spesa da porre a base della rettifica e quantificare, attraverso delle stime, il reddito del contribuente, a prescindere dagli indicatori di reddito previsti dai decreti ministeriali.

Viceversa, nel caso di accertamento "redditometrico", i beni e servizi indicativi di capacità contributiva dovevano essere individuati da un apposito decreto del Ministero delle Finanze, in modo che gli organi di controllo, una volta accertata la disponibilità di tali beni e servizi, dovevano soltanto applicare i valori reddituali ed i coefficienti presuntivi di reddito stabiliti dallo stesso decreto per quantificare il reddito del contribuente. Il paniere dei beni indice di capacità contributiva e i coefficienti necessari per la determinazione sintetica del reddito sono stabiliti dal D.M. 10 settembre 1992, modificato dal D.M. 19 novembre 1992. La composizione qualitativa di questo paniere non è mai stata variata nel corso del tempo, prevedendo aerei, elicotteri, navi e barche da diporto, auto e altri mezzi di trasporto, residenze principali e secondarie, cavalli, collaboratori familiari, premi di assicurazione.

Il valore monetario dei beni è stato, invece, periodicamente aggiornato con appositi provvedimenti del Direttore dell'Agenzia delle Entrate per tener conto del meccanismo dell'inflazione, in base ai dati sul costo della vita così come stabilito dall'ISTAT.

In pratica, nell'accertamento "redditometrico", il reddito complessivo netto presunto è determinato applicando la seguente procedura di calcolo. A ciascun bene o servizio indice di ricchezza si attribuisce un certo importo reddituale, da rapportare

al periodo di disponibilità e alla quota di possesso. Tali importi, così calcolati, vengono sommati, considerando l'importo più elevato al 100%, il secondo al 60%, il terzo al 50%, il quarto al 40% e i successivi al 20%. A tale reddito deve essere aggiunta l'eventuale quota relativa alle spese per incrementi patrimoniali determinata ai sensi del comma 5 dell'art. 38. La somma così ottenuta rappresenta il reddito accertato sinteticamente, il quale, essendo un reddito netto, non consente di effettuare la deducibilità degli oneri indicati in dichiarazione.

Il contribuente selezionato dall'Amministrazione Finanziaria, in ragione del fatto che il suo tenore di vita non è in linea con i redditi dichiarati, riceve una comunicazione informativa contenente l'indicazione del reddito accertabile sinteticamente e degli elementi indicativi di capacità contributiva che lo compongono, nonché l'invito a fornire la prova contraria.

Le disposizioni sull'accertamento sintetico, *ante* modifiche introdotte con il D.L. 78/2010, non prevedevano l'obbligo per l'Amministrazione finanziaria di instaurare un contraddittorio con il contribuente. L'invito a comparire presso l'Ufficio per fornire chiarimenti in ordine alla propria posizione fiscale così come sancito dal comma 6¹⁴¹, non rappresentava in realtà una vera e propria prescrizione legislativa, bensì semplicemente un gesto di buona amministrazione degli organi di controllo.

Il contribuente, pertanto, aveva le seguenti possibilità: difendersi con le prove opponibili agli accertamenti sintetici; contestare la sussistenza dei fatti-indici, il cui onere della prova era a carico dell'Ufficio; contestare la quantificazione del reddito eseguita applicando i coefficienti reddito metrici. Qualora il contribuente non riusciva a fornire delle prove contrarie idonee a vincere la presunzione circa l'esistenza di un maggior reddito rispetto a quello dichiarato, l'Amministrazione Finanziaria notificava l'atto di accertamento.

Prima dell'ultima fase, quella della riforma del 2010, bisogna tuttavia considerare il rilancio dell'istituto del Redditometro avvenuto con il D.L. 112/2008, convertito con modif. dalla L. 133/2008, che ha infatti assegnato proprio alla

¹⁴¹ *“Il contribuente ha facoltà di dimostrare, anche prima della notificazione dell'accertamento, che il maggior reddito determinato o determinabile sinteticamente è costituito in tutto o in parte da redditi esenti o da redditi soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta. L'entità di tali redditi e la durata del loro possesso devono risultare da idonea documentazione”.*

determinazione sintetica del reddito un ruolo fondamentale nell'attività di prevenzione e contrasto all'evasione per il triennio 2009 – 2011, puntando anche sulla collaborazione dei Comuni che dovevano segnalare all'Agenzia delle Entrate eventuali situazioni rilevanti per la determinazione sintetica del reddito di cui fossero a conoscenza¹⁴². La c.d. manovra d'estate fu, infatti, dettata dall'avanzare della crisi economica internazionale che imponeva una più efficace lotta all'evasione fiscale mirando sui soggetti che disponessero di una elevata capacità di spesa.

In particolare, gli indirizzi operativi per i controlli da effettuarsi nel corso del 2009 furono dettati dalla Circolare n. 13/E dell'Agenzia delle Entrate, secondo la quale l'Agenzia forniva agli Uffici due raccomandazioni: da un lato, li invitava a tenere conto della *“profonda trasformazione sociale”* e dei *“nuovi stili di vita che hanno ampliato lo scenario dei beni e dei servizi indicativi di elevata agiatezza, rispetto a quelli di cui al D.M. 10 settembre 1992”*; dall'altro, rilevava la necessità di fornire *“ulteriori elementi idonei a rappresentare compiutamente la complessiva posizione reddituale del nucleo familiare dei soggetti indagati”*.

L'ultima fase dell'evoluzione dell'istituto dell'accertamento sintetico e in particolare del Redditometro si è avuta con le modifiche apportate dal D.L. n.78 del 31 maggio 2010 che ha integralmente riscritto i commi quarto e successivi dell'art. 38 del D.P.R. 600/1973, allo scopo *“di adeguare l'accertamento sintetico al contesto socio-economico mutato nel corso dell'ultimo decennio, rendendolo più efficiente e dotandolo di maggiori garanzie per il contribuente, anche mediante il contraddittorio”*.

Come si è potuto constatare, prima della riforma del 2010, l'Agenzia delle Entrate, in base al “vecchio redditometro”, poteva accertare sinteticamente il maggior reddito del contribuente considerando un numero ristretto di beni che costituivano indici di capacità contributiva e applicando agli stessi determinati coefficienti moltiplicativi (previsti in apposite tabelle), mentre non avevano alcuna rilevanza né la composizione del nucleo familiare né l'ambito territoriale di riferimento. Ciò ha portato alla necessità di riformare l'istituto al fine di superare una

¹⁴² Il comma 11 dell'art. 83, D.L. 112/2008 assegna ai Comuni un posto di rilievo nell'applicazione del redditometro prevedendo che *“ai fini della realizzazione del piano di cui al comma 8 ed in attuazione della previsione di cui all'articolo 1 del decreto-legge 30 settembre 2005 n. 203 (...) i comuni segnalano all'Agenzia delle entrate eventuali situazioni rilevanti per la determinazione sintetica del reddito di cui siano a conoscenza”*.

metodologia di rettifica basata su coefficienti meramente presuntivi in favore di un sistema di accertamento del reddito che fosse più aderente alle spese effettivamente sostenute dal contribuente.

Tuttavia, il “vecchio” e “nuovo” redditometro sono stati destinati a convivere per un certo numero di anni, in considerazione del fatto che l’Amministrazione Finanziaria ha continuato ad utilizzare il testo dell’art. 38 antecedente alle modifiche per l’accertamento dei redditi dei periodi d’imposta che andavano dal 2005 al 2008.

Capitolo II

Il nuovo accertamento sintetico-redditometrico nella dialettica dei rapporti Fisco-Contribuente

2.1 L'accertamento sintetico e da redditometro dopo le modifiche apportate dal D.L.78/2010

La manovra correttiva del 2010 (D.L. 31.5.2010, n. 78, conv. con modif. nella L. 30.7.2010, n. 122), nell'ottica di correggere i conti pubblici del biennio 2011-2012, ha previsto numerosi interventi al fine di modificare in maniera significativa le regole dell'accertamento e della riscossione, caratterizzandosi per incisivi interventi volti a contrastare il riciclaggio di denaro e l'evasione fiscale e contributiva, nel presupposto che un efficace contrasto all'evasione potesse portare ad un aumento di gettito erariale e contribuire a riequilibrare i conti statali¹⁴³.

L'art. 22 D.L. 78/2010 ha modificato i commi 4, 5, 6, 7, e 8 dell'art. 38, D.P.R. 600/1973, riscrivendo di fatto le disposizioni normative e le procedure dell'accertamento sintetico in genere e del redditometro in particolare, al fine di adeguare l'istituto al "*mutato contesto socio-economico, rendendolo più efficiente e dotandolo di garanzie per il contribuente, anche mediante contraddittorio*", anche se non ne ha modificato la base logica che si fonda sul presupposto secondo cui dal sostenimento di una spesa è ragionevole desumere, fino a prova contraria, l'esistenza di un reddito idoneo a permettere la spesa stessa¹⁴⁴.

Anche dopo le modifiche, dunque, il fondamento dell'accertamento sintetico è da ravvisare nel nesso inferenziale che lega una spesa al reddito necessario per finanziarla, avendo anche questa volta quale parametro di riferimento la situazione-tipo di normalità della gestione delle proprie finanze, ovvero quella dell'uomo medio che destina al consumo, personale o familiare, somme non superiori di quelle di cui

¹⁴³ CEROLI P., MARCHEGIANI A., PUCCI S., SABBATINI C., *La manovra correttiva 2010*, in *La settimana fiscale de Il Sole 24 ore*, quaderno N. 5 - 17 settembre 2010.

¹⁴⁴ Articolo 22 del D.L. 31 maggio 2010 n. 78/2010, convertito dalla Legge 30 luglio 2010 n. 122.

dispone a titolo reddituale o patrimoniale, per cui spendere oltre le proprie possibilità rappresenta un'eccezione che deve formare oggetto di prova positiva da parte dell'interessato.

La nuova disciplina, che si rivolge esclusivamente alle persone fisiche e che ha valore per gli accertamenti relativi ai redditi dichiarati dal 2010¹⁴⁵, tuttavia, si caratterizza per significative innovazioni dal punto di vista procedurale che garantiscono delle modalità di riscontro più moderne della disparità tra la capacità di spesa dimostrata dai contribuenti e il reddito dichiarato e, di conseguenza, una maggiore incisività dell'attività di controllo.

Le novità introdotte, infatti, valorizzano il vasto patrimonio informativo disponibile nell'Anagrafe Tributaria arricchito, tra l'altro, recentemente, dai dati provenienti dalla comunicazione telematica all'Agenzia delle operazioni rilevanti ai fini dell'I.V.A. effettuate nei confronti del consumatore finale.

Le modifiche, quindi, si basano su un uso più approfondito ed integrato delle informazioni presenti nel Sistema informativo dell'Anagrafe Tributaria, provenienti, oltre che dai dati in possesso dell'Amministrazione in ragione degli obblighi dei contribuenti (registrazione degli atti, dichiarazioni), anche dai soggetti esterni tenuti per legge a comunicare elementi utili ai fini del controllo¹⁴⁶.

La motivazione dell'intervento, in continuità con la strategia messa a punto negli ultimi anni dal Fisco, è chiara: da un lato si tende ad accrescere l'ambito di applicazione dell'istituto e, dall'altro, a migliorarne l'efficacia, allo scopo di individuare in modo più preciso il reddito complessivo del contribuente.

La novella legislativa ha confermato la natura duale dell'accertamento sintetico che, come in passato, può essere di due tipi¹⁴⁷ apportando, tuttavia, delle modifiche ad entrambi.

¹⁴⁵ In merito, la circolare n. 24/E/2013 dell'Agenzia delle Entrate ha ribadito che il nuovo redditometro trova applicazione solo a partire dal periodo d'imposta 2009, escludendo pertanto un probabile effetto retroattivo. Di conseguenza, "vecchio" e "nuovo" redditometro sono destinati a convivere per un certo numero di anni, in considerazione del fatto che l'Amministrazione Finanziaria continuerà ad utilizzare il testo dell'art. 38 antecedente alle modifiche per l'accertamento dei redditi dei periodi d'imposta che vanno dal 2005 al 2008.

¹⁴⁶ Agenzia delle Entrate, Circolare N. 24/E.

¹⁴⁷ Così come in precedenza ribadito dalla Corte Costituzionale, nella Sentenza del 23 luglio 1987, n. 283 *"l'articolo 38 prevede due diversi metodi di accertamento induttivo. Il primo metodo (...) è imperniato sull'acquisizione da parte degli uffici di elementi e circostanze di fatto certi i quali, da un lato, rendono inattendibile la quantificazione del reddito risultante dalla determinazione analitica e, dall'altro, giustificano la quantificazione, in via induttiva, in una determinata maggiore misura. Il*

Il primo è il c.d. accertamento sintetico puro (non redditometrico) previsto dal comma 4, dell'art. 38, secondo il quale l'Ufficio non è vincolato alla quantificazione sintetica del reddito secondo coefficienti e indici rigidamente stabiliti da decreti ministeriali, bensì *“indipendentemente dai commi precedenti e dall'articolo 39¹⁴⁸, può sempre determinare sinteticamente il reddito complessivo del contribuente sulla base delle spese di qualsiasi genere sostenute nel corso del periodo d'imposta, salva la prova che il relativo finanziamento è avvenuto con redditi diversi da quelli posseduti nello stesso periodo d'imposta, o con redditi esenti o soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta o, comunque, legalmente esclusi dalla formazione della base imponibile”*. Questo metodo di accertamento, dunque, si basa sul confronto tra reddito dichiarato e spese sostenute e muove dall'analitica rilevazione di quest'ultime¹⁴⁹. Esso non richiede l'utilizzo di ulteriori elementi di capacità contributiva, il che sottolinea profonde differenze con il più sofisticato accertamento redditometrico, previsto dal successivo comma 5. Secondo il “nuovo” redditometro, infatti, la ricostruzione del reddito avviene, sulla base del *“contenuto induttivo di specifici elementi di capacità contributiva individuato mediante l'analisi di campioni significativi di contribuenti, differenziati anche in funzione del nucleo familiare e dell'area territoriale di appartenenza, con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale con periodicità biennale”*.

Una prima modifica realizzata dal D.L. 78/2010 riguarda l'oggetto dell'accertamento sintetico, che risulta essere il “reddito complessivo” e non più il “reddito complessivo netto” previsto dalla normativa precedente; pertanto, il reddito derivante dall'applicazione del metodo sintetico deve essere confrontato con il reddito dichiarato dal contribuente al lordo degli oneri deducibili.

L'eventuale maggiore reddito determinato in sede di accertamento è decurtato successivamente degli oneri deducibili, ex art. 10, D.P.R. 22 dicembre 1986, n.

secondo metodo, è imperniato sulla identificazione di una serie di elementi, che lo stesso legislatore ha ritenuto indicativi di capacità contributiva, in relazione ai quali il Ministro delle finanze è investito del potere (ed ora anche dell'obbligo) di stabilire indici e coefficienti presuntivi di reddito.” Sulla dualità dei metodi di accertamento si faccia riferimento a GAFFURI A.M., *I nuovi accertamenti di tipo sintetico*, in *Riv. Trim. dir. Trib.*, 2013, 577, ss.

¹⁴⁸ L'art. 39 del DPR 600/73 si occupa dell'accertamento dei “Redditi determinati in base alle scritture contabili”.

¹⁴⁹ Cass. sent. 17 giugno 2002, n. 8665.

917¹⁵⁰, con la possibilità di scomputare inoltre dall'imposta lorda dovuta sul reddito sinteticamente accertato le eventuali detrazioni previste dalla legge (es. quelle per carichi di famiglia)¹⁵¹.

Il Legislatore, inoltre, ha modificato anche le condizioni di applicabilità dell'accertamento sintetico. Infatti, la nuova versione del comma 6, dell'art. 38 ha ampliato le possibilità di ricorrere all'accertamento sintetico, in quanto ha previsto che la determinazione sintetica è consentita qualora venga soddisfatta la sola condizione che il reddito complessivo accertabile ecceda di almeno un quinto quello dichiarato, anche relativamente ad un unico periodo d'imposta, e non più almeno un quarto verificato su due periodi d'imposta.

Riguardo all'accertamento puro, è interessante soffermarsi sulla scelta del Legislatore di utilizzare l'avverbio "sempre" nella nuova versione del comma 4 dell'art. 38, sottolineando che il Fisco può accertare sinteticamente il reddito complessivo del contribuente "sulla base delle spese di qualsiasi genere sostenute nel corso del periodo d'imposta" in piena autonomia rispetto alla procedura analitica e, quindi, senza più alcun vincolo di subordinazione rispetto alla stessa.

Un altro aspetto innovativo da considerare della novella legislativa è poi appunto la locuzione "spese di qualsiasi genere sostenute nel corso del periodo d'imposta", che ha sostituito il richiamo al contenuto induttivo di "elementi e circostanze di fatto certi" e alla "spesa per incrementi patrimoniali", circostanza che lascia ampia facoltà all'Amministrazione Finanziaria nella determinazione delle voci costitutive di reddito ed assumendo un'idea di spesa quale esborso monetario che abbia effettivamente depauperato il patrimonio del contribuente quale ne sia il titolo o la destinazione, consumo o investimento.

Non muta, quindi, il principio di fondo dell'accertamento, che rimane quello di consentire all'Amministrazione Finanziaria di determinare il reddito della persona fisica sulla base delle spese sostenute prescindendo dalle singole fonti produttive.

¹⁵⁰ Si tratta in sostanza degli oneri previsti dall'art. 10 del TUIR. In precedenza, si aveva un confronto tra dati disomogenei: dal reddito dichiarato si sottraevano gli oneri deducibili, mentre il reddito complessivo netto rideterminato non comprendeva gli oneri deducibili.

¹⁵¹ Quelli previsti dall'art. 15 del TUIR. Il Legislatore ha scelto di considerare il reddito al lordo degli oneri deducibili, proprio in quanto potenzialmente determinato anche sulla base del sostenimento delle spese che danno diritto a deduzioni e detrazioni, e, contestualmente, accordare una riduzione per effetto degli oneri deducibili e riconoscere le detrazioni d'imposta.

Tuttavia, una parte della dottrina¹⁵² ha rilevato una sorta di svalutazione delle fonti produttive che rilevano ai fini del reddito complessivo. Non si guarda cioè a come viene prodotta la ricchezza, bensì a come viene “spesa”.

Pertanto, il riflesso di tale modifica sull’attività deduttiva dell’Ufficio appare essere sostanziale. Non si tratta, infatti, di una mera ricomposizione dell’originaria dicotomia tra spese di investimento e spese di consumo; si assiste bensì a un utilizzo indiscriminato di ogni informazione a disposizione da parte dell’Amministrazione Finanziaria.

Si consolida in tal modo un approccio “orizzontale” al contrasto all’evasione fiscale, non più circoscritto a un rigoroso meccanismo presuntivo ma capace di collegarsi direttamente agli altri strumenti di lotta agli evasori apparentemente rivolti a controllare aspetti estranei al campo d’azione dell’accertamento sintetico.

Si pensi, ad esempio, all’obbligo di comunicazione telematica all’Agenzia delle Entrate di alcune operazioni rilevanti ai fini IVA effettuate nei confronti dei consumatori finali, obbligo tra l’altro introdotto dall’art. 21 del medesimo D.L. n.78/2010¹⁵³.

Quanto al valore economico alle spese in questione, quest’ultime dovrebbero rilevare ai fini della determinazione del reddito attribuibile a chi le ha sostenute sulla base di un rapporto alla pari, ovvero euro di spesa = euro di reddito. Occorre, inoltre, rilevare che sotto il profilo temporale, la norma si riferisce alle spese “sostenute”, quindi le spese che hanno rilievo ai fini dell’accertamento sintetico puro sono tutte quelle sostenute dal contribuente nel corso del periodo di imposta oggetto del controllo, ossia quelle che assumono rilevanza in applicazione del principio “di cassa” che valorizza le spese sostenute nello stesso periodo.

Praticamente, se per un determinato acquisto, pari ad esempio a 5.000 euro, effettuato a fine anno 2011, viene corrisposto l’importo di 3.000 euro nello stesso anno e il restante importo di 2.000 euro viene pagato nell’anno seguente, l’importo di 3.000 euro deve essere attribuito al reddito presunto dell’anno 2011, mentre

¹⁵² D’AYALA VALVA, *L’accertamento in materia di imposte dirette e indirette dopo la “riforma Visco”*, Padova, 2000.

¹⁵³ “Con provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle entrate sono individuate modalità e termini, tali da limitare al massimo l’aggravio per i contribuenti per la comunicazione telematica delle operazioni rilevanti ai fini dell’imposta sul valore aggiunto, di importo non inferiore a euro tremila. Per l’omissione delle comunicazioni, ovvero per la loro effettuazione con dati incompleti o non veritieri si applica la sanzione di cui all’articolo 11 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471”.

l'importo di 2.000 euro deve concorrere alla determinazione del reddito presunto dell'anno 2012.

Il criterio del sostenimento della spesa, quindi, attribuisce rilevanza esclusiva al momento dell'esborso delle somme da parte del contribuente, determinando in tal modo il periodo di imposta al quale il costo stesso, e il relativo reddito necessario a finanziarlo, deve essere imputato.

La determinazione sintetica del reddito *ex* comma 4 dell'art. 38 si fonda sulla presunzione che *“tutto quanto si è speso nel periodo d'imposta sia stato finanziato con i redditi posseduti nel medesimo periodo”*¹⁵⁴, pertanto nel concetto di spesa rientrano sia le spese ordinarie che quelle di carattere straordinario. Tra quest'ultime sono da includere quelle che in precedenza risultavano classificabili quali spese per incrementi patrimoniali per le quali era stata attribuita *ex lege* una rilevanza pluriennale, ovvero si presumeva che le stesse si intendevano sostenute con redditi conseguiti, in quote costanti, nell'anno in cui la spesa risultava effettuata e nei quattro precedenti.

L'abrogazione del concetto delle spese per incrementi patrimoniali e l'inclusione di quest'ultime tra le “spese di qualsiasi genere” porterebbe a ritenere l'esistenza di una presunzione relativa secondo cui tutto quanto è stato speso nel periodo d'imposta, ivi comprese le spese per investimenti, sia da collegare a redditi prodotti nel medesimo periodo d'imposta e, dunque, se per esempio il contribuente acquista un'abitazione, l'esborso effettuato nell'anno, tenendo conto de principio “di cassa”, rileva come spesa dello stesso anno.

Tuttavia, atteso che è verosimile ritenere che le spese non incrementative vengano sostenute con redditi conseguiti nel corso dell'esercizio, non appare essere un comportamento comune sostenere spese incrementative patrimoniali con il solo reddito nel corso di un anno. Se tale norma si applicasse in modo eccessivamente rigido, essa potrebbe risultare, nei casi di sostenimento di ingenti spese patrimoniali, inidonea a ricostruire, in modo verosimile, la capacità contributiva del soggetto verificato.

A titolo esemplificativo, se un contribuente nel 2009 versa un acconto di 50.000 euro per l'acquisto di un'abitazione; nel 2010 ne versa altri 50.000 e

¹⁵⁴ Si veda in merito la Circolare 15 febbraio 2011, n.4/E

sottoscrive un mutuo di 200.000, sostenendo anche spese per 20.000 per la prima rata del mutuo e lavori di ristrutturazione. In questo caso, in base al dettato normativo, 50.000 euro di reddito presunto potrebbe essere attribuito al 2009, 50.000 euro al 2010 e 20.000 euro al 2011. Mentre, per assurdo, se le spese per l'immobile venissero sostenute tutte nel medesimo anno, l'ammontare delle stesse determinerebbe il reddito presunto dell'anno, andando contro ai principi di ragionevolezza e coerenza.

Per tale ragione, come esamineremo in dettaglio nel seguito della trattazione, il Legislatore ha scelto di mitigare la rigidità del meccanismo in argomento prevedendo, espressamente, la possibilità per il contribuente di dimostrare, nell'ambito del contraddittorio anticipato obbligatorio, che le spese in generale, quindi non soltanto quelle che costituiscono incrementi patrimoniali, ma anche quelle per consumi, sono state finanziate con redditi conseguiti in precedenti periodi d'imposta, cioè, in sostanza, con i risparmi accumulati¹⁵⁵.

Pertanto, in ultima analisi, occorrerà effettuare una valutazione caso per caso sulla base delle spese sostenute dal contribuente, in contraddittorio con quest'ultimo, impiegando, ove necessario, ulteriori mezzi di prova, per evitare di sollevare contestazioni manifestamente irragionevoli.

L'accertamento sintetico puro, basato sulla ricostruzione delle spese del singolo contribuente, tuttavia, è presumibilmente utilizzato solo quando emergono elementi di spesa di particolare importo rispetto alla potenzialità reddituale manifestata dal contribuente.

Lo strumento alternativo in cui vengono riposte le speranze per un generalizzato contrasto all'evasione fiscale delle persone fisiche è, dunque, l'accertamento redditometrico, previsto per l'appunto dal novellato comma 5 dell'art. 38 del D.L.78/2010. Da tale previsione emergono una serie di elementi. L'aspetto di maggior rilievo previsto dalla novella del 2010 è relativo al rapporto tra l'istituto del

¹⁵⁵Sul punto, l'Agenzia delle Entrate ha, nel corso di Telefisco 2011, confermato tale irragionevole presunzione sostenendo che si devono considerare le spese effettivamente sostenute, seguendo il «criterio di cassa». In merito, l'Agenzia delle Entrate ha, con riferimento alle possibilità di difesa del contribuente, precisato che non potrà considerarsi sufficiente l'astratta riferibilità della spesa alla capienza reddituale degli anni precedenti, lasciando il dubbio su come il contribuente possa, nel caso di specie, dare dimostrazione della sua capacità di spesa.

redditometro e l'accertamento sintetico puro. In più occasioni¹⁵⁶, l'Agenzia delle Entrate ha affermato che le due previsioni normative risultano alternative, con la conseguenza che l'Amministrazione Finanziaria può utilizzare, a sua discrezione, uno dei due strumenti. In realtà, se ci si sofferma sulla costruzione del redditometro, ci si rende conto che alle spese effettive sostenute dal contribuente (secondo il principio dell'accertamento sintetico puro) vengono sommate anche alcune spese figurative, come alcuni valori ISTAT e gli stessi incrementi patrimoniali che rientrano nel concetto delle "spese di qualsiasi genere sostenute nel corso del periodo di imposta". Pertanto, si potrebbe concludere che il redditometro viene di fatto ad assorbire l'accertamento sintetico puro, visto che secondo l'art.38 del decreto in oggetto, la determinazione sintetica del reddito può altresì basarsi sul contenuto induttivo di elementi di capacità contributiva individuati con apposito decreto ministeriale, rivisti con "periodicità biennale"¹⁵⁷.

Riguardo alla necessità di adeguare con cadenza biennale gli indici numerici contenuti nel redditometro, occorre dire che tale previsione era già sancita per il vecchio redditometro, secondo l'art. 5, D.M. 10 settembre 1992.

In attesa del decreto attuativo, che si è avuto solo nel dicembre del 2012¹⁵⁸, l'Agenzia delle Entrate, con la riunione del 25 ottobre 2011, ha avviato inizialmente una sperimentazione di nuovi indici di capacità contributiva e, a fronte dell'allargamento degli elementi che partecipano a determinare induttivamente il reddito, ha proceduto contestualmente a modificare i coefficienti di redditività associati a determinati indici.

Con riguardo agli elementi di capacità contributiva, nell'ambito del nuovo redditometro furono prese in considerazione oltre 100 voci, rappresentative di tutti gli aspetti della vita quotidiana, indicative di capacità di spesa.

Per quanto riguarda i coefficienti, in attesa del decreto, l'Agenzia delle Entrate mise a disposizione del contribuente un software sperimentale sul proprio

¹⁵⁶ Ad esempio nel corso del Telefisco 2011 e con la Circolare n.28/E/2011.

¹⁵⁷ In realtà, con la vecchia normativa, è stato possibile applicare la combinazione del redditometro con l'accertamento basato sugli incrementi patrimoniali, grazie alla coerenza assicurata dalla complementarità dei dati ottenibili grazie a tali due procedimenti: da un lato, si accertavano i redditi sulla base delle spese di mantenimento dei beni posseduti (redditometro) e, dall'altro, si accertavano i redditi presumibilmente necessari per sostenere gli incrementi patrimoniali rilevati.

¹⁵⁸ Decreto 24 dicembre 2012.

sito istituzionale, il c.d. “ReddiTest. Tale applicativo, tuttavia, rappresentava solo uno strumento di autodiagnosi con uno scopo meramente orientativo in quanto ciascun contribuente poteva utilizzarlo per verificare la congruità del proprio reddito in relazione alle varie tipologie di spesa sostenute nel corso del periodo di imposta. I dati acquisiti inizialmente, pertanto, non furono utilizzati ai fini dell’accertamento, trattandosi di una versione ancora sperimentale del programma¹⁵⁹.

Si riportano nella tabella seguente i dati iniziali richiesti dal nuovo redditometro come risultante dal software “ReddiTest”.

Tabella 2.1

Nucleo familiare	Aree di spesa/investimento	Investimenti/disinvestimenti
<p>Il programma richiede gli elementi di spesa e di investimento in relazione a tutti i componenti del nucleo familiare.</p> <p>Il programma sperimentale prende in considerazione solo nuclei familiari composti da un massimo 4 componenti, ma è evidente che in futuro dovranno essere presi in considerazione tutti i componenti.</p>	<p>Esse sono suddivise in:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● abitazioni; ● mezzi di trasporto; ● assicurazioni e contributi; ● spese di istruzione; ● spese per il tempo libero e cura della persona; ● altre spese. 	<p>Ogni componente del nucleo deve fornire indicazione degli investimenti e dei disinvestimenti effettuati nel periodo d'imposta 2009 o 2010.</p>

Altre differenze del nuovo redditometro rispetto alle previgenti disposizioni sono contenute nel novellato comma 5 dell’art. 38, D.P.R. 600/1973, che contiene delle specifiche precisazioni in merito alle modalità da seguire per individuare gli “elementi di capacità contributiva” stabilendo che ciò avvenga “mediante l’analisi di campioni significativi di contribuenti”, che vi sia una differenziazione “anche in funzione del nucleo familiare e dell’area territoriale di appartenenza” .

Riguardo alla prima precisazione, essa richiama quanto era già stato previsto in materia di studi di settore¹⁶⁰, così come per la valorizzazione del dato territoriale¹⁶¹.

Il parallelismo con gli studi di settore porta a confermare che l’accertamento sintetico e in particolare quello redditometrico vuole inserirsi nel *genus* degli accertamenti standardizzati, di cui gli studi di settore ne rappresentano una *species*¹⁶².

¹⁵⁹ Così come confermato dalla Circolare 1/E/2013.

¹⁶⁰ Art. 62-bis, D.L. 30 agosto 1993, n. 331, conv. con modif. con L. 29 ottobre 1993, n. 427.

¹⁶¹ Art. 83, co. 19, D.L. 25 giugno 2008, n. 112, conv. con modif. con L. 6 agosto 2008, n. 183.

La differenziazione degli indici di capacità contributiva sulla base del nucleo familiare, invece, è stata giustificata dalla circostanza che nelle famiglie è piuttosto frequente che la titolarità formale di un fatto-indice di capacità contributiva sia di un primo componente, mentre le spese vengano sostenute in forza della disponibilità finanziaria di un secondo componente. Tale aspetto, sotto il profilo accertativo, può avere un duplice risvolto: da un lato, è possibile che, in capo ad un determinato soggetto, siano accertabili redditi inferiori rispetto a quelli determinabili sinteticamente in base ai parametri redditometrici a lui formalmente riferibili, allorquando egli dimostri che parte della spesa stimata sia stata sostenuta con le risorse finanziarie di un familiare; dall'altro, può accadere anche la situazione opposta, nella quale il Fisco dimostri che il soggetto accertato sostenga anche le spese relative a fatti-indice formalmente riferibili a suoi familiari.

Occorre, pertanto, definire il concetto di “nucleo familiare” ai fini dell'accertamento redditometrico. Secondo la normativa fiscale¹⁶³, per familiari si intendono, ai fini delle imposte sui redditi, il coniuge, i parenti entro il terzo grado (i discendenti, ovvero il figlio, il figlio del figlio e il pronipote; gli ascendenti, ovvero il genitore, il nonno e il bisavo; i collaterali, ovvero il fratello o la sorella, il nipote e lo zio) e gli affini entro il secondo (ovvero i seguenti parenti del coniuge: il figlio e il figlio del figlio, il genitore e il nonno, il fratello e la sorella; e i seguenti coniugi di parenti: il coniuge del figlio, il coniuge del figlio del figlio, il coniuge del genitore quando non sia anch'egli genitore, il coniuge del fratello), se convivono e dimorano abitualmente con il contribuente.

Tuttavia, ai fini dell'accertamento redditometrico, il concetto di famiglia viene esteso anche alla c.d. “famiglia di fatto”, quindi tutti quei soggetti che, indipendentemente da qualsiasi vincolo matrimoniale o di consanguineità, convivono e dimorano in un unico contesto. In particolare, con la circolare n. 6/E/2014, l'Agenzia delle Entrate ha affermato che occorre avere riguardo, oltre che alla

¹⁶² La Cass., sez. trib., 17 giugno 2011, n.13289 ha affermato che l'accertamento redditometrico rientra in quelli “standardizzati” mediante l'applicazione di parametri o studi di settore, che costituiscono un insieme di presunzioni semplici. Tale orientamento è stato ribadito nella sentenza n.23554/2012 della Cassazione, ove si è sancito che *“l'accertamento sintetico da redditometro disciplinato dal D.P.R. n.600/1973, art.38 già nella formulazione anteriore a quella successivamente modificata dal D.L. n.78/2010 art.22, convertito in L. n. 122/2010, tende a determinare, attraverso l'utilizzo di presunzioni semplici, il reddito complessivo presunto del contribuente mediante i c.d. elementi indicativi di capacità contributiva stabiliti dai decreti ministeriali con periodicità biennale”*.

¹⁶³ Art.5, comma 5, del TUIR.

“famiglia fiscale”, ovvero quella che deriva dalle indicazioni presenti nell’Anagrafe Tributaria, anche alla “famiglia anagrafica”, cioè considerando sia i familiari conviventi che i conviventi di fatto.

Infine, un’ultima considerazione deve essere effettuata riguardo al dettato dell’art. 38 al comma 1, in cui si sottolinea che *“l’ufficio delle imposte procede alla rettifica delle dichiarazioni presentate dalle persone fisiche quando il reddito complessivo dichiarato risulta inferiore a quello effettivo o non sussistono o non spettano, in tutto o in parte, le deduzioni dal reddito o le detrazioni di imposta indicate nella dichiarazione”*. Ciò presupporrebbe che l’accertamento sintetico debba essere effettuato nei confronti dei soli contribuenti che hanno tempestivamente e validamente presentato la dichiarazione dei redditi.

Tuttavia, l’accertamento sintetico è effettuabile anche nei confronti delle persone fisiche che hanno omesso di presentare la dichiarazione. La norma di riferimento, in tal caso, è l’art. 41 sempre del D.P.R. 600/1973 che disciplina il c.d. “accertamento d’ufficio”. La norma stabilisce che in presenza di dichiarazione dei redditi omessa o nulla, l’Ufficio può anche determinare sinteticamente il reddito complessivo del soggetto o operare la rettifica sulla base dei dati e delle notizie di cui è a conoscenza, con facoltà di avvalersi di presunzioni semplici, anche prive dei requisiti di gravità, precisione e concordanza di cui all’art. 2729 del codice civile.

Si tratta, per questa fattispecie, di una delle due deroghe per le presunzioni semplici presenti nel diritto tributario rispetto al codice civile, insieme a quella stabilita dal secondo comma dell’art. 39 del medesimo decreto che prevede che in presenza di violazioni particolarmente gravi, come il fatto di non aver dichiarato il reddito d’impresa o di aver compiuto violazioni così gravi, numerose e ripetute, da rendere nel complesso inattendibile la contabilità, l’ufficio possa effettuare l’accertamento sulla base delle presunzioni c.d. “semplicissime”, in quanto sprovviste dei necessari requisiti di gravità, precisione e concordanza¹⁶⁴.

Lo schema presuntivo dell’accertamento semplifica notevolmente l’attività istruttoria degli Uffici consentendo loro di concentrarsi sulla ricerca del fatto noto da cui desumere, spesso in maniera meccanica, il fatto ignoto. Il ricorso al metodo presuntivo, tuttavia, soggiace a regole che ne descrivono gli ambiti oggettivi di

¹⁶⁴ COTRINO A., *Il nuovo redditometro, L’equilibrio instabile tra contrasto all’evasione e rischio di vessazione*, Egea, 2014, p 30.

applicazione, al di fuori dei quali l'utilizzo del meccanismo inferenziale determinerebbe l'invalidità dell'attività accertativa. I modelli procedurali definiti dalla legge assicurano, infatti, una maggiore "trasparenza" del sistema e la possibilità del contribuente di prefigurarsi le conseguenze della sua condotta e di utilizzare sapientemente gli strumenti di tutela ad esso predisposti. Ad una struttura più agile dell'attività istruttoria corrisponde, infatti, un aggravio difensivo per il contribuente che nel caso voglia confutare la tesi dell'Ufficio deve fornire elementi di prova sufficienti a dimostrare l'erroneità delle premesse (fatto noto) o dei risultati (fatto ignoto) del ragionamento induttivo seguito dai controllori¹⁶⁵.

A questo punto è importante fare delle considerazioni sulla natura delle presunzioni alla base del procedimento di accertamento redditometrico.

2.2 La natura delle presunzioni del redditometro e gli orientamenti giurisprudenziali

Un aspetto fondamentale da chiarire negli accertamenti presuntivi è quello di comprendere, quantomeno nella prospettiva del processo e della prova, se si è in presenza di presunzioni "legali" o, invece, di presunzioni "semplici"¹⁶⁶.

Infatti, a seconda che il redditometro sia qualificabile come presunzione legale (relativa) o presunzione semplice, la prova che deve fornire il contribuente per dimostrare che il reddito complessivamente determinato in maniera presuntiva non sia effettivo assume una valenza diversa.

Nel diritto tributario, il concetto di "presunzione" non ha una propria connotazione, bensì deve essere derivato da ciò che dispone la disciplina civilistica. In particolare, l'art. 2727 c.c. definendo le presunzioni quali "*conseguenze che la legge o il giudice trae da un fatto noto per risalire a un fatto ignorato*", individua l'alternativa tra la legge (presunzioni legali) o il giudice (presunzioni semplici) quali autori dell'inferenza.

¹⁶⁵ Sulla necessità di assicurare l'effettività del diritto di difesa del contribuente nei confronti degli schemi presuntivi dell'Amministrazione finanziaria si faccia riferimento a ALLORIO E., *Diritto processuale tributario*, Torino, 1969.

¹⁶⁶ Sull'argomento si faccia riferimento a DEOTTO D., *Il redditometro, Spese, risparmi e investimenti*, Ipsoa, 2014.

Inoltre, dato che l'art. 2728 c.c. ammette che le presunzioni legali *“dispensano da qualunque prova coloro a favore delle quali esse sono stabilite. Contro le presunzioni sul fondamento delle quali la legge dichiara nulli certi atti o non ammette l'azione in giudizio non può essere data prova contraria, salvo che questa sia consentita dalla legge stessa”*, sancisce la differenza tra presunzioni legali che ammettono la prova contraria (relative) e quelle che non l'ammettono (assolute).

La Corte di Cassazione ha più volte affermato l'incostituzionalità di alcune presunzioni assolute, in quanto lesive del diritto di difesa sancito dall'art. 24 della Costituzione, dato che impedirebbero al contribuente di provare determinate situazioni relative alla propria capacità contributiva¹⁶⁷. Tuttavia, la differenza fondamentale tra le presunzioni semplici e quelle relative riguardano l'onere della prova, in quanto mentre le presunzioni legali relative invertono l'onere della prova, addossandolo, nel rapporto tributario, sul contribuente; le presunzioni semplici, invece, che sono *“lasciate alla prudenza del giudice, il quale non deve ammettere che presunzioni gravi, precise e concordanti”*¹⁶⁸, prevedono che l'onere della prova gravi sui colui il quale intende trarne vantaggio e, quindi, sull'Amministrazione Finanziaria nel processo tributario.

Dunque, mentre la presunzione legale non necessita di fatti su cui fondarsi, essendo già il presupposto stabilito per legge, la presunzione semplice necessita elementi gravi, precisi e concordanti alla base della pretesa impositiva. Ciò nonostante, la normativa tributaria, come già accennato, prevede due deroghe alle presunzioni semplici in presenza di violazioni particolarmente gravi: la prima per gli accertamenti induttivi (ex art.39, comma 2 del D.P.R. 600/1973 e art. 55 del D.P.R. 633/1972) e la seconda in caso di omessa dichiarazione da parte del contribuente (art. 41, comma 2 del D.P.R. 600/1973). In tali situazioni si può ricorrere alle c.d. presunzioni semplicissime, ovvero prive dei necessari caratteri di gravità, precisione e concordanza. Occorre comunque sottolineare che i due casi menzionati sono delle eccezioni e quindi, in quanto tali, devono essere stabiliti espressamente per legge.

Le interpretazioni proposte da parte della giurisprudenza in merito alla natura delle presunzioni alla base dell'accertamento redditometrico, nel corso degli anni, sono state tuttavia controverse. Per molto tempo, ad esempio, si è discusso sugli

¹⁶⁷ Cass. Sentt. n. 144 del 4-12 aprile 2005; n.225 del 6-8 giugno 2005.

¹⁶⁸ Art. 2729 c.c.

“indicatori di normalità” in materia di studi di settore e se le presunzioni alla loro base fossero “semplici” o “semplicissime”, ovvero dotate di gravità, precisione e concordanza o se fosse possibile derogare a tali requisiti.

Riguardo al “vecchio” redditometro, la Suprema Corte, con le sentenze n.2728/2011 e n.13289/2011, stabilì infine che l’applicazione di parametri o studi di settore costituivano un sistema di presunzioni semplici¹⁶⁹, pertanto è ormai placida la natura “semplice” delle presunzioni poste a suo fondamento.

Tuttavia, dato che la fisionomia del redditometro è stata modificata a seguito della novella del 2010, bisogna capire se la qualificazione come presunzione semplice vale anche per il “nuovo” redditometro al fine di evidenziare le diverse posizioni del contribuente, dell’ufficio e del giudice tributario in funzione della qualifica delle presunzioni.

Se il nuovo accertamento redditometrico costituisce una presunzione legale relativa, in assenza di elementi particolari risultanti dagli atti o dal contraddittorio, l’Ufficio non ha alcun onere di motivazione sul reddito ottenuto in applicazione del redditometro e il contribuente non può contestare la plausibilità del risultato, ma deve fornire una prova contraria in senso proprio, cioè elementi diversi che smentiscono tale presunzione. Il giudice tributario, dal canto suo, deve solo applicare la presunzione legale, salvo che le prove contrapposte la superino e in tal caso dare motivazione adeguata. Quindi, se la presunzione da redditometro è una presunzione legale relativa non si è in presenza di una questione circoscritta alla prova di fatti, ovvero gli elementi di spesa, da cui desumere il reddito, ma di un meccanismo normativo rigidamente finalizzato a stabilire la tassazione, con conseguente ribaltamento dell’onere della prova.

Viceversa, se le presunzioni poste alle basi del nuovo redditometro sono semplici, l’Ufficio deve motivare, caso per caso, la quantificazione del reddito risultante dall’applicazione del redditometro e il contribuente, permanendo l’onere della prova sull’Ufficio, può contestare il risultato ottenuto. In tal caso, il giudice, deve convincersi della ammissibilità dell’inferenza.

Pertanto, se la presunzione è semplice, il giudice, nella deduzione dal fatto noto, ovvero la spesa anche se desunta da coefficienti, a quello ignoto, ovvero il

¹⁶⁹ Art. 39, comma 2, lett. d-ter), D.P.R. 600/1973.

reddito, incontra il solo limite del principio di probabilità¹⁷⁰: non gli occorre che gli elementi su cui la presunzione si fonda siano tali da far apparire l'esistenza del fatto ignoto come l'unica conseguenza possibile dei fatti accertati, secondo un legame di necessità assoluta ed esclusiva, ma è fondamentale che l'inferenza sia effettuata secondo un canone di ragionevolezza, ovvero di ragionevole probabilità, riguardo alla connessione degli accadimenti, la cui normale sequenza e ricorrenza può verificarsi secondo regole di esperienza basate sull'*id quod plerumque accidit*¹⁷¹.

La tesi della presunzione legale da redditometro, unicamente basata sui coefficienti, è stata sostenuta da un certo orientamento giurisprudenziale, ed era fondata sul presupposto che la capacità di spesa presunta dall'applicazione dei coefficienti non consentirebbe al giudice di togliere ai suddetti coefficienti la capacità dimostrativa ritenuta dalla legge, ma solo di valutare la prova contraria offerta dal contribuente¹⁷². Tale orientamento, poteva essere per altro giustificato dalla formulazione precedente dell'art. 38 D.P.R. n. 600/73, dato che nella norma si faceva riferimento a "*elementi e circostanze di fatto certi*", espressione tuttavia non mantenuta dalla riforma.

Nonostante ciò, già in vigenza del vecchio "redditometro", alcune sentenze avevano individuato una certa somiglianza dello stesso con gli "studi di settore"¹⁷³, tanto da far parlare, da più parti, del redditometro come di uno "studio di settore per

¹⁷⁰ E' sempre costante, nella giurisprudenza della Suprema Corte, l'insegnamento in base al quale, in tema di prove per presunzioni, è in generale sufficiente (oltre che necessario) che i fatti sui quali la presunzione si fonda siano tali da far apparire l'esistenza del fatto ignoto come conseguenza dei fatti accertati alla stregua di canoni di ragionevole probabilità, con riferimento cioè a una connessione possibile e verosimile di accadimenti ritenuti probanti dal giudice secondo regole di esperienza, idonei a convincere circa la probabilità detta e circa la compatibilità del fatto supposto con quello accertato (Cass. 19-4-2000, n. 5193; Cass. 14-9-1999, n. 9782; Cass. 18-9-1991, n. 9717).

¹⁷¹ TERRUSI F., "*Tra fiscalità nazionale ed europea – Questioni sostanziali e processuali*" (26 e 27 settembre 2014).

¹⁷² La Cassazione ribadiva che gli elementi di capacità contributiva su cui si fonda il redditometro avessero natura di presunzione legale relativa, perciò tali da dispensare l'Amministrazione Finanziaria, in presenza degli stessi, da ulteriori oneri probatori e da addossare la prova contraria in capo al contribuente (Cass. sent n. 19252, 30-9-2005 e successivamente n. 27545, 19-12-2011).

¹⁷³ L'analogia esistente tra la stima sintetica del reddito incentrata sull'utilizzo dei coefficienti redditometrici e la dinamica caratterizzante la ricostruzione del reddito mediante utilizzo di strumenti di tipo parametrico o di settore è infatti molto evidente. Entrambe le ricostruzioni del reddito esprimono dati di normalità economica; ciò che cambia è il punto di riferimento: per gli studi i dati medi sono conseguenti a elaborazioni statistico-matematiche facenti leva su situazioni di normalità economica relative all'ammontare annuo di ricavi o compensi attesi, per i coefficienti da redditometro i dati medi conseguono a elaborazioni statistiche di voci predeterminate di spesa, da cui inferire il reddito in considerazione della indicazione di elementi di capacità contributiva relativi a gruppi omogenei di contribuenti.

famiglie”, laddove i parametri, come già detto, per un orientamento ormai consolidato, hanno natura di presunzioni semplici¹⁷⁴.

Pertanto, la condivisione di tale orientamento potrebbe costituire la chiave di lettura sulla natura delle presunzioni dei coefficienti redditometrici e pare che proprio a tal fine sembra essere stata recepita, dal D.L. n. 78 del 2010, l’obbligatorietà dell’invito al contraddittorio in siffatto ambito dell’accertamento sintetico¹⁷⁵.

Se si condivide, quindi, che la presunzione posta dal redditometro è presunzione semplice, la conseguenza giuridica è che essa non suppone affatto, in giudizio, l’inversione dell’onere della prova, ma soltanto l’espletamento della normale dialettica, tra prova e controprova; dialettica ancorata al giudizio di ragionevolezza insito nel meccanismo ordinario di ripartizione di cui all’art. 2697 c.c., e tutta interna al giudizio di fatto.

In ultima istanza, infatti, l’orientamento stabilito nella sentenza della Cassazione n. 23554/2012, nella quale si dichiara che *“l’accertamento sintetico da redditometro disciplinato dal D.P.R. n.600/1973, art. 38, già nella sua formulazione anteriore a quella successivamente modificata dal D.L. n. 78/2010 art. 22, convertito in L. n.122/2010, tende a determinare, attraverso l’utilizzo di presunzioni semplici, il reddito complessivo presunto del contribuente mediante i c.d. elementi indicativi di capacità contributiva stabiliti dai decreti ministeriali con periodicità biennale”*, ha definitivamente rovesciato l’assetto giurisprudenziale fino ad allora consolidato, secondo cui la presunzione alla base del “vecchio” redditometro sarebbe stata una presunzione legale relativa, con la conseguente possibilità da parte dell’Amministrazione Finanziaria di determinare il maggior reddito imponibile in

¹⁷⁴ CISIELLO A., *Nel "nuovo" redditometro, centrale il ruolo del contraddittorio*, Eutekne.it, 07.01.2013.

¹⁷⁵ *“Se il contribuente non collabora durante le indagini, scattano le preclusioni probatorie: “In tema di accertamento sintetico del reddito, nel corso dell’intero giudizio tributario è preclusa al contribuente la produzione di documenti, libri e registri non esibiti durante accessi, ispezioni o verifiche o non trasmessi in risposta agli inviti dell’Amministrazione finanziaria, salva causa a lui non imputabile. Tali documenti non possono essere presi in considerazione a favore del contribuente che abbia attuato manovre ostruzionistiche in occasione di indagini "sul campo" o "a tavolino". Al giudice spetta di esaminare l’ammissibilità di ciascun documento prodotto dal contribuente in giudizio, accertandone la conferenza a fini difensivi e la sua eventuale novità rispetto ai documenti eventualmente prodotti in fase istruttoria, nonché, qualora siano state riscontrate effettive rilevanza e novità, stabilire se l’omessa esibizione possa essere sanzionata con la inutilizzabilità processuale”* (Cass. 17-6-2011, n. 13289).

maniera sintetica sulla base di elementi e circostanze di fatto certi, senza dover fornire prove ulteriori¹⁷⁶.

Tuttavia, la questione sembra avere ancora nodi irrisolti, dato che non è agevole distinguere la natura delle presunzioni rilevanti in sede di accertamento redditometrico perché, come si è cercato di sottolineare, sono molteplici le ipotesi fattuali che emergono in sede di contraddittorio, al punto, forse, da impedire una classificazione *tout court* in presunzioni semplici o legali, e sul punto si ritornerà in seguito quando verranno trattati i riflessi del carattere presuntivo e dell'onere della prova dell'accertamento sul piano delle tutele del contribuente.

2.2.1 I coefficienti presuntivi di reddito e il ruolo delle spese ISTAT del nuovo redditometro

Le spese rilevanti ai fini dell'accertamento redditometrico sono state individuate dall'art. 3 del D.M. 24/12/2012, quindi in sensibile ritardo rispetto alle originarie previsioni. In particolare, il decreto in oggetto ha assolto il compito di individuare il contenuto induttivo degli elementi indicativi di capacità contributiva, intesa quale spesa sostenuta dal contribuente per l'acquisizione di servizi e di beni e per il relativo mantenimento¹⁷⁷.

La Circolare dell'Agenzia delle Entrate del 31 luglio 2013, n.24/E ha avuto poi il compito di dettare le indicazioni operative in merito all'applicazione del nuovo strumento accertativo. Secondo tale la circolare, così come affermato anche dalla migliore dottrina¹⁷⁸, le modifiche apportate dalla novella del 2010 rappresentano un "*intervento di sistema*" che conducono all'integrale sostituzione del "*metodo*" di accertamento; infatti, l'approccio alla ricostruzione induttiva del reddito non sarebbe più "*meramente statistico*", ovvero "*basato sulla semplice disponibilità di alcuni beni e servizi ai quali sono correlati indici e coefficienti*", ma bensì poggerrebbe "*su*

¹⁷⁶ Sent. Cass. nn. 14168/2012, 14896/2012, 18604/2012.

¹⁷⁷ Art.1, co. 2, DM 24/12/2012

¹⁷⁸ PERRONE L., *Il redditometro verso accertamenti di massa (con obbligo del contraddittorio e dell'invito all'adesione)*, in Rass. Trib., 2011, p 887.

un maggior numero di elementi”, attribuendo rilievo anche alla composizione del nucleo familiare¹⁷⁹.

Il contenuto induttivo degli elementi indicativi di capacità contributiva è stato indicato dettagliatamente nella tabella A del decreto in oggetto ed è stato determinato tenendo conto della spesa media (risultante dall’indagine annuale sui consumi delle famiglie compresa nel Programma statistico nazionale, ai sensi dell’art. 13 del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, effettuata su campioni significativi di contribuenti appartenenti ad undici tipologie di nuclei familiari distribuite nelle cinque aree territoriali in cui è suddiviso il territorio nazionale), per gruppi e categorie di consumi, del nucleo familiare di appartenenza del contribuente.

Il decreto, nello specifico, individua undici tipologie di nuclei familiari, distribuite nelle cinque aree territoriali in cui è suddiviso il territorio nazionale, indicate nella Tabella B¹⁸⁰.

Il contenuto induttivo degli elementi di capacità contributiva, inoltre, è stato determinato considerando pure le risultanze di analisi e studi socio economici, anche di settore.

Nello specifico, ai fini della determinazione sintetica del reddito complessivo delle persone fisiche si considera l’ammontare più elevato tra quello disponibile o risultante dalle informazioni presenti in Anagrafe Tributaria e quello determinato considerando le spese medie ISTAT o le analisi e gli studi socio economici, anche di settore.

Inoltre, è prevista la facoltà dell’Agenzia delle Entrate di utilizzare, anche elementi di capacità contributiva diversi da quelli riportati nella tabella A, qualora siano disponibili dati relativi alla spesa sostenuta per l’acquisizione di servizi e di

¹⁷⁹ PINO C., *L’accertamento sintetico e il nuovo redditometro*, in *Corr. Trib.*, 2010, 2057.

¹⁸⁰ Le tipologie di nuclei familiari individuate (suddivise in base alle 5 aree territoriali in cui è ripartito il territorio nazionale Nord-Est, Nord-Ovest, Centro, Sud, Isole) sono:

- Persona sola con meno di 35 anni
- Coppia senza figli con meno di 35 anni
- Persona sola con età compresa tra 35 e 64 anni
- Coppia senza figli con età compresa tra 35 e 64 anni x
- Persona sola con 65 anni e più
- Coppia senza figli con 65 anni e più
- Coppia con 1 figlio
- Coppia con 2 figli
- Coppia con 3 o più figli
- Monogenitore
- Altre tipologie

beni e per il relativo mantenimento, e le quote di risparmio riscontrate formatasi nell'anno.

Ai sensi dell'art. 2 del Decreto in esame, inoltre, sono attribuite al contribuente le spese relative all'acquisizione di beni/servizi, risultanti dai dati disponibili o dalle informazioni presenti in Anagrafe Tributaria, le spese relative all'acquisizione di beni/servizi effettuati dal coniuge e dai familiari fiscalmente a carico, ma non sono attribuite al contribuente le spese relative all'acquisizione di beni/servizi effettuati esclusivamente per l'attività d'impresa/lavoro autonomo *“sempre che tale circostanza risulti da idonea documentazione”*.

Dalla suddetta Tabella A emerge che il nuovo redditometro si fonda sia sulle spese effettive che sulle spese figurative, anche se quest'ultime sono state ridimensionate significativamente dopo l'intervento del Garante della Privacy, come si analizzerà in dettaglio successivamente. Pertanto, lo strumento redditometrico, come già ribadito precedentemente, assorbe in sé l'accertamento sintetico “puro” nel momento in cui il reddito complessivo del contribuente viene presuntivamente determinato sommando alle spese “vive” conosciute dall'Agenzia delle Entrate, gli incrementi patrimoniali (entrambe presupposto dell'accertamento sintetico puro) alcune spese figurative, in base alle medie ISTAT e la quota di risparmio individuata dall'Amministrazione Finanziaria.

L'art. 3 del D.M. 24 dicembre 2012 stabilisce, infatti, che il reddito complessivo accertabile del contribuente è calcolato sulla base:

- a) dell'ammontare delle spese, anche diverse rispetto a quelle indicate nella tabella A che, dai dati disponibili o dalle informazioni presenti nel Sistema informativo dell'Anagrafe Tributaria, risultano sostenute dal contribuente¹⁸¹;

¹⁸¹ Le voci di spesa prese in considerazione dal decreto sono oltre cento, aggregate in dieci categorie rappresentative di tutti gli aspetti della vita quotidiana. Nello specifico le categorie sono:

- consumi (per generi alimentari, bevande abbigliamento e calzature)
- spese per abitazione;
- combustibili ed energia;
- mobili, elettrodomestici e servizi per la casa;
- sanità;
- trasposti;
- comunicazioni;
- istruzione;
- tempo libero, cultura e giochi;
- altri beni e servizi;
- investimenti immobiliari e mobiliari netti.

- b) della quota parte, attribuibile al contribuente, dell'ammontare della spesa media ISTAT riferita ai consumi del nucleo familiare di appartenenza;
- c) dell'ammontare delle ulteriori spese riferite ai beni e servizi, presenti nella tabella A, nella misura determinata considerando la spesa rilevata da analisi e studi socio economici;
- d) della quota relativa agli incrementi patrimoniali del contribuente imputabile al periodo d'imposta, nella misura determinata con le modalità indicate nella tabella A;
- e) della quota di risparmio riscontrata, formatasi nell'anno.

Se il reddito sintetico accertabile emerso dalla somma delle suddette spese eccede di almeno un quinto (20%) quello dichiarato dal contribuente, anche solo per un solo periodo d'imposta, si dà inizio all'attività di accertamento.

Come si è potuto constatare, si tratta di categorie di spesa molto differenziate rispetto alle quali sono emerse comprensibili preoccupazioni sulle modalità di innesco del controllo.

Il passaggio meno chiaro risiede probabilmente nella genericità del dettato dell'art. 1 del D.M. in oggetto riguardo agli elementi di spesa indicativi di capacità contributiva e del loro contenuto induttivo. La disposizione, infatti, in un primo momento fornisce una definizione di "*elemento indicativo di capacità contributiva*", qualificandolo in termini di "*spesa sostenuta dal contribuente per l'acquisizione di servizi e di beni e per il relativo mantenimento*"; successivamente, però, stabilisce che il contenuto degli elementi indicati nella tabella A è determinato "*tenendo conto della spesa media per gruppi e categorie di consumi, del nucleo familiare di appartenenza del contribuente*", nonché "*considerando le risultanze di analisi e studi economici anche d settore*".

Dalla lettura di tali indicazioni, infatti, si potrebbe ricavare l'impressione della trasformazione del redditometro in uno strumento di carattere statistico puro, al quale sarebbero apparse meramente ausiliari le informazioni (certe) presenti in Anagrafe Tributaria, che, inoltre, sarebbero le uniche direttamente riferibili al contribuente dato che le altre (medie ISTAT e quelle riferibili agli studi socio-economici) si riferiscono *in toto* al nucleo familiare complessivo¹⁸².

¹⁸² SELICATO G., *cit.* p137.

Da qui la necessità delle successive precisazioni da parte dell’Agenzia delle Entrate che nella Circolare n.24/2013, sottolineando che il nuovo strumento accertativo tiene conto della capacità dell’Amministrazione Finanziaria di intercettare informazioni relative ad un numero significativo di elementi di spesa dei contribuenti, in quanto presenti in Anagrafe Tributaria, o, comunque, disponibili, ha meglio specificato su cosa si basa la determinazione sintetica del reddito, ovvero le “spese certe”, le “spese per elementi certi”, la quota degli incrementi patrimoniali imputabili al periodo d’imposta, la quota del risparmio dell’anno e la quota parte dell’ammontare complessivo delle spese ISTAT relative alla tipologia del nucleo familiare di appartenenza.

Le “spese certe” sono quelle attribuibili analiticamente al contribuente che le ha sostenute grazie ai dati presenti nelle banche dati informatiche dell’Amministrazione Finanziaria. Si tratta di una categoria di spesa particolarmente ampia che comprende, ad esempio, le rate di mutuo pagate nell’anno, risultanti dal sistema informativo dell’Anagrafe Tributaria; i canoni di locazione, risultanti dai contratti registrati telematicamente; gli assegni periodici corrisposti al coniuge, le spese mediche e spese per ristrutturazioni, come indicati in Dichiarazione dei Redditi dal contribuente che le ha sostenute; le spese per assicurazioni danni, infortuni e malattie, comunicate dagli operatori del settore all’Anagrafe Tributaria; e ogni altra spesa comunicata all’Amministrazione Finanziaria tramite il c.d. spesometro¹⁸³.

La Circolare individua, inoltre, una novità rispetto alla norma, le “spese per elementi certi” che sono le spese di mantenimento di abitazioni (manutenzioni ordinarie, acqua e condominio) e quelle riferite ai mezzi di trasporto (carburanti, lubrificanti, ricambi ecc.) e, quindi, comunque ricomprese nella Tabella A.

¹⁸³ Il c.d. spesometro consiste nell’obbligo da parte degli operatori finanziari di comunicare entro il 31 gennaio 2014 (provvedimento del 7 novembre 2013) i dati delle operazioni Iva di importo pari o superiore a 3.600 euro effettuate dal 6 luglio al 31 dicembre 2011 attraverso carte di credito, di debito o prepagate (moneta elettronica).

Nello specifico, la comunicazione deve contenere:

- i dati anagrafici del contribuente che ha sostenuto l’acquisto;
- gli importi complessivi di ogni singola transazione;
- la data in cui è stata effettuata la transazione;
- il codice fiscale dell’operatore commerciale presso il quale è avvenuto il pagamento elettronico.

Esattamente, va indicato il numero del codice fiscale dei soggetti associati con i quali è stato stipulato un contratto di installazione e utilizzo dei dispositivi POS (*Point of sale*) per la ricezione di pagamenti effettuati con carte di debito, di credito o prepagate, comprese le eventuali cessazioni. Per ogni terminale va evidenziato l’apposito codice identificativo.

In questo caso, tuttavia, differenza delle spese certe, l'importo attribuito al contribuente non è un dato oggettivo, ma è frutto di una stima ottenuta moltiplicando le caratteristiche tecniche del bene posseduto, i cosiddetti "elementi certi", (come ad esempio i metri quadri) per la spesa media Istat del nucleo familiare di appartenenza, e rapportando poi il risultato alla percentuale e al periodo di possesso.

Ad esempio, se si considerano le spese per acqua e condominio, non puntualmente rilevate, esse sono calcolate in maniera seguente: si considera la spesa media ISTAT della tipologia di nucleo familiare di appartenenza, ovvero la spesa media mensile ISTAT del nucleo familiare di riferimento/75 mq, e si divide il numero dei mq delle unità abitative detenute, da rapportarsi alla quota e al periodo di possesso:

- in proprietà o altro diritto reale (qualora non siano concesse in locazione o in uso gratuito al coniuge o ad un familiare ivi residente, non fiscalmente a carico);
- in locazione (come avente causa e quindi come locatario) e/o in leasing.

Quindi, se si considera una coppia con 1 figlio, residente al Nord Ovest che possiede 2 unità abitative di mq 70 e mq 100, per un totale di mq 170, al 50% per 12 mesi, il valore dell'acqua e del condominio sarà dato dal valore mensile Istat dell'anno (ad esempio 2009), supponiamo di € 52,27, diviso 75, moltiplicato 170. L'importo derivante, ovvero € 118,47 al mese, verrà moltiplicato per 12; dal risultato verrà decurtato il 50 per cento (€ 710.82).

Riguardo agli incrementi patrimoniali, essi derivano dagli investimenti in beni e servizi di uso durevole indicati sempre nella Tabella A del decreto in oggetto (abitazioni, mezzi di trasporto, titoli azionari e obbligazionari ecc.). Anche queste spese, come le spese certe, vengono attribuite in modo puntuale al contribuente grazie ai dati presenti in Anagrafe Tributaria o comunque disponibili.

Come già avuto modi di affermare, il contribuente che ha sostenuto delle spese per incrementi patrimoniali in un determinato periodo d'imposta, sarà accertato sinteticamente con l'imputazione di un reddito pari all'intera spesa sostenuta in tale anno e non più soltanto per un quinto di essa, come avveniva con le disposizioni previgenti.

È ovviamente fatta salva la prova contraria da parte del contribuente, che potrebbe dimostrare che il reddito necessario ad alimentare tali spese sia stato

formato in più periodi d'imposta, ovvero che le stesse siano state sostenute con redditi esenti o soggetti a ritenuta o comunque legalmente esclusi dalla base imponibile.

In realtà, il venir meno della presunzione relativa alla spesa per incrementi patrimoniali complica le cose per il contribuente che sia tenuto a difendersi dal redditometro. Infatti, mentre in precedenza ad una spesa di 100 corrispondeva una determinazione sintetica del reddito di 20, basata sul presupposto logico che vuole, sulla base dell'*id quod plerumque accidit*, che l'acquisto di un bene di una certa rilevanza (terreni, fabbricati, autoveicoli, imbarcazioni, ma anche pacchetti azionari, obbligazioni, ecc.) sia frutto anche dei risparmi effettuati in anni precedenti, consentendo così al reddito dichiarato dal contribuente di poter resistere alla ricostruzione sintetica operata dall'Ufficio, l'abrogazione della presunzione relativa alla spesa per incrementi patrimoniali comporta l'attribuzione, al periodo d'imposta in cui è stata sostenuta la spesa, di un reddito sinteticamente accertato nell'intera misura della spesa sostenuta (pari a 100, nell'esempio riportato) imponendo al contribuente di dover dimostrare che l'investimento operato sia frutto di redditi dichiarati in precedenti periodi d'imposta (dovrà, quindi, dimostrare che la spesa di 100 è finanziata con redditi diversi da quelli esposti nella dichiarazione presentata)¹⁸⁴.

Alla spesa complessiva sostenuta nel periodo d'imposta vanno sottratti i disinvestimenti dell'anno oggetto di verifica e dei quattro anni precedenti e gli eventuali mutui o finanziamenti ottenuti per l'acquisto.

Il decreto del redditometro individua, inoltre, quale elemento di capacità contributiva la quota di risparmio dell'anno, costituita dall'aumento delle disponibilità finanziarie del contribuente avvenuto durante il periodo d'imposta oggetto di verifica, come risultante dai dati annualmente comunicati all'Ufficio dagli Intermediari Finanziari. Infine, il reddito sintetico accertabile in capo al contribuente deve comprendere la propria quota della spesa media ISTAT del nucleo familiare di appartenenza¹⁸⁵. Le "spese ISTAT", infatti, sono riferite all'intero nucleo familiare,

¹⁸⁴ CEROLI P., MARCHEGIANI A., PUCCI S., SABBATINI C., *Novità fiscali, Accertamento e riscossione*, in *La Settimana Fiscale*, n. 5, 2010.

¹⁸⁵ Sul sito Internet dell'ISTAT sono disponibili specifiche tabelle di calcolo per individuare la "spesa media risultante dall'indagine annuale sui consumi delle famiglie (...) effettuata su campioni

mentre l'imposizione tributaria è personale, per cui è necessaria l'individuazione di un equo criterio di attribuzione ai singoli membri della famiglia. Nello specifico, in presenza di redditi dichiarati, tale quota è determinata nella percentuale corrispondente al rapporto tra il reddito complessivo attribuibile al contribuente ed il totale dei redditi complessivi attribuibili ai componenti del nucleo familiare, mentre, in assenza di redditi dichiarati dal nucleo familiare, nella percentuale corrispondente al rapporto tra le spese sostenute dal contribuente ed il totale delle spese dell'intero nucleo familiare, risultanti dai dati disponibili o dalle informazioni presenti nel Sistema informativo dell'Anagrafe Tributaria.

Quindi, nel caso in cui il reddito complessivo dichiarato dalla famiglia è di 100, il reddito complessivo dichiarato dal "Componente 1" è di 80 ed il reddito complessivo dichiarato dal "Componente 2" è di 20, la spesa deve essere suddivisa in modo proporzionale: l'80% va attribuita al "Componente 1" e il 20% al "Componente 2". Qualora, invece, il reddito complessivo dichiarato dal contribuente e quello complessivo della famiglia siano tutti pari zero, si fa riferimento alle spese risultanti dai dati disponibili e dalle informazioni presenti in Anagrafe Tributaria. Anche in questo caso si applicano le regole in merito alle spese relative ai familiari a carico.

Quindi, nel caso di una coppia con un figlio a carico al 50% con un reddito dichiarato dalla famiglia pari a 0 per la quale sono state intercettate le seguenti spese:

- "Componente 1": "spese certe" e "spese per elementi certi" 200;
- "Componente 2": "spese certe" e "spese per elementi certi" 100;
- "Figlio a carico": "spese certe" e "spese per elementi certi" 80 che vanno attribuite ai genitori nella misura del 50% (pari a 40);

la ripartizione delle "spese ISTAT" tra i componenti della famiglia sarà la seguente:

- "Componente 1" : $(200+40) / 380 = 63\%$
- "Componente 2" $(100 +40) /380 = 37\%$
- "Figlio a carico": 0

Se il reddito complessivo dichiarato è negativo, lo si considera come se fosse pari a 0 e, pertanto, si potranno verificare le seguenti casistiche:

significativi di contribuenti appartenenti ad undici tipologie di nuclei familiari distribuiti nelle cinque aree territoriali in cui è suddiviso il territorio nazionale".

(http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_SPEMMFAM).

- qualora entrambi i coniugi presentino un reddito complessivo negativo, la ripartizione delle “spese ISTAT” va effettuata sulla base delle spese risultanti dai dati disponibili e dalle informazioni presenti in Anagrafe Tributaria. La situazione è analoga a quella presente nei casi di redditi dichiarati pari a zero, o omessa dichiarazione;
- qualora il contribuente abbia un reddito complessivo negativo ed il coniuge presenti un reddito complessivo positivo, a quest’ultimo va imputato il 100% delle “spese ISTAT” familiari. Naturalmente, in sede di contraddittorio, il contribuente può rappresentare una diversa ripartizione delle spese tra i membri della famiglia.

L’Agenzia delle Entrate ha attribuito, tuttavia, un ruolo residuale e meramente integrativo a tali valori. Secondo la circolare in oggetto, infatti, che rischia tuttavia di apparire poco aderente al dettato normativo, la spesa media ISTAT si utilizzerebbe *“solo in via residuale e per le spese correnti, in quanto numerose e di importi non significativi, ma frequenti nel corso dell’anno, al fine di evitare ulteriori oneri di conservazione della documentazione da parte del contribuente (...)”*. *I valori Istat, pertanto, hanno la funzione di integrare gli elementi presenti in Anagrafe Tributaria”*. La stessa Agenzia delle Entrate, in un altro passaggio del documento ha manifestato la volontà di ridurre al minimo l’incidenza delle presunzioni.

In realtà, il ruolo delle spese ISTAT è stato molto dibattuto all’indomani dell’emanazione sia del decreto ministeriale che della circolare dell’Agenzia delle Entrate, in quanto esse possono essere abbinate a consumi ordinari di ogni famiglia e, pertanto, rappresentano un elemento di accertamento poco significativo.

Le presunzioni correlate a rilevazioni ISTAT, infatti, dato che si riferiscono al nucleo familiare e non al singolo contribuente, rendono opinabile l’attività deduttiva dell’Ufficio e, specularmente, quella difensiva del contribuente nell’individuazione di ragionevoli criteri di riparto della spesa complessiva. Inoltre, la rappresentazione aggregata di dati statistici pone ulteriori problemi sul versante della difesa, in quanto il contribuente non può condurre una verifica sui risultati cui la ricerca è pervenuta. L’Agenzia delle Entrate, pertanto, da un lato, ha dettato puntuali istruzioni operative al fine di dare esemplificazioni per il calcolo delle quote

delle spese ISTAT e, dall'altro, ha ritenuto che fosse opportuno ammettere l'impiego di *“evidenze ed argomentazioni logiche, anche non documentate”* a sostegno di una differente situazione di fatto del contribuente e che la possibilità di calcolare il maggior reddito sulla base delle sole spese ISTAT sia possibile solo qualora il contribuente non si presenti al contraddittorio (obbligatorio).

Altro aspetto da considerare è che l'utilizzo dei valori figurativi, e quindi in particolare quelli legati alle spese medie ISTAT, espongono il contribuente ad una forte invasione della propria sfera privata, trovandosi lo stesso obbligato a dovere giustificare di non avere sostenuto certe tipologie di spese che intaccano le sfere più intime della propria personalità e delle quali lo stesso non è tenuto in alcun modo a tenerne memoria. Sul punto si ritornerà in seguito quando verranno trattata la tutela della garanzie del contribuente. Dallo *“spessore”* del redditometro, emerge, pertanto, la necessità di una personalizzazione dei valori su cui si fonda lo stesso. Il problema si manifesta, in articolare, riguardo a tutti quei redditi *“figurativi”* che non rappresentano, una volta dichiarati, la reale capacità di spesa del soggetto.

Nel percorso di adeguamento alla singola realtà del contribuente, l'Ufficio, dunque, dovrà dimostrare con buon grado di attendibilità, il reddito presuntivamente attribuibile allo stesso. Quindi, anche se l'amministrazione emette l'atto di accertamento, il giudice deve tenere conto di tale personalizzazione, per cui non si è in presenza di un fatto noto stabilito dalla legge, prerogativa delle presunzioni legali, ma di una presunzione semplice. Il giudice, pertanto, deve stabilire se questa personalizzazione si può ritenere fondata e quindi, se gli elementi portati in giudizio determinano la presenza dei requisiti di gravità, precisione e concordanza, necessari per stabilire se la presunzione semplice si è formata. Qualora ciò si verifica, l'onere probatorio si trasferirà dall'Amministrazione Finanziaria (l'onere probatorio incombe per primo sull'ufficio, il quale deve dare prova di questa personalizzazione) al contribuente, il quale avrà ampia libertà di prova di fronte al giudice.

Tuttavia, più che di prova contraria sarebbe corretto parlare di *“giustificazioni”* circa il sostenimento delle proprie spese e non all'eventuale reddito presunto, in quanto la prova contraria è propria delle presunzioni legali, che partono da un fatto noto stabilito dalla legge, e non di quelle semplici.

2.3 Analisi degli aspetti procedurali: l'attivazione del controllo da parte del Fisco e il coinvolgimento dei Comuni

Il nuovo comma 6 dell'art. 38 stabilisce che la determinazione sintetica è ammessa a condizione che il reddito complessivo accertabile ecceda di almeno un quinto quello dichiarato; pertanto, nel caso in cui il divario tra dichiarato e accertato non superi il 20 per cento non viene avviata alcuna procedura nei confronti del contribuente.

Superata tale soglia, l'Ufficio dà avvio al contraddittorio al fine di approfondire le cause dello scostamento e nel caso di notevole divario, e quindi di soggetti ad alto rischio di evasione, l'Ufficio procede con gli ordinari e più approfonditi controlli sostanziali¹⁸⁶.

Il procedimento, quindi, in virtù dell'art. 44, D.P.R. 600/1973, come modificato dal comma 4 dell'art. 18, D.L. 78/2010, ha inizio con l'invio di una segnalazione da parte degli Uffici dell'Agenzia delle Entrate ai Comuni. Infatti, un aspetto interessante delle nuove disposizioni sull'accertamento sintetico, sotto il profilo organizzativo e strategico dell'Amministrazione Finanziaria, è per l'appunto il coinvolgimento dei Comuni nel procedimento tributario che diventano protagonisti della lotta all'evasione che viene svolta in chiave federalista¹⁸⁷.

La *ratio* di tale scelta va ricercata nel pensiero che il Comune, in quanto istituzione più vicina al cittadino di qualunque altra, possa essere il soggetto deputato, più di ogni altro, alla raccolta di indici di capacità contributiva.

In realtà, la partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento dei tributi erariali ha le sue radici già nella riforma tributaria degli anni Settanta che da un lato privava gli enti locali di due importanti tributi, quali l'imposta di famiglia e l'imposta dei consumi, e dall'altro con gli art. 44 e 45 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, si

¹⁸⁶ “La prima garanzia della corretta ed efficace applicazione del nuovo strumento di accertamento è costituita da un'attenta attività di analisi che porta all'individuazione delle posizioni a maggior rischio di evasione. Al riguardo, andrà considerata l'entità dello scostamento tra reddito dichiarato e reddito determinabile sinteticamente sulla base di situazioni e fatti certi, nonché sulla concreta disponibilità di beni di cui l'Amministrazione possiede le informazioni relative alle specifiche caratteristiche” (Circolare n.24/E Agenzia delle Entrate)

¹⁸⁷ Al fine della loro partecipazione all'attività di controllo, il nuovo art. 44, D.P.R. 600/1973 prevede che i Comuni siano tenuti ad istituire, laddove non vi abbiano già provveduto, il Consiglio tributario con il compito di fissare mediante delibera anche le modalità con le quali attuare la collaborazione con l'Agenzia del Territorio per la rilevazione degli immobili che non risultano dichiarati in Catasto.

disciplinava il ruolo che i Comuni dovevano svolgere nell'accertamento dell'Imposta sul reddito delle persone fisiche¹⁸⁸.

Successivamente, la riforma degli assetti istituzionali del 2001 e la graduale affermazione del principio di lealtà e cooperazione tra gli enti di diverso livello territoriale, hanno dato un nuovo impulso alla partecipazione dei Comuni nell'accertamento tributario.

In particolare, l'art. 1, D.L. 203/2005, conv. con modif. dalla L. 248/2005, rubricato "*Partecipazione dei Comuni al contrasto all'evasione fiscale*", aveva previsto che per potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale, in attuazione dei principi di economicità, efficienza e collaborazione amministrativa, la partecipazione dei Comuni all'accertamento fiscale fosse incentivata mediante il riconoscimento di una quota pari al 30% delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo, a seguito dell'intervento del Comune che avesse contribuito all'accertamento stesso¹⁸⁹.

Successivamente, con il Provvedimento dell'Agenzia delle Entrate 3.12.2007, d'intesa con la Conferenza Stato-città e le autonomie locali, sono state emanate le disposizioni tecniche di dettaglio per l'applicazione del citato art. 1; in particolare, sono state fornite le specifiche tecniche di trasmissione delle segnalazioni delle informazioni suscettibili di utilizzo ai fini dell'accertamento dei tributi erariali, diretti ed indiretti, le c.d. segnalazioni qualificate.

Sono state, inoltre, previste le modalità per l'accesso alle banche dati e individuate quattro aree di intervento specifiche:

- settore del commercio e delle professioni;
- urbanistica e territorio;
- residenze fittizie all'estero;

¹⁸⁸ AULENTA M., *La partecipazione degli enti territoriali all'accertamento dei tributi erariali*, in URICCHIO A. F. 8° cura di), *L'accertamento tributario*, Torino, 2014.

¹⁸⁹ Aumentata al 33% per effetto di quanto disposto dall'art. 18, comma 5, D.L. 78/2010. Il provvedimento, peraltro, ancora il riconoscimento di quota-parte del gettito alla circostanza che si tratti di una segnalazione qualificata. La segnalazione deve ritenersi qualificata laddove la stessa possa essere tramutata in accertamento senza alcuna ulteriore attività istruttoria, ovvero "*intendendosi per tali le posizioni soggettive in relazione alle quali sono rilevati e segnalati atti, fatti e negozi che evidenziano, senza ulteriori elaborazioni logiche, comportamenti evasivi o elusivi*".

- disponibilità di beni indicativi di capacità contributiva¹⁹⁰.

Tuttavia, l'art. 18, D.L. 78/2010, che ha riscritto la partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento tributario, ha stabilito una nuova collaborazione tra Agenzia delle Entrate e Comuni. Sebbene l'impianto del c.d. coaccertamento sia rimasto invariato, sono stati intensificati gli scambi di informazione tra i differenti livelli territoriali al fine di poter creare un sistema informativo unitario a supporto della gestione fiscale¹⁹¹.

Prima delle modifiche l'Amministrazione finanziaria era tenuta a notificare ai Comuni le sue proposte di accertamento in rettifica o d'ufficio, oltre a quelle relative agli accertamenti integrativi o modificativi; attualmente, invece i Comuni sono destinatari di segnalazioni preventive riguardo all'emissione degli avvisi di accertamento. Inoltre, le ulteriori modifiche alla normativa previste dall'art. 8, comma 8 bis, D.L. n. 16/2012 sembrerebbero subordinare tale consultazione preventiva alla stipula di apposite convenzioni tra gli enti territoriali e l'Agenzia delle Entrate.

La normativa, infatti, prevede che gli uffici dell'Agenzia delle Entrate, prima dell'emissione dell'avviso di accertamento, debbano inviare una segnalazione ai Comuni di domicilio fiscale dei soggetti passivi che abbiano stipulato convenzioni con la stessa Agenzia. A sua volta, il Comune interessato comunica entro trenta giorni (e non più sessanta come previsto prima della modifica) da quello del ricevimento della segnalazione ogni elemento in suo possesso utile alla determinazione del reddito complessivo.

Se le segnalazioni inviate sono state utilizzate per l'accertamento, il 50 per cento di quanto riscosso a titolo non definitivo dall'Agenzia è attribuito ai Comuni in via provvisoria. La procedura di accertamento prevede poi che l'Ufficio invii al soggetto selezionato una comunicazione relativa alle notizie raccolte a suo carico, ovvero un questionario con la richiesta di rispondere in non meno di quindici giorni. A seguito della risposta, l'Ufficio può archiviare la pratica, qualora ritenga soddisfacenti le spiegazioni, viceversa, se non le ritiene soddisfacenti, invia al

¹⁹⁰ Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate n. 187461 del 3 dicembre 2007 Modalità di partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento ai sensi dell'articolo 1 del decreto -legge 30 settembre 2005, n. 203 convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248

¹⁹¹ Commissione parlamentare di vigilanza all'anagrafe tributaria, Rapporto tra il sistema di gestione dell'Anagrafe tributaria e le amministrazioni locali, 2006.

contribuente l'invito a comparire di cui all'art. 5, D. Lgs. 19.6.1997, n. 218, che deve contenere l'indicazione dei periodi d'imposta suscettibili di accertamento, del giorno e del luogo della comparizione, delle maggiori imposte, dei contributi, delle sanzioni e degli interessi dovuti in caso di definizione agevolata, e dei motivi che hanno dato luogo alla nuova determinazione del reddito, così da consentire al contribuente un'immediata e completa cognizione delle questioni che formano oggetto della possibile pretesa impositiva, non ancora concretizzata in un atto di accertamento.

Ricevuto tale invito, infatti, il contribuente può presentarsi e dar corso ad una procedura di accertamento con adesione, con una riduzione delle sanzioni di un terzo del minimo edittale; prestare adesione integrale all'invito, entro quindici giorni prima della data di comparizione, con una riduzione delle sanzioni a un sesto; non fare nulla e in tal caso l'Ufficio emette l'avviso di accertamento sintetico.

Inserendo i Comuni nel delicato procedimento di ricerca delle discrasie tra il tenore di vita del cittadino e i redditi da lui dichiarato, la norma fornisce impulso ad una nuova fase dell'azione comunale di contrasto all'evasione fiscale, non più circoscritta all'incrocio di dati e delle altre informazioni di cui l'ente locale entra in possesso per motivi riconducibili all'esercizio delle sue funzioni amministrative, bensì si cerca di dare un nuovo ruolo attivo del Comune che lascia intravedere una vera e propria attività di "*intelligence*" dei funzionari comunali.

Il mancato adempimento di tale obbligo, ovviamente, non incide sulla tutela del contribuente e sul relativo diritto della difesa, dato che le segnalazioni del Comune non possono mai determinare una diminuzione di capacità contributiva. Pertanto, non è ravvisabile alcun vizio che possa incidere sulla validità dell'avviso di accertamento o rettifica emesso dall'Agenzia delle Entrate, così come afferma un consolidato orientamento che ha escluso le conseguenze invalidanti dell'omissione delle comunicazioni tra Amministrazione finanziaria e Comuni¹⁹².

Tutte le indicazioni riguardo allo scambio telematico delle informazioni tra l'Amministrazione Finanziaria e i Comuni sono contenute nella circolare 11 marzo 2014 n. 34/E.

¹⁹² Si vedano le sentt. CTC nn. 4528/1992 e 6235/1997; TESAURO F., *La partecipazione del Comune all'accertamento dei tributi erariali*, in AA.VV., *Autonomia impositiva degli enti locali*, Padova, 1983.

2.3.1 Il doppio contraddittorio e le “giustificazioni” del contribuente

La modifica forse più significativa apportata alla disciplina dell'accertamento sintetico è stata la previsione dell'obbligo per l'Amministrazione Finanziaria di attivare il contraddittorio con il contribuente prima di emettere l'atto impositivo, il c.d. contraddittorio preventivo.

La formalizzazione del contraddittorio obbligatorio, infatti, rappresenta forse la tutela più forte prevista a favore del contribuente dal nuovo redditometro. In dettaglio, il comma 7 dell'art. 38 del D.P.R. 600/1973, così come modificato dal D.L. 78/2010, dispone che *“l'Ufficio, prima di procedere alla determinazione sintetica del reddito complessivo ha l'obbligo di invitare il contribuente a comparire di persona o per mezzo di un rappresentante per fornire dati e notizie rilevanti a fini dell'accertamento (...)”*.

Qualificato, pertanto, il contraddittorio come un obbligo giuridico e non più una mera facoltà come in passato, dalla relativa inosservanza potrebbe derivare la nullità dell'avviso di accertamento, nonostante l'assenza di un'espressa previsione normativa in tal senso¹⁹³.

Da ciò consegue che, nel caso di attivazione del contraddittorio e di risposta del contribuente, l'Ufficio che decide di emettere comunque l'avviso di accertamento dovrà tener conto, nella motivazione, delle ragioni che l'hanno portato a disattendere le difese svolte dal contribuente (c.d. motivazione rafforzata)¹⁹⁴.

¹⁹³ Per giurisprudenza consolidata della Suprema Corte, infatti, prima della novella del 2010, la sola circostanza della mancata instaurazione di una qualche forma di contraddittorio tra contribuente e ufficio nella fase istruttoria non poteva giustificare l'annullamento dell'accertamento sintetico, potendo il soggetto verificato, in sede di impugnazione dell'atto, *“allegare qualsivoglia elemento atto ad inficiare l'efficacia probatoria delle presunzioni invocate dall'amministrazione finanziaria”* (Cass. sentt. n. 14367/2007 e n. 7485/2010). Oggi, invece, pur in difetto di un'espressa sanzione normativa, è da ritenere che l'inottemperanza dell'Ufficio finanziario all'obbligo del contraddittorio preventivo cagioni la nullità dell'atto di accertamento; ciò in ottemperanza ai principi espressi dalla legge n. 241/1990. L'atto è, infatti, nullo, ex art. 21-octies, comma 2, della L. n. 241, se la violazione procedimentale in cui è incorsa l'Amministrazione ne ha determinato un contenuto potenzialmente differente da quello che avrebbe potuto avere, qualora la violazione non vi fosse stata (MARCHESELLI A., *«Contraddittorio e procedimento tributario»*, cit., loc. cit., spec. pag. 377).

¹⁹⁴ In altre parole, la motivazione dell'avviso di accertamento deve fare specifico riferimento alle giustificazioni addotte dal contribuente chiarendo i motivi per i quali le stesse non sono state prese in considerazione o non sono state ritenute credibili. In difetto, secondo l'interpretazione giurisprudenziale autorevolmente tracciata dalla massima giurisprudenza sia comunitaria sia nazionale (si veda Corte di giustizia UE, sentenza 18 dicembre 2008, C-349/07, Sopropé; Corte di Cassazione, SS.UU., sentenza 18 dicembre 2009, n. 26635 e seguita da quella di merito, C.t.p. Lombardia, sez. staccata di Brescia, sentenza 24 maggio 2012, n. 70/65/12; C.t.p. Ragusa, sentenza 25 gennaio 2002,

In quest'ottica, il contraddittorio preventivo, più che a rispondere a una finalità strettamente difensiva, diventa un elemento indispensabile ai fini della legittimità dello stesso accertamento, in quanto permette di “fotografare” la specifica realtà del contribuente al fine di correggere, in funzione di questa, il risultato quantificato per presunzione, evitando che l'automatismo intrinseco al meccanismo applicativo del redditometro conduca all'emissione dell'avviso di accertamento anche in presenza di fatti e circostanze che rendano infondata l'applicazione di tale meccanismo presuntivo.

Quindi, il contraddittorio in fase istruttoria è volto, *in primis*, a consentire all'Amministrazione, la quale abbia già appurato, da parte del contribuente, il sostenimento di spese o la disponibilità di beni indicati nel c.d. redditometro idonei a dare luogo alla rettifica sintetica, di acquisire elementi che potrebbero, in tutto o in parte, smentirne la rilevanza reddituale.

Il definitivo riconoscimento dell'obbligatorietà del contraddittorio a livello normativo si pone in linea con l'orientamento giurisprudenziale comunitario¹⁹⁵, formatosi in materia di parametri e studi di settore¹⁹⁶ che ha messo in evidenza come il contraddittorio, oltre a rappresentare un elemento essenziale del giusto

n. 426, e C.t.p. Milano, sentenza 20 aprile 2009 n. 233) l'atto impositivo è radicalmente nullo per evidente vizio motivazionale

(<http://www.ipsoa.it/documents/fisco/accertamento/quotidiano/2014/05/14/redditometro-l-importanza-delle-memorie-difensive-e-il-contraddittorio-preventivo>)

¹⁹⁵ Il diritto di difesa “nella sua dimensione procedimentale”, deve necessariamente trovare applicazione ogni qualvolta l'Amministrazione si proponga di adottare nei confronti di un soggetto un atto ad esso lesivo e, in ragione di tale principio, i soggetti destinatari “*devono essere messi in condizione di manifestare utilmente il loro punto di vista in merito agli elementi sui quali l'Amministrazione intende fondare la sua decisione*”. E ancora: “ (...) *la regola secondo cui il destinatario di una decisione ad esso lesiva deve essere messo in condizione di far valere le proprie osservazioni prima che la stessa sia adottata ha lo scopo di mettere l'autorità competente in grado di tenere conto di tutti gli elementi del caso. Al fine di assicurare una tutela effettiva della persona o dell'impresa coinvolta, la suddetta regola ha in particolare l'obiettivo di consentire a queste ultime di correggere un errore o far valere elementi relativi alla loro situazione personale tali da far sì che la decisione sia adottata o non sia adottata, ovvero abbia un contenuto piuttosto che un altro*” (C.G.C.E., 18 dicembre 2008, causa C-349/07, *Sopropè*).

¹⁹⁶ Cass., SS.UU., nn. 26635, 26636, 26637, 26638 del 2009. In tal senso, depone anche il più recente corso giurisprudenziale tracciato dalla corte costituzionale che, nell'ordinanza 24 luglio 2009, n. 244, ha affermato l'assoluto rilievo del contraddittorio endoprocedimentale ai fini della validità dell'atto conclusivo del procedimento di accertamento, discendendo da quei principi amministrativi secondo cui la motivazione degli atti amministrativi (art. 3, L. 7 agosto 1990, n. 241) e, tra essi, di quelli dell'Amministrazione finanziaria deve, a pena di nullità, in tal senso anche secondo la previsione dell'art. 21-septies, L. 241/1990, indicare non solo i presupposti di fatto, ma anche le ragioni giuridiche per le quali non sono stati accolti gli argomenti e le prove prodotte dal contribuente in sede di contraddittorio procedimentale.

procedimento amministrativo, rappresenta il mezzo più efficace per adeguare la funzione statistica alla base del redditometro alla concreta realtà reddituale del contribuente. L'adeguamento del dato di normalità economica alle specifiche condizioni ambientali, sociali ed economiche in cui opera il contribuente deve, quindi, passare necessariamente attraverso il contraddittorio, nella cui sede il contribuente potrà fornire, non soltanto attraverso prove documentali ma anche in via presuntiva, i propri chiarimenti e gli elementi giustificativi di quale siano le fonti di finanziamento delle spese valorizzate dall'Ufficio ai fini accertativi¹⁹⁷.

Dal dettato del D.L.78/2010 si evince che l'Amministrazione Finanziaria, oltre all'obbligo di attivare il contraddittorio endoprocedimentale, ha ancor prima l'obbligo di convocare il contribuente affinché quest'ultimo possa presentare dati e notizie rilevanti ai fini dell'accertamento, andando quindi a individuare due momenti ben distinti: la partecipazione del contribuente e il contraddittorio vero e proprio. Infatti, a seguito dell'esito della prima fase del procedimento l'Amministrazione Finanziaria potrà decidere se deve proseguire o meno l'indagine nei confronti del contribuente.

Se gli elementi utili forniti dal contribuente sono insufficienti, l'indagine prosegue e il contribuente può continuare a tutelare i propri interessi nella fase dell'accertamento con adesione.

Secondo, infatti, la circolare n. 24/E, se invece i chiarimenti del contribuente non vengono ritenuti soddisfacenti, sarebbero dovute entrare in gioco le spese medie ISTAT¹⁹⁸.

¹⁹⁷ Con riguardo al tema della centralità del contraddittorio, affermato dalla giurisprudenza con grande chiarezza, si segnala peraltro la recente prassi amministrativa, in materia di studi di settore che, con la C.M. 14 aprile 2010, n. 19/E dell'Agenzia delle Entrate sancisce, tra l'altro, che l'Ufficio risulta comunque obbligato a formulare il preventivo invito al contraddittorio al contribuente, rispetto all'eventuale avviso di accertamento fondato sulle risultanze matematico-statistiche. Si segnala, in ultimo, che il comma 7 dell'art. 38 prevede altresì che, successivamente al contraddittorio, l'Ufficio ha l'obbligo di avviare la procedura di accertamento con adesione di cui all'art. 5, D. Lgs. 19 giugno 1997, n. 218.

¹⁹⁸ *Il nuovo metodo di ricostruzione del reddito è improntato ad una maggiore trasparenza e facilità di comprensione; si fonda, infatti, sulle "spese certe" e sulle "spese per elementi certi", tenendo conto, per tali ultime spese, della tipologia di famiglia del contribuente e dell'area geografica di appartenenza. Solo in via residuale e per le spese correnti, in quanto numerose e di importi non significativi, ma frequenti nel corso dell'anno, al fine di evitare ulteriori oneri di conservazione della documentazione da parte del contribuente, si utilizza la corrispondente spesa media ISTAT. I valori ISTAT, pertanto, hanno la funzione di integrare gli elementi presenti in Anagrafe Tributaria. In*

Tuttavia, a seguito della riduzione della rilevanza di tali spese a causa dell'intervento del Garante della Privacy del 21 novembre 2013, si può affermare che le due fasi, quella della partecipazione e quella del contraddittorio vero e proprio, finiscono per coincidere finendo per dare luogo a un doppio contraddittorio endoprocedimentale.

Nella medesima circolare, viene poi meglio definita l'ampiezza della prova da parte del contribuente.

Al comma 4 dell'art.38, che sancisce che il contribuente può dimostrare che il finanziamento delle spese individuate dall'Ufficio sia avvenuto con *“redditi diversi da quelli posseduti nello stesso periodo d'imposta, o con redditi esenti o soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta o, comunque, legalmente esclusi dalla formazione della base imponibile”*, la circolare aggiunge che il contribuente può dimostrare con prove dirette che le “spese certe” attribuite hanno un diverso ammontare o che sono state sostenute da soggetti terzi.

Rispetto alla previgente disposizione, con tale formulazione è stato eseguito un significativo passo in avanti, visto che essa si riferiva ai soli *“redditi esenti o da redditi soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta”* e precisava che l'entità di tali redditi e la durata del loro possesso dovevano risultare da *“idonea documentazione”*.

Rispetto al passato, dunque, la prova contraria opponibile all'accertamento sintetico può essere la più ampia possibile, sia con riferimento ai mezzi di prova che al loro contenuto. Infatti, in merito al primo aspetto, il venir meno dell'esigenza che gli elementi probatori debbano risultare da idonea documentazione, confermano la tesi in base alla quale la prova contraria in argomento può essere fornita sia con documenti che per presunzioni¹⁹⁹.

A tal proposito, non può sfuggire che tra le entrate idonee a giustificare il sostenimento di spese deve ritenersi che vi siano anche i redditi derivanti da attività o cespiti che vengono tassati catastalmente (attività agricola, immobili, ecc.).

ragione delle descritte caratteristiche, il contraddittorio è focalizzato su dati certi e situazioni di fatto oggettivamente riscontrabili, con la conseguente riduzione al minimo dell'incidenza delle presunzioni.

¹⁹⁹ Cass. sent. n.6758/2007; n.10665/2009.

Riguardo al secondo aspetto, il contribuente può dimostrare che il finanziamento delle spese valorizzate dall'ufficio ai fini accertativi sia avvenuto con ogni mezzo atto a dimostrare che le spese sono state sostenute grazie a redditi conseguiti in anni precedenti, a redditi legalmente esclusi dalla base imponibile (es. donazioni, successioni, vincite), a redditi esenti o soggetti a ritenuta a titolo d'imposta, ma anche che dette spese siano state sostenute da soggetti terzi, ovvero grazie a disinvestimenti patrimoniali effettuati nell'anno o nei quattro anni precedenti e a finanziamenti ricevuti.

Riguardo alle “spese per elementi certi”, la circolare in oggetto afferma che il contribuente, oltre a dimostrare l'eventuale inesattezza delle informazioni contenute nell'invito, potrà dare evidenza di fatti, situazioni e circostanze, supportate anche indirettamente da documentazione, da cui si possa riscontrare l'inesattezza relativa alla ricostruzione della spesa, o la diversa imputazione della stessa (ad esempio: l'inagibilità dell'immobile relativamente alla quantificazione delle spese di acqua, condominio e manutenzione ordinaria; il sequestro temporaneo del mezzo di trasporto per provvedimento dell'autorità municipale o giudiziaria relativamente alla quantificazione delle spese per carburanti, pezzi di ricambio, ecc.).

Bisogna, tuttavia, sottolineare che più che di “prova” sarebbe meglio parlare di giustificazioni, da parte del contribuente, in quanto parlare di prova significherebbe confinare l'accertamento tra quello fondati su presunzioni legali, mentre le presunzioni alla base del redditometro sono semplici²⁰⁰.

In sede di contraddittorio, così come sancito dalla medesima circolare, si ripone la massima attenzione sull'utilizzo di argomenti comprensibili atti ad assicurare un agevole e trasparente confronto con il contribuente, fornendo allo stesso un quadro completo della situazione rilevata e riassumendo, in esito al contraddittorio, i punti fondamentali dello stesso, le successive fasi e la relativa tempistica.

Tuttavia, se continuano a sussistere elementi di incoerenza o il contribuente non si presenta, l'ufficio valuta l'opportunità di adottare più penetranti poteri di indagine conferiti all'Amministrazione, adeguati al caso concreto, anche in ragione

²⁰⁰ Deotto D., *cit.*, 129

della significatività dello scostamento tra reddito dichiarato e reddito determinabile sinteticamente²⁰¹.

2.3.2 L'accertamento con adesione

Se l'indagine basata sul redditometro nei confronti del contribuente prosegue, l'Ufficio deve attivare il procedimento di accertamento con adesione vero e proprio, ai sensi del D. Lgs. n. 218/1997, emanando l'apposito invito.

L'art. 38, settimo comma, del D.P.R. 600/1973, così come modificato dal D.L. 78/2010, infatti prosegue affermando che l'Ufficio che procede alla determinazione sintetica del reddito complessivo, dopo aver invitato il contribuente a comparire, successivamente può *“avviare il procedimento di accertamento con adesione ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218”*.

La logica dell'istituto risponde alla necessità della collaborazione e del contraddittorio nel rapporto tra Fisco e contribuente e, in particolare, consente al contribuente di definire le imposte dovute ed evitare, in tal modo, l'insorgere di una lite tributaria.

Il Legislatore, ha avvertito la necessità di inserire all'interno dell'ordinamento un tale istituto per essere in linea con le disposizioni contenute nello Statuto dei diritti del contribuente, al fine di assicurare il giusto equilibrio tra la pretesa erariale, da un lato, e i diritti del contribuente e la capacità contributiva, dall'altro.

Il contribuente, pertanto, dopo l'invito a comparire, riceverà un nuovo invito al contraddittorio con la quantificazione del maggior reddito accertabile e delle maggiori imposte e la proposta di adesione ai contenuti dell'invito. Infatti, così come ribadito dalla circolare n. 24/E/2013, il vigente articolo 5, comma 1, del D. Lgs. n. 218/97, stabilisce che nell'invito in argomento devono essere indicati, tra l'altro, i

²⁰¹ Attraverso, ad esempio, l'utilizzo dello strumento istruttorio delle indagini finanziarie potrebbero rendersi evidenti movimentazioni finanziarie riconducibili all'esercizio di attività d'impresa o di lavoro autonomo, tali da richiedere attente valutazioni circa la maggiore efficacia dell'accertamento del reddito delle relative categorie. Potrebbero, altresì, rendersi necessarie richieste di dati e notizie rilevanti a soggetti terzi che abbiano intrattenuto rapporti con il contribuente.

motivi che hanno dato luogo alla determinazione delle maggiori imposte. Pertanto, l'ufficio dovrà fare riferimento a quanto emerso nel corso dell'istruttoria svolta, con particolare riguardo ai contenuti dei verbali degli incontri precedenti e agli elementi ed alle argomentazioni del contribuente, nonché alle osservazioni dell'ufficio stesso. Il contribuente, *in primis*, può giovare dell'aggiuntivo istituto deflattivo dell'adesione integrale, disciplinato dal comma 1 bis dell'art. 5 del D. Lgs. n. 218/97, che prevede che possa prestare integrale adesione ai contenuti dell'invito dell'Amministrazione Finanziaria, mediante comunicazione al competente Ufficio e versamento delle somme dovute, o della prima rata in caso di rateazione, entro il quindicesimo giorno antecedente la data fissata per il contraddittorio, con la riduzione alla metà della misura delle sanzioni previste dall'articolo 2, comma 5, del medesimo decreto legislativo.

Tuttavia, nel caso in cui il contribuente non ritenga corretta la pretesa dell'Amministrazione Finanziaria, lo stesso potrà decidere di non aderire immediatamente ma di dar corso al procedimento ordinario di adesione, con l'intento di ottenere una riduzione dell'imponibile tale da determinare, complessivamente, una somma dovuta inferiore a quella iniziale formalizzata nell'invito, e una riduzione delle sanzioni a un terzo del minimo.

Nel corso dell'accertamento con adesione, il contribuente può ovviamente ripresentare le stesse "giustificazioni" fornite in precedenza o addurne di nuove. Se al termine del contraddittorio si perviene al perfezionamento dell'accertamento con adesione, si fruisce del beneficio dell'applicazione delle sanzioni ridotte ad un terzo del minimo previsto dalla legge. Nel caso in cui il contribuente non si presenti ovvero al termine del procedimento non si pervenga al perfezionamento dell'adesione, l'ufficio emette l'avviso di accertamento vero e proprio²⁰².

²⁰² Di conseguenza il contribuente può:

- prestare acquiescenza ai sensi dell'art. 15 del D. Lgs. 218/97, fruendo della riduzione delle sanzioni a un terzo dell'irrogato (con possibilità di rateazione);
- definire le sole sanzioni a un terzo dell'ammontare irrogato ai sensi dell'art. 17 del D. Lgs. 472/97, pagando quanto dovuto entro il termine per il ricorso (senza possibilità di rateizzazione) e impugnare l'accertamento per ciò che riguarda le sole imposte, tenendo presente che, anche in caso di esito positivo del contenzioso, non si potrà richiedere la restituzione delle sanzioni pagate;
- impugnare l'avviso di accertamento, ma se le imposte accertate non superano i 20.000 euro, il contribuente è tenuto a presentare, a pena di improcedibilità, apposita istanza di mediazione/reclamo (art. 17-bis, D. Lgs. 546/92), con riduzione delle sanzioni al 40% in caso di avvenuta mediazione (senza possibilità di rateizzazione);

La circolare n.24/E/2013 raccomanda che nella motivazione devono essere evidenziate le vicende dell'intero *iter* accertativo risultante dalle verbalizzazioni dei momenti di confronto con il contribuente ed, in particolare, i motivi del mancato accoglimento delle proposte avanzate dalla parte. Tutto ciò porta a riaffermare che le presunzioni poste alla base dell'accertamento sono senza dubbio presunzioni semplici, dato che l'atto di accertamento si fonda su tutte queste vicende relative alla reale situazione del contribuente.

2.4 Le novità introdotte dal D.P.C.M. del 5 dicembre 2013 n.159 e la corretta individuazione del reddito sottoponibile a tassazione: dal redditometro al riccometro

Il D.P.C.M. del 5 dicembre 2013 n. 159 ha apportato un robusto *restyling* all'ISEE, l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente, meglio conosciuto come "riccometro", introdotto nel 1998 allo scopo di individuare "*criteri unificati di valutazione della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni o servizi sociali o assistenziali non destinati alla generalità dei soggetti o comunque collegati nella misura o nel costo a determinate situazioni economiche*"²⁰³.

L'obiettivo del decreto è stato fornire una riscrittura più equa dell'ISEE, prevista già dal governo Monti attraverso il D.L. n. 201 del 2011²⁰⁴, che si basasse su una definizione di "reddito" più ampia della precedente e che prevedesse un

- se le imposte richieste superano i 20.000 euro, è possibile definire la lite tramite conciliazione giudiziale (art. 48, D. Lgs. 546/92) fino all'udienza di trattazione del giudizio di primo grado, beneficiando della riduzione delle sanzioni al 40% (con possibilità di rateizzazione).

A seguito della notifica dell'accertamento vero e proprio non potrà essere esperita la procedura di adesione, svolta già in precedenza, con la conseguenza che la connessa sospensione di 90 giorni del termine per impugnare, non opera.

²⁰³ Si tratta quindi di un ambito di applicazione estremamente ampio ed eterogeneo, concernente l'erogazione di prestazioni per lo più di carattere sociale e assistenziale (asili nido, assegni di maternità, mense scolastiche, tasse universitarie, libri di testo, ecc.) definite sia a livello nazionale che locale, che possono essere anche rivolte all'intera popolazione e per le quali comunque vige un principio di razionamento o di tariffazione differenziata sulla base delle condizioni economiche dei richiedenti.

²⁰⁴ Il c.d. Decreto Salva Italia rivide le modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), stabilendo, in estrema sintesi, che l'erogazione dei servizi sociali e delle agevolazioni fiscali venisse parametrata non più solo tenendo conto del reddito ma anche in base al numero dei componenti della famiglia e al loro stato patrimoniale.

potenziamento dei controlli da parte dell'INPS e dell'Agenzia delle Entrate, per evitare comportamenti fraudolenti o elusivi²⁰⁵.

Nello specifico, l'articolo 5 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 ha previsto una revisione delle modalità di determinazione e dei campi di applicazione dell'ISEE secondo i seguenti principi:

- l'adozione di una nozione di reddito disponibile finalizzata all'inclusione anche di somme fiscalmente esenti;
- il miglioramento della capacità selettiva dell'indicatore mediante una maggiore valorizzazione della componente patrimoniale;
- una specifica attenzione alle tipologie familiari con carichi particolarmente gravosi, segnatamente le famiglie numerose (con tre o più figli) e quelle con persone con disabilità;
- una differenziazione dell'indicatore in riferimento al tipo di prestazione richiesta;
- l'eventuale ridefinizione dell'insieme dei benefici e delle misure da attribuire selettivamente sulla base della condizione economica e la rideterminazione delle soglie per le prestazioni;
- il rafforzamento del sistema dei controlli, riducendo le situazioni di accesso indebito alle prestazioni agevolate.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 dicembre 2013, n. 159 in attuazione del suddetto articolo 5 ha profondamente riformato la disciplina previgente, il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109 e il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 7 maggio 1999, n. 221. In particolare, ai fini del redditometro, il modello ISEE, nel determinare il reddito del nucleo familiare, può giocare un ruolo importante nella rideterminazione del reddito minimo presunto da parte del Fisco, grazie ad una nuova convenzione tra Agenzia delle Entrate ed INPS che consente di condividere informazioni e dati incrociandoli tra di loro per valutarne la coerenza,

²⁰⁵ Nella relazione tecnica del nuovo "ISEE" si cita questo esempio: l'80% dei nuclei familiari dichiara di non possedere un conto corrente o un libretto di risparmio, mentre nello stesso anno, secondo Bankitalia, la percentuale di famiglie in possesso di un deposito bancario o postale risulta pari al 91,5 per cento. Si consideri, inoltre, che dall'analisi su oltre 680 mila cittadini era emerso che fino a maggio 2012 avevano ricevuto la social card quasi 54 mila soggetti che, in realtà, erano possesso di un reddito maggiore a quello autocertificato.

soprattutto per la lotta ai “presunti” poveri che godono delle prestazioni sociali agevolate senza averne il diritto.

Inoltre, in merito alla programmazione dell’attività di accertamento della Guardia di Finanza, è stato previsto che una parte delle verifiche sarà rivolta, in base a criteri selettivi, proprio al controllo sostanziale della posizione reddituale e patrimoniale **dei** nuclei familiari che godono di prestazioni agevolate, al fine di rendere più efficaci le attività di controllo.

I principi normativi e le prime indicazioni operative per l’applicazione della nuova normativa relativa all’ISEE, che decorre dal 1 gennaio 2015, sono stati specificati nella circolare n. 171 del 18/12/2014 dell’INPS.

In particolare, anche se rispetto alla disciplina vigente non viene modificato né la definizione né il metodo di calcolo dell’indicatore²⁰⁶, il nuovo ISEE prevede, tuttavia, delle modalità di calcolo differenziate per prestazioni agevolate di natura socio-sanitaria, per il diritto allo studio universitario e per i minorenni in presenza di genitori non conviventi: inoltre, sono aumentate le franchigie sul patrimonio, mobiliare e immobiliare, e l’importo massimo della spesa effettivamente sostenuta per l’affitto registrato può essere portato in deduzione, con l’effetto di ridurre l’indicatore. Per le famiglie con persone con handicap si riconosce “una agevolazione maggiore ai disabili più gravi e di minore età”, con la previsione di franchigie articolate in funzione dell’età e del grado di disabilità. Inoltre, è stato introdotto il c.d. ISEE “corrente” che permette di aggiornare la dichiarazione in presenza di variazioni superiori al 25% dell’indicatore della situazione reddituale corrente nei casi di perdita del lavoro.

Ma la novità che maggiormente coinvolge il profilo accertativo è che il nuovo ISEE, alla voce dedicata specificamente al “*rafforzamento dei controlli*” e del sistema informativo, i possessori di auto di lusso, moto di grossa cilindrata, yacht e imbarcazioni da diporto intestati a un componente della famiglia, dovranno essere

²⁰⁶ Nello specifico l’ISEE è costituito da una componente reddituale (indicatore della situazione reddituale, ISR) e da una componente patrimoniale (indicatore della situazione patrimoniale, ISP) ed è reso confrontabile per famiglie di diversa numerosità e caratteristiche mediante l’uso di una scala di equivalenza (SE). L’ISEE è dato dal rapporto tra l’ISE e la scala di equivalenza. Non viene modificata neanche la nozione dell’ISE, che è il valore dato dalla somma dei redditi e da una quota (il 20%) dei patrimoni mobiliari ed immobiliari di tutti i componenti il nucleo familiare.

sempre autodichiarati dal soggetto che presenta la “*dichiarazione sostitutiva unica*”, denominata adesso DSU.

Si parla, cioè, di “nucleo familiare del richiedente” e non più di “nucleo familiare di appartenenza”, superando così l’attuale previsione che ciascun soggetto possa appartenere a un solo nucleo familiare; e si specifica che tutti i redditi percepiti dai componenti il nucleo familiare concorrono a determinare la situazione economica.

Una rilevante novità riguarda, poi, la gestione del flusso delle informazioni necessarie al calcolo dell’indicatore, oggi interamente fornite con autodichiarazione.

Il D.P.C.M. in oggetto, infatti, prevede un rafforzamento del sistema dei controlli svolti di concerto da parte dell’Agenzia delle Entrate, dell’INPS, degli enti erogatori e della Guardia di finanza. In particolare, è stato previsto che alcune informazioni già disponibili negli archivi dell’INPS e dell’Agenzia delle Entrate siano acquisite dal sistema informativo dell’ISEE e non vengano richieste al cittadino.

Ne deriva che le informazioni contenute nella DSU sono in parte autodichiarate (ad esempio informazioni anagrafiche, dati sulla presenza di persone con disabilità) ed in parte acquisite direttamente dagli archivi amministrativi dell’Agenzia delle Entrate (ad esempio reddito complessivo ai fini IRPEF) e dell’INPS (trattamenti assistenziali, previdenziali ed indennitari erogati dall’INPS, ad esempio indennità di accompagnamento, assegno per il nucleo familiare, assegno di maternità e assegno per il nucleo familiare con almeno tre figli minori concessi dai Comuni).

In pratica l’iter è il seguente: l’ente (Comuni, Università, ASL, ecc.) che riceve dal cittadino la dichiarazione sostitutiva unica ha quattro giorni di tempo per inviare i dati telematicamente al sistema informativo ISEE gestito dall’INPS.

Le informazioni analitiche necessarie al calcolo dell’indicatore reddituale e patrimoniale non comprese nell’autodichiarazione, ma presenti nell’Anagrafe Tributaria, sono inviate direttamente dall’Agenzia all’INPS, sempre entro quattro giorni lavorativi. All’Agenzia delle Entrate, poi, spetta il compito, sulla base di controlli automatici, di rendere disponibili all’INPS l’esistenza di omissioni o difformità dai dati dichiarati rispetto a quelli presenti nel sistema informativo del Fisco. Infatti, in relazione ai dati autodichiarati, l’Agenzia delle Entrate effettua dei

controlli automatici e rileva omissioni e difformità tra quanto dichiarato dal cittadino e gli elementi in possesso del sistema informativo dell'Anagrafe Tributaria, inclusa l'esistenza non dichiarata di rapporti finanziari, laddove non sia ancora disponibile per i medesimi rapporti il valore sintetico.

Per dati autodichiarati per i quali l'Agenzia delle Entrate non dispone di informazioni utili, è previsto che l'INPS stabilisca procedure per il controllo automatico delle componenti autodichiarate attraverso collegamenti con gli archivi delle amministrazioni pubbliche che dispongono dei dati rilevanti.

Anche gli enti erogatori effettuano, singolarmente o mediante un apposito servizio comune, controlli diversi da quelli suddetti su quanto dichiarato dal cittadino, avvalendosi degli archivi in proprio possesso e provvedono ad ogni adempimento conseguente alla non veridicità dei dati dichiarati, inclusa la comunicazione all'INPS di eventuali dichiarazioni mendaci. Gli enti erogatori, in esito a tali controlli, possono inviare all'Agenzia delle Entrate una lista di beneficiari delle prestazioni ai fini della programmazione dell'attività di accertamento della Guardia di finanza.

Nello specifico, se dall'esito delle verifiche, negli archivi dell'INPS e dell'Agenzia delle Entrate permane una discordanza tra quanto dichiarato dal cittadino e quanto rilevato negli archivi, l'attestazione riporterà anche i dati acquisiti dall'Anagrafe Tributaria e dall'INPS.

In tal caso, tale attestazione definitiva è valida ai fini dell'erogazione della prestazione sebbene riporti delle discordanze, fatto salvo il diritto degli enti erogatori di richiedere idonea documentazione atta a dimostrare la completezza e veridicità dei dati indicati nel modulo integrativo. I nominativi dei dichiaranti per cui permangono discordanze sono comunque comunicati alla Guardia di finanza ai fini della programmazione dell'attività di accertamento.

Tale scambio di informazioni, continuo e in tempi rapidi, tali da far meritare al nuovo strumento l'appellativo di ISEE 2.0, dovrebbero avvenire nel pieno rispetto della *privacy*²⁰⁷ e hanno il chiaro fine di evitare le erogazioni indebite di agevolazioni e indennità.

²⁰⁷ L'INPS garantisce la gestione tecnica ed informatica del sistema informativo dell'ISEE ed è a tal fine titolare del trattamento dei dati, secondo quanto previsto dal D. Lgs 30 giugno 2003, n. 196.

2.5 Gli aspetti controversi del nuovo redditometro: *favor Fiscis* verso certezza del diritto

L'accertamento sintetico è stato oggetto negli ultimi anni di un vivace dibattito da parte della giurisprudenza. In particolare, il profondo rinnovamento dell'istituto del redditometro, non più incentrato sulla disponibilità di beni costituenti indice di capacità contributiva, bensì sul sostenimento di generi di spesa, si è imposto all'attenzione della giurisprudenza facendo emergere, a seguito della novella del 2010, notevoli criticità.

Pur nella varietà delle argomentazioni, è possibile individuare almeno quattro filoni giurisprudenziali di maggiore interesse riguardo agli aspetti critici del nuovo redditometro²⁰⁸, che verranno analizzati in dettaglio successivamente:

- il primo attiene alla costituzionalità della norma;
- il secondo si incentra sulla problematica della prova;
- il terzo concerne la legittimità del dettato normativo, in particolare riguardo alla sua applicazione retroattiva;
- il quarto riguarda i problemi di *privacy* del contribuente.

Le soluzioni inizialmente contenute nel decreto del Ministero dell'Economia del 24 dicembre 2012, hanno indotto la dottrina a domandarsi se potessero risultare scalfite le tesi contrarie all'interferenza tra stime reddituali e presunto impositivo che costituirono un solido punto di arrivo del vecchio redditometro e in merito il diritto giurisprudenziale è più volte intervenuto per offrire delle soluzioni al dilemma della ricostruzione induttiva del reddito in una fase caratterizzata da una maggiore valorizzazione della ragione fiscale in reazione ad un crescente "malcostume"

L'art. 12, comma 2 del D.P.C.M. prevede che l'Istituto, sentiti il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, l'Agenzia delle Entrate e il Garante per la protezione dei dati personali, adotti un disciplinare tecnico per la regolamentazione del trattamento dei predetti dati e delle modalità di scambio delle informazioni di pertinenza della base dati ISEE.

In particolare, nel disciplinare sono descritte, in conformità alle prescrizioni normative, le misure di sicurezza atte a ridurre il rischio di distruzione o perdita anche accidentale dei dati relativi agli utenti delle prestazioni erogate, compreso l'ISEE e le informazioni analitiche contenute nelle DSU acquisite dall'INPS, di accesso non autorizzato o di trattamento non consentito o non conforme alle finalità della raccolta.

²⁰⁸ ANTICO G., *Il nuovo redditometro. Indagini finanziarie e studi di settore*, in *La settimana Fiscale* – I quaderni, n. 4 2010, p. 44.

fiscale. Il punto centrale della discussioni attiene, indubbiamente, al collegamento rinvenibile fra le modalità operative dell'istituto, in grado di dar luogo a rettifiche di massa potenzialmente capaci di introdursi in ogni aspetto della vita quotidiana del cittadino, e l'insieme delle regole che governano il procedimento stesso che, nella fase amministrativa, sono finalizzate a ben definire la funzione e l'estensione del contraddittorio preventivo, soprattutto in relazione agli elementi di spesa presuntivamente stimati; e, nella fase processuale, a definire la struttura della prova del maggior reddito.

L'odierna possibilità dell'Amministrazione finanziaria di accedere, nello svolgimento procedimentale, ad una quantità enorme di informazioni e a tecnologie più evolute per l'elaborazione dei dati dovrebbero garantire, tuttavia, una stima più precisa e meno approssimativa degli elementi rilevanti nell'adempimento dell'obbligazione tributaria. La questione, quindi, risulta di non semplice soluzione: da un lato si punta a un incremento di precisione e trasparenza del sistema tributario, dall'altro se ne censurano le applicazioni in quanto lesive del diritto di *privacy* del cittadino.

Il punto fondamentale sul quale occorre soffermarsi è che la necessità di evitare ogni comportamento elusivo da parte dei contribuenti deve essere temperata con l'esigenza di non privare gli stessi della garanzia della certezza del diritto, esigenza sui cui c'è stata sempre piena convergenza tra dottrina e giurisprudenza²⁰⁹. La certezza delle regole, infatti, appare particolarmente esposta sul versante della ricostruzione officiosa del presupposto impositivo, ove all'instabilità del dato normativo che ne complicano l'applicazione, si aggiunge un crescente impiego di presunzioni al fine di soddisfare il crescente "sospetto fiscale" degli ultimi anni.

Tali aspetti, ovviamente, vanno ad intrecciarsi direttamente con il tema dell'abuso del diritto, che si verifica ogni qual volta si abbia un uso anormale del diritto che conduca il comportamento del singolo al di fuori della sfera del diritto soggettivo esercitato, per il fatto di porsi in contrasto con gli scopi etici e sociali per

²⁰⁹ Sull'argomento si faccia riferimento a PAPARELLA F., *L'accollo del debito d'imposta*, Milano, 2008; LOGOZZO M., *L'obiettivo incertezza della legge nella violazione degli obblighi tributari*, in Rass. Trib., 1998).

cui il diritto stesso viene riconosciuto e protetto dall'ordinamento giuridico positivo, e quindi, qualificando tale comportamento come illecito²¹⁰.

Tuttavia, come ha evidenziato la Corte di Cassazione, l'individuazione puntuale di un fenomeno di abuso del diritto necessita ogni volta di un'attenta valutazione, poiché, da un lato, *“deve essere riconosciuta la liceità dell'obiettivo della minimizzazione del carico fiscale”* e dall'altro, deve essere riconosciuto *“il principio di legalità e della difesa del contribuente in materia d'imposizione fiscale”*²¹¹.

Ne consegue che, per affermare che vi sia abuso del diritto, è necessaria la presenza contemporanea di due condizioni: *in primis*, l'operazione non deve essere supportata da valide ragioni economiche e, inoltre, deve essere riconosciuto il carattere abusivo del vantaggio tributario; quindi, in estrema sintesi, le operazioni poste in essere devono essere prive di valide ragioni economiche ed essere realizzate esclusivamente per il conseguimento di un vantaggio fiscale²¹².

²¹⁰ Il divieto dell'abuso di diritto in materia fiscale è un principio di origine giurisprudenziale sviluppato nell'ordinamento italiano dalla Corte di Cassazione a seguito di un insieme di sentenze, relative ad accertamenti di pratiche elusive condotti dall'Amministrazione Finanziaria prima che la clausola antielusiva ex art. 37-bis, D.P.R. 600/1973 giungesse a prevedere espressamente la riclassificazione di tali pratiche ai fini delle imposte dirette. Questa casistica giurisprudenziale mette in discussione il fatto che il disconoscimento fiscale delle fattispecie elusive possa essere limitato solo alle ipotesi espressamente sancite da una legge, come in precedenza affermato dalla Corte di Cassazione, teorizzando l'esistenza di una clausola antielusiva generale che spiegherebbe la propria efficacia all'interno dell'ordinamento tributario, in base alla quale *“non sono opponibili all'amministrazione finanziaria gli atti che costituiscono abuso di diritto”*.

Il riconoscimento di tale principio è sancito dalla Suprema Corte al fine di recepire all'interno dell'ordinamento tributario i principi già propri dell'ordinamento comunitario.

La Corte di Cassazione, però, ha compiuto un'ulteriore elaborazione dottrinale rispetto al percorso sino ad oggi fatto dalla giurisprudenza comunitaria, stabilendo che la clausola generale antielusiva si applicherebbe all'intero ordinamento tributario superando, di fatto, i confini del sistema dell'Iva entro i quali era circoscritta la *“Sentenza Halifax”*. Sull'argomento si faccia riferimento a RIZZO A., TOLLA M., *Dall'elusione fiscale all'abuso del diritto*, IPSOA, 2014; MONFREDINI P.S., *Imposta di registro. Conferimento d'azienda e cessione della partecipazione ricevuta*, in *La settimana fiscale* n.25, 29 giugno 2012 (Corte di Giustizia Ce, causa C-255/02 del 21.02.2006).

²¹¹ Sent. Cass. 04.04.2008 n. 8772

²¹² Merita di essere segnalata per la sua importante presa di posizione la Sentenza della Cassazione 21.1.2011, n. 1372, laddove questa ha stabilito che *“l'applicazione del principio deve essere guidata da una particolare cautela, essendo necessario trovare una giusta linea di confine tra pianificazione fiscale eccessivamente aggressiva e libertà di scelta delle forme giuridiche, soprattutto quando si tratta di attività di impresa. La cautela, poi, deve essere massima quando non si tratti di operazioni finanziarie (...) di artificioso frazionamento di contratti o di anomala interposizione di stretti congiunti, ma di ristrutturazioni societarie (...) e il carattere elusivo deve essere escluso qualora vi sia la compresenza, non marginale, di ragioni extrafiscali che non si identificano necessariamente in una redditività immediata dell'operazione, ma possono essere anche di natura meramente organizzativa, e*

La figura dell' "abuso del diritto", che nella normativa nazionale può trovare un richiamo indiretto nell'art. 37-bis del D.P.R. 600/1973²¹³, rappresenta uno strumento di fondamentale importanza per assicurare un rapporto collaborativo tra contribuenti e Fisco al fine, da un lato, di ridurre gli atteggiamenti elusivi da parte dei contribuenti e, dall'altro, di evitare altresì una pianificazione fiscale aggressiva da parte dell'Amministrazione Finanziaria.

L'esigenza di gettito erariale, unita alla necessità di contrastare il "malcostume" fiscale, tuttavia, non possono contrastare con la certezza del diritto e, dunque, il ragionamento inferenziale alla base del nuovo redditometro e la sempre più frequente traslazione dell'onere probatorio sul contribuente non possono sfuggire al rispetto delle regole procedurali, all'accuratezza dell'attività istruttoria e alla compiutezza della motivazione degli atti di accertamento, dato che tanto meno la presunzione sarà ancorata ad un'intelligibile e obiettiva indicazione normativa, tanto più il suo apparato motivazionale dovrà essere accurato per consentire al contribuente di verificare la tesi dell'Ufficio²¹⁴.

consistere in miglioramento strutturale e funzionale dell'impresa (...). Il sindacato dell'Amministrazione finanziaria, pertanto, non può spingersi ad imporre una misura di ristrutturazione diversa tra quelle giuridicamente possibili solo perché tale misura avrebbe comportato un maggiore carico fiscale".

²¹³ "Sono in opponibili all'amministrazione finanziaria gli atti, i fatti e i negozi, anche collegati tra loro, privi di valide ragioni economiche, dirette ad aggirare obblighi o divieti previsti dall'ordinamento tributario e ad ottenere riduzioni di imposte o rimborsi, altrimenti indebiti".

²¹⁴ CIPOLLA G.M., *La prova tra procedimento e processo tributario*, Padova, 2005.

Capitolo III

Tutela delle garanzie e *privacy* del contribuente

3.1 Le esigenze di tutela del contribuente e l'evoluzione dell'accertamento tributario alla luce dello Statuto dei diritti del contribuente

Al momento dell'accertamento tributario è stato riconosciuto, per lungo tempo, un ruolo centrale all'interno del procedimento amministrativo-tributario, confinando la fase istruttoria ad un ruolo meramente strumentale rispetto allo stesso accertamento. Tale interpretazione era legata a una fase storica in cui i principali sistemi di tassazione erano basati su criteri estimativi di tipo catastale; successivamente, quando sono stati introdotti metodi impositivi analitici, fondati sulla diretta responsabilizzazione del contribuente, le cose sono cambiate²¹⁵. La trasformazione dei sistemi di tassazione ha generato l'effetto di riconsiderare la fase puramente inquisitoria del controllo ispettivo.

A partire dalla seconda metà del secolo scorso, infatti, il sistema tributario italiano è stato oggetto di numerosi interventi di riforma, frutto degli intensi cambiamenti del Paese e dell'ordinamento giuridico in generale. Tali riforme hanno portato a una riduzione della rigidità impositiva che per lungo tempo ha caratterizzato il nostro sistema nelle sue prime forme e all'affermazione di un moderno sistema di attuazione del tributo, di tipo cooperativo, che evolvendosi ha fatto però emergere problematiche legate ad una partecipazione più attiva del contribuente all'interno del procedimento tributario²¹⁶. Mentre all'inizio del processo evolutivo si affermarono forme partecipative del contribuente al procedimento impositivo esclusivamente di tipo collaborativo, negli ultimi anni, nella scia più generale del diritto amministrativo che con la legge del 7 agosto 1990, n. 241, in

²¹⁵ LA ROSA A., *Caratteri e funzioni dell'accertamento tributario*, in Dir. Prat. Trib. 1990, I, p 729.

²¹⁶ Sul tema si faccia riferimento a SALVINI L., *La partecipazione del privato all'accertamento*, Padova, 1990.

tema di procedimento, ha disposto che la partecipazione del privato è principio fondamentale, sono state introdotte forme di partecipazione anche con finalità difensiva, in modo particolare, attraverso l'introduzione del contraddittorio procedimentale²¹⁷.

La tappa più importante del percorso evolutivo che ha riguardato i rapporti tra Fisco e contribuente, probabilmente, è stata la già citata riforma tributaria degli anni '70, che ha portato alla c.d. fiscalità di massa, un nuovo sistema impositivo in cui, in luogo della vecchia netta contrapposizione tra l'ente impositore e i soggetti passivi, si definiva per la prima volta una partecipazione attiva dei contribuenti e una maggiore cooperazione tra le parti.

Inoltre, ai cambiamenti del sistema fiscale in materia di controllo e di accertamento, in quegli anni fecero seguito interventi volti a modificare il concetto di ricchezza imponibile, non più identificata con il possesso di immobili a cui si associava un sistema di tassazione del reddito netto attraverso metodi catastali e automatici, senza alcuna attività di controllo da parte dello Stato, ma ricondotta al reddito effettivo del cittadino a cui si ricollegava uno schema impositivo nel quale tutti partecipavano al finanziamento delle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva, con controlli e accertamenti amministrativi più intesi rispetto al passato²¹⁸.

In base alla legge delega n. 825 del 9 ottobre del 1971, infatti, l'esercizio dei poteri istruttori degli Uffici ne risultarono di molto fortificati per facilitare la determinazione della pretesa impositiva e l'individuazione dei contribuenti al fine di prevenire e reprimere l'evasione, anche a discapito degli interessi degli stessi contribuenti. Negli anni '90, si manifestò poi una nuova emergenza, ovvero l'aumento incontrollato della spesa pubblica, che portò al moltiplicarsi degli interventi normativi che, volti a fronteggiare l'emergenza finanziaria del Paese e i frequenti fenomeni evasivi, limitavano sempre di più le condizioni che garantivano la riservatezza dei contribuenti, all'interno dei procedimenti di recupero del gettito²¹⁹.

²¹⁷ Sul tema, si faccia riferimento a RAGUCCI G., *Il contraddittorio nei procedimenti tributari*, Torino, 2009.

²¹⁸ In merito si faccia riferimento a FALSITTA G., *Lezioni sulla riforma tributaria*, Padova, 1972.

²¹⁹ Per un quadro d'insieme dei presupposti storico-ideologici dell'ordinamento impositivo italiano, si faccia riferimento a GALLO F., *Le ragioni del fisco*, Bologna, 2007.

Una prima inversione di rotta si è verificata solo a partire dagli anni 2000, in particolare con legge 27 luglio 2000, n. 212, che ha istituito lo Statuto dei diritti del contribuente, con il quale il Legislatore ha voluto stabilire un giusto equilibrio tra le esigenze del Fisco e la tutela delle posizioni giuridiche dei contribuenti²²⁰. Nello specifico, lo Statuto, pur non apportando restrizioni e limitazioni ai poteri istruttori dell'Amministrazione Finanziaria, ha previsto una serie di limiti ed obblighi in capo alla stessa, riconoscendo, soprattutto, diritti a favore dei contribuenti, con la finalità prevalente di *“dare attuazione ai diritti fondamentali del contribuente, tra i quali si ritiene di poter annoverare quelli alla informazione e all'assistenza (...) all'equo e regolare svolgimento delle procedure di accertamento”*.

Nella fase di attuazione delle norme tributarie, infatti, l'esercizio dei poteri di indagine attribuiti agli Uffici finanziari, rappresenta un momento estremamente delicato, dato che la giustapposizione ideale tra interesse pubblico e interesse del contribuente, di cui si fa portavoce l'art. 53 della Costituzione, si traduce molto spesso in un contrasto tra la posizione di supremazia dell'Amministrazione Finanziaria e la sfera di libertà del cittadino-contribuente.

L'esercizio dei suddetti poteri da parte dell'Amministrazione Finanziaria rappresenta un mezzo importantissimo sia per il controllo della correttezza del comportamento del contribuente che per l'acquisizione degli elementi di prova dei presupposti di fatto indispensabili per l'emissione dei provvedimenti impositivi ed eventualmente sanzionatori, legati alla necessità di combattere l'evasione e l'elusione fiscale.

Nella fase di attuazione delle norme tributarie, tuttavia, è necessario che il rapporto tra Fisco e contribuente sia sempre caratterizzato dalla trasparenza e dal rispetto delle norme che disciplinano la corretta acquisizione delle prove al fine di ottimizzare l'utilizzazione delle stesse in sede di accertamento.

Lo Statuto ha previsto disposizioni in merito alla partecipazione del contribuente al procedimento impositivo, come si può evincere, in modo particolare, nell'art. 10, che sancisce il principio di collaborazione e buona fede nei rapporti tra le parti e nell'art. 12 che al comma 7 dispone che *“nel rispetto del principio di cooperazione tra amministrazione e contribuente, dopo il rilascio della copia del*

²²⁰ MARONGIU G., *Lo statuto dei diritti del contribuente*, Torino, 2008.

processo verbale di chiusura delle operazioni da parte degli organi di controllo, il contribuente può comunicare entro sessanta giorni osservazioni e richieste che sono valutate dagli uffici impositori” prevedendo così, in un’ottica difensiva della posizione del soggetto passivo, una prima forma generalizzata di confronto tra le parti, nella fase che precede l’emanazione dell’avviso di accertamento, in sede istruttoria.

A livello di ordinamento nazionale, tuttavia, il contraddittorio non è espressamente previsto dalla Costituzione, se non facendo richiamo al principio costituzionale del giusto procedimento di cui all’art. 97 Cost., secondo cui la Pubblica Amministrazione deve agire secondo criteri di imparzialità; e anche se lo Statuto del contribuente rappresenta l’affermazione di questo principio generale previsto dalla Costituzione, tuttavia, nell’attuale sistema fiscale, manca ancora una norma che sancisca, in termini generali, il diritto del contribuente ad un vero e proprio contraddittorio procedimentale.

Molto probabilmente, la causa di questa lacuna è da attribuire, da un lato, alla disomogeneità dell’evoluzione normativa e, dall’altro, alla tradizionale concezione autoritativa del Fisco²²¹. Nella realtà, le concrete possibilità di tutela del contribuente, prima dell’accertamento vero e proprio, sono ridotte e tale circostanza, indubbiamente, pone il contribuente in una posizione inferiore rispetto a quella dell’Amministrazione Finanziaria, dato che mentre quest’ultima è in grado di esplicitare immediatamente tutti i poteri ispettivi che le sono riconosciuti, il contribuente è costretto a esercitare il potere di reazione di cui è titolare solo in un momento successivo.

Durante la fase istruttoria, infatti, l’Agenzia delle Entrate o la Guardia di Finanza si possono avvalere di numerosi strumenti previsti dall’ordinamento tributario, quali gli accessi, gli inviti a comparire presso l’Ufficio Finanziario o l’invio dei questionari. Tali atti intermedi del procedimento di accertamento, secondo la normativa italiana così come interpretata dalla giurisprudenza di legittimità e da una parte della dottrina, non sono autonomamente impugnabili.

Ciò che si viene a creare è un meccanismo di tutela differita, ovvero il contribuente ha la possibilità di impugnare dinnanzi agli organi della giustizia

²²¹ AMATUCCI F., *Principi e nozioni di diritto tributario*, Torino, 2011, p. 187.

tributaria unicamente l'atto finale, cioè l'avviso di accertamento. Secondo tale orientamento gli atti istruttori dell'Amministrazione Finanziaria, nel caso fossero illegittimi, non possono essere contestati immediatamente, ma siccome sfociano in vizi del provvedimento finale, cioè dell'avviso di accertamento, vanno dedotti come motivi del ricorso nell'ambito dell'impugnazione di quest'ultimo atto per illegittimità derivata²²². Questo è quanto affermato, nel solco di un orientamento ormai consolidato, dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione che mette in evidenza i limiti della tutela differita del contribuente il cui diritto alla difesa viene depotenziato in quanto attivabile solo a posteriori.

Il tema del riconoscimento di una separata tutela del contribuente attuabile in un momento anteriore all'accertamento, quindi nei confronti di specifici atti istruttori del procedimento tributario, è affiorato in occasione del diniego opposto al contribuente dall'Amministrazione finanziaria di prendere visione dell'atto con il quale l'autorità amministrativa competente (nel caso la Guardia di Finanza) aveva autorizzato l'avvio di un'indagine bancaria nei confronti del medesimo²²³. Mentre il Tar aveva riconosciuto sussistenti le ragioni di tutela delle posizioni soggettive incise dal provvedimento di autorizzazione ad effettuare indagini bancarie, anche in ragione della potenziale utilizzabilità delle conseguenti risultanze istruttorie per finalità diverse da quelle fiscali²²⁴, il Consiglio di Stato, pronunciandosi sulla medesima questione, esclude il diritto di accesso all'autorizzazione a effettuare indagini bancarie, posto che questa presentava i contorni di un atto preparatorio non impugnabile autonomamente²²⁵.

Dunque, tale interpretazione è stata quella poi recepita dal Legislatore che ha espressamente statuito che il diritto di accesso è escluso “*nei procedimenti tributari (...)*”²²⁶. Il tema della tutela anticipata, dunque, postula l'esistenza di un innegabile conflitto di interessi tra cittadini e Pubblica Amministrazione anche se, con l'evolversi della legislazione amministrativa verso una sempre più concreta attuazione del principio costituzionale del buon andamento della Pubblica

²²² Sul tema si faccia riferimento a IORIO A., *Accertamento e riscossione*, IPSOA, 2014.

²²³ STRIANESE L., *La tax compliance nell'attività conoscitiva dell'amministrazione finanziaria*, Aracne, 2014, p151.

²²⁴ TAR Emilia Romagna, sez. II, sent. 19 novembre 1994, n.1630.

²²⁵ Cons. St., sez. IV, sent. 19 aprile 1995, n. 264.

²²⁶ STRIANESE L., *cit.*, p151.

Amministrazione, si è pervenuti a una nova concezione del rapporto tra cittadini e istituzioni burocratiche. In tale direzione, infatti, sembra porsi anche lo Statuto dei diritti del contribuente, laddove all'art. 10 sancisce che *“I rapporti tra contribuente e Amministrazione finanziaria sono improntati al principio della collaborazione e della buona fede”*.

E la condizione che rende possibile l'estensibilità, anche alla fase istruttoria del procedimento tributario, del principio del contraddittorio va ricercata, appunto, nei valori sanciti dall'art. 97 della Cost., con particolare riferimento a quello della imparzialità della Pubblica Amministrazione.

3.2 Le pregresse verifiche sulla legittimità costituzionale dell'accertamento sintetico e i dubbi sul nuovo redditometro

L'accertamento sintetico, sin dalla sua origine, ha destato non pochi dubbi sulla sua legittimità costituzionale. Anche prima della novella del 2010 (e ancor prima della modifica apportata all'art. 2 del D.P.R. n. 600/1973), infatti, il comma 4 dell'art. 38 del D.P.R. n.600/1973 era stato tacciato di incostituzionalità in quanto si consideravano violati l'art. 2 della Costituzione perché si negava al cittadino il consenso alla spesa pubblica in proporzione all'effettivo accertamento dei suoi redditi; l'art. 3 Cost. in quanto si ravvisava una sorta di diseguaglianza tra i contribuenti a seconda se lo strumento fosse o meno utilizzato; l'art. 24 Cost. dato che una ricostruzione reddituale basata su meri indizi e presunzioni rendeva difficile la difesa del contribuente e l'art. 54 Cost. perché l'accertamento sintetico basato su infici e coefficienti presuntivi contrastava il principio della effettiva capacità contributiva del contribuente.

Tuttavia, la Corte Costituzionale in relazione alla previgente disciplina dell'accertamento sintetico, nella sentenza n.283 del 7-23 luglio 1987²²⁷, ebbe modo di rigettare le sollevate eccezioni di incostituzionalità, osservando che:

²²⁷ *“Così precisato il contenuto della normativa impugnata, va rilevato che questa Corte ha costantemente escluso, in linea generale, la illegittimità costituzionale, del ricorso a prove legali ed a presunzioni in materia tributaria. In tal senso si era espressa già con la sentenza 26 giugno 1965, n. 50, dichiarando non fondata la questione di legittimità costituzionale, in linea di principio, di norme*

- l'art. 2 non garantisce un "diritto naturale" del contribuente alla giusta imposizione, essendo deputate a ciò altre norme costituzionali, in particolare l'art. 53;
- il comma 4 dell'art. 38 del D.P.R. n. 600/1973 pone a carico dell'Ufficio l'obbligo di procedere ad un accertamento sintetico, per cui tale disposizione garantisce una parità di trattamento fiscale per tutti i soggetti che si trovino nella medesima situazione giuridica;
- la questione dell'utilizzo di strumenti presuntivi difformi da quelli civilistici va esaminata congiuntamente alla prospettata violazione dell'art. 53 Cost., e al riguardo si deve ritenere che un accertamento fondato su simili presunzioni, oltre a non violare il precetto costituzionale della capacità contributiva, rappresenta un mezzo per l'attuazione dello stesso, in quanto è del tutto ragionevole il ricorso ad indicatori idonei a dare concreto fondamento alla corrispondenza tra l'imposizione e la capacità contributiva;
- riguardo alla violazione dell'art. 24 Cost., non poteva essere ravvisata alcuna compressione del diritto di difesa, atteso che la normativa non pone limiti alla dimostrazione dell'insussistenza degli elementi e delle circostanze fattuali su cui si fonda l'induttività dell'accertamento.

che prevedano un sistema di prove legali per la determinazione dell'esistenza del presupposto dell'obbligazione tributaria e della sua entità concreta. Detta conclusione è stata più di recente ribadita nella sentenza 21 aprile 1983, n. 103, nella quale è stato confermato che la configurazione di prove legali rigorose, in materia tributaria, non comporta l'attribuzione di una base fittizia all'imposizione ed è stato sottolineato che in tale materia la prova legale mira a tutelare l'interesse generale alla riscossione dei tributi contro le evasioni, affermandosi che rientra nella discrezionalità del legislatore, non sindacabile in sede di giudizio di costituzionalità, ove non trasmodi in palese arbitrarietà o irrazionalità, la scelta dei meccanismi probatori che si ritengano maggiormente idonei a conseguire tale risultato. Più specificamente, quanto alle presunzioni tributarie, questa Corte con numerose decisioni ne ha escluso, in linea di principio, la illegittimità costituzionale, purché si fondino su indici concretamente rivelatori di ricchezza, ovvero su fatti reali, quand'anche difficilmente accertabili, idonei a conferire all'imposizione una base non fittizia (Corte costituzionale, 26 marzo 1980, n. 42). In particolare è stata sottolineata la necessità che le presunzioni, per potere essere considerate in armonia con il principio della capacità contributiva sancito dall'art. 53 della Costituzione, debbono essere confortate da elementi concreti che le giustifichino razionalmente (Corte costituzionale 28 luglio 1976, n. 200). In proposito la Corte ha negato l'illegittimità costituzionale di alcune presunzioni iuris tantum previste da leggi tributarie, mettendo in evidenza, da un lato, caso per caso, la loro razionalità; dall'altro, la garanzia insita per il contribuente nella possibilità di dare la prova contraria a quanto presunto per legge (Corte costituzionale 3 luglio 1967, n. 77; 18 luglio 1968, n. 99).

A seguito delle modifiche apportate all'art. 2 del D.P.R. n. 600/1973 dall'art. 1 della L. n. 30 dicembre 1991, n. 413, la Suprema Corte fu nuovamente investita della questione d'incostituzionalità del comma 4 dell'art. 38 del D.P.R. n. 600/1973, posto in contrasto con l'art. 23 della Costituzione, visto che veniva demandato al Ministro delle Finanze l'individuazione non solo dei parametri di misurazione della capacità contributiva, ma anche i relativi "indicatori". Inoltre, dubbi sulla costituzionalità del redditometro vennero ravvisati anche in relazione all'art. 4 dello Statuto dei diritti del contribuente che vieta espressamente l'istituzione di tributi nuovi con decreto legge, dato che il comma 4 del modificato art. 38 stabilisce che *"l'ufficio indipendentemente dalle disposizioni recate dai commi precedenti e dall'art. 39, può sempre determinare sinteticamente il reddito complessivo del contribuente sulla base delle spese di qualsiasi genere sostenute nel corso del periodo di imposta"*. Una parte della dottrina, infatti, formulò l'ipotesi che l'art. 38 avesse sostituito l'imposizione sul reddito prodotto con una imposizione sul reddito consumato o sui consumi modificando, così, sostanzialmente il presupposto di imposta e, per di più, attraverso un decreto legge.

Inoltre, si prospettò anche la violazione dell'art. 23 della Costituzione in quanto il legislatore avrebbe lasciato nell'assoluta incertezza un elemento fondamentale di un tributo e cioè il suo presupposto.

Tralasciando in questa sede le critiche ormai rivolte da anni all'uso e all'abuso dei decreti legge che, in mancanza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e urgenza, non avrebbero diritto di esistere, la Corte Costituzionale, con ordinanza 13-28 luglio 2004, n. 297, rigettò, tuttavia, anche in questa occasione ogni eccezione affermando che, *"secondo la costante giurisprudenza costituzionale, tale riserva va intesa in senso relativo"* e la stessa *"è stata rispettata (...), in quanto l'art. 38 stabilisce che il regolamento deve prendere in considerazione elementi e circostanze di fatto certi e fissa delle linee direttive a cui si deve attenere l'accertamento compiuto tramite regolamento perché lo stesso sia valido, con salvezza della prova contraria del contribuente"*.

Il problema della costituzionalità dell'accertamento sintetico alla luce dell'art. 23 della Costituzione, tuttavia, si è riproposto a seguito della novella del 2010 e della

mutata formulazione del 4° comma dell'art. 38 che stavolta fa riferimento al concetto di *“spese di qualsiasi genere”*

La questione di maggior rilievo riguardo al profilo di costituzionalità dell'accertamento sintetico è legata, infatti, ai dubbi di costituzionalità dello stesso decreto attuativo del nuovo redditometro, il D.M. 24 dicembre 2012. In merito, è opportuno richiamare l'ordinanza n.74 del 18 aprile 2013 della Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia, seconda sezione, che, recependo in pieno l'ordinanza del Tribunale di Napoli (Sezione civile distaccata di Pozzuoli) del 21 febbraio 2013, secondo la quale era illegittimo e radicalmente nullo il decreto ministeriale del 24 dicembre 2012 ai sensi dell'art.21-septies della legge n.241/1990, ha definito irragionevole la ricostruzione delle spese sostenute dal contribuente così come imposte dal Ministero delle Finanze che ha emanato il decreto²²⁸.

La sentenza precedentemente emessa dal tribunale di Napoli vietava il redditometro, perché determinava *“la soppressione del diritto del contribuente e della sua famiglia ad avere una vita privata, a poter gestire il proprio denaro”* e limitava l'autonomia del cittadino a sentirsi libero *“su aspetti delicatissimi della propria vita privata quali la spesa farmaceutica, l'educazione e il mantenimento della prole, la vita sessuale”*. La sentenza, addirittura, ordinava all'Agenzia delle Entrate di non *“intraprendere alcuna ricognizione, archiviazione o comunque attività di conoscenza o di utilizzo dei dati”*, addirittura di *“cessarla se iniziata”* e di *“distruggere tutti i relativi archivi”* se già esistenti²²⁹.

La motivazione dell'ordinanza della Commissione Tributaria di Reggio Emilia, parte dal presupposto che il nuovo redditometro sarebbe stato emanato del tutto al di fuori del perimetro disegnato dalla normativa primaria e dei suoi presupposti e al di fuori della legalità costituzionale e comunitaria. Il decreto, infatti, prendendo in considerazione le spese medie delle famiglie, così come stimate dal

²²⁸ In realtà, questa pronuncia fa seguito ad un'altra (sentenza C.t.p. Reggio Emilia n. 172/01/ 2012), con cui la stessa sezione aveva avuto modo di precisare che, se più favorevole al contribuente, il nuovo redditometro trovava applicazione anche prima del periodo di imposta 2009, così come già avviene per gli studi di settore più evoluti.

²²⁹ In verità, il Tribunale di Napoli ha ribaltato poi la decisione di primo grado, con la quale era stato vietato l'uso dello strumento perché ritenuto potenzialmente lesivo della *privacy*, accogliendo il reclamo proposto dall'Agenzia delle entrate contro il provvedimento cautelare emesso.

l'ISTAT, si pone contro la norma che disciplina l'accertamento sintetico (articolo 38 del D.P.R. 600/73) che fa riferimento, invece, al singolo contribuente.

Inoltre il provvedimento, prevedendo la raccolta di tutte le spese effettuate, anche quelle che toccano gli aspetti più intimi della vita del contribuente, priva quest'ultimo del diritto ad avere una vita privata, in violazione di quanto sancito dagli articoli 2 e 13 della Costituzione e dalla Carta dei diritti fondamentali della Unione Europea²³⁰.

3.2.1 La “prova contraria” nel processo tributario come elemento di garanzia a favore del contribuente e la sentenza della Cassazione n. 21994 del 25 settembre 2013 sull'illegittimità dell'accertamento sintetico

Il nodo centrale da risolvere resta legato alla questione del funzionamento del redditometro in rapporto al regime della prova. Ogni sistema presuntivo di accertamento, così come insegna la Corte Costituzionale, deve essere logico e rispondere alla “comune esperienza” e, soprattutto, la presunzione non può essere mai assoluta ma deve essere sempre ammessa la prova contraria, altrimenti si violerebbe il principio della capacità contributiva sancito dalla nostra Costituzione.

Il procedimento presuntivo, tuttavia, in prima analisi, appare ragionevolmente giustificato, in quanto non è illogico e contrario alla “comune esperienza” che la spesa o l'investimento derivino da un reddito o, comunque, da una ricchezza già acquisita. Il problema di fondo è capire solo se l'incremento di ricchezza derivi da un reddito imponibile o da fonti reddituali irrilevanti come una donazione, una vincita al gioco, ecc.

Per tutelare il contribuente da eventuali arbitri da parte dell'Amministrazione Finanziaria è giusto, dunque, che il contribuente possa fornire una prova contraria

²³⁰ “Ogni individuo ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle sue comunicazioni” (art.7); “Ogni individuo ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che lo riguardano. Tali dati devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge. Ogni individuo ha il diritto di accedere ai dati raccolti che lo riguardano e di ottenerne la rettifica. Il rispetto di tali regole è soggetto al controllo di un'autorità indipendente” (art.8).

“ampia” e non solo documentata e fondata su elementi certi ed inoppugnabili: l’importante è che le stesse siano fondate su argomenti logici.

Uno strumento di stima del reddito, quale il redditometro, necessita dunque, affinché lo strumento non sia additato come vessatorio ma possa rappresentare un utile ed efficiente metodo di lotta all’evasione fiscale, di un’applicazione non rigidamente burocratica e formalistica e di calarsi il più possibile nella realtà di ogni singolo contribuente.

Prima ancora di soffermarsi sui mezzi di prova di cui il contribuente può disporre, conviene fare una riflessione sull’oggetto²³¹, ovvero si tratta di capire se il contribuente possa limitarsi a dimostrare l’esistenza e l’adeguatezza delle disponibilità economiche ovvero se *“debba, con maggior rigore, provare il nesso eziologico tra spesa e mezzi economici fiscalmente non rilevanti”*.

Il Legislatore ha affidato la risoluzione di tale problema all’opera della giurisprudenza, al fine di coordinare le esigenze di controllo fiscale col rispetto del principio di capacità contributiva e col diritto di difesa, fermo restando il limite di ingerenza nella vita privata e familiare desunto dall’art. 8 e 10 della Convenzione europea sui diritti dell’uomo²³². Inizialmente, tuttavia, la Cassazione sembrava aver assunto un atteggiamento poco garantista, considerando insufficiente la prova generica in ordine alla disponibilità dei redditi, ritenendo pertanto *“necessaria anche la prova che la spesa per incrementi patrimoniali sia stata sostenuta, non già con qualsiasi altro reddito, ma proprio con redditi esenti o soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d’imposta”*²³³.

²³¹ FRANSONI G., *Sulle presunzioni legali nel diritto tributario*, in *Rass. Trib.*, 2010.

²³² In particolare l’articolo 10: *“Ogni persona ha diritto alla libertà d’espressione. Tale diritto include la libertà d’opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. Il presente articolo non impedisce agli Stati di sottoporre a un regime di autorizzazione le imprese di radiodiffusione, cinematografiche o televisive. L’esercizio di queste libertà, poiché comporta doveri e responsabilità, può essere sottoposto alle formalità, condizioni, restrizioni o sanzioni che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all’integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell’ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate o per garantire l’autorità e l’imparzialità del potere giudiziario”*.

²³³ Cass. sent. 3 dicembre 2010, n. 24957.

Anche se avversata da autorevole dottrina²³⁴, tale impostazione sembra non persuadere le Corti di merito, assumendo valenza decisiva, nella maggior parte dei casi, la prova documentale dei fatti riferiti. In tale direzione sembra infatti essersi mossa la recente sentenza della Corte di Cassazione n. 21994 del 25 settembre 2013 che, nell'accogliere il ricorso di due coniugi ai quali era stato notificato un accertamento induttivo da parte dell'Agenzia delle Entrate basato principalmente sull'alto tenore di vita degli stessi che in realtà era la conseguenza di risparmi di anni precedenti dei due contribuenti accertati, ha dichiarato espressamente l'incostituzionalità dello strumento dell'accertamento sintetico se il contribuente, per l'appunto, riesce a dimostrare che il suo tenore di vita è la conseguenza di risparmi accumulati negli anni²³⁵.

Nello specifico, la Commissione Tributaria Regionale della Campania aveva confermato, in sede di rinvio, un accertamento sintetico per IRPEF e ILOR emesso nei confronti di due coniugi. L'elevato tenore di vita tenuto dai contribuenti ha indotto il giudice regionale a ritenere legittima la rettifica del reddito operata dall'Ufficio finanziario, *“anche perché i ricorrenti non erano riusciti a fornire alcuna idonea prova contraria”*.

Investita dell'esame della controversia, la Suprema Corte ha accolto il ricorso dei due coniugi ritenendo *“che il giudice di merito, a fronte della documentazione fornita dai contribuenti, analiticamente indicata nel ricorso in ossequio al principio di autosufficienza, dalla quale, in tesi, sarebbe derivata la prova che il maggior reddito accertato per l'anno 1992 sulla base di indici di capacità contributiva rilevati dall'Ufficio (possesso di autovetture ed abitazioni) era giustificato dalla disponibilità di capitale accumulato in anni precedenti, si è limitato a negare la produzione di qualsiasi idonea prova contraria, senza supportare tale apodittica statuizione con sufficienti argomentazioni”*²³⁶.

²³⁴ Si faccia riferimento a BEGHIN M., MULEO S., *Limitazioni probatorie nella difesa del contribuente dall'accertamento sintetico*, in *Corr. Trib.*, 2014.

²³⁵ Cassazione, sez. trib., n. 21994 del 25 settembre 2013.

²³⁶ Il giudice nel valutare le discrepanze rilevate dal redditometro è obbligato a valutare tutti gli elementi forniti dal contribuente. Infatti non possono essere presunte *tout court*, perché possono derivare da diversi elementi: nella fattispecie, erroneamente, il G.T. non ha tenuto conto degli ingenti guadagni accumulati nel quinquennio antecedente all'accertamento.

Il ricorso dei contribuenti è stato, dunque, accolto in ordine all'insufficienza della motivazione e alla violazione dell'articolo 38 del D.P.R. n. 600 del 1973, dato che la C.t.r. non aveva adeguatamente esaminato la documentazione esibita fin dal primo grado di giudizio, dalla quale sarebbe immediatamente emerso il notevole accumulo di ricchezza conseguito nel quinquennio precedente l'anno oggetto di contestazione, tale da giustificare il "tenore di vita elevato" rilevato dal Fisco²³⁷. Pertanto, sia dalla Corte di legittimità, con questa sentenza, che dai giudici di merito, sembrano arrivare decisioni che mettono in discussione il metodo più diffuso di accertamento fiscale, ovvero l'accertamento sintetico mediante redditometro di cui all'art. 38, commi 4, 5 e 6 del D.P.R. n. 600/73.

L'ultimo intervento in merito è stato quello dell'Agenzia delle Entrate che, nella Circolare n. 6 del 19 febbraio 2015, così come già previsto nella Circolare n. 24/E del 2013, ha ribadito che in sede di contraddittorio il contribuente può sempre fornire la prova, in relazione alle spese per investimenti sostenute nell'anno, della formazione della provvista in anni precedenti ovvero della sua effettiva disponibilità ed utilizzo per l'effettuazione dello specifico investimento individuato.

La provvista, se si è costituita nelle annualità precedenti, non rileva ai fini della determinazione sintetica nell'anno d'imposta oggetto del controllo. Ovviamente, questo non esclude la possibilità per l'Agenzia delle Entrate di attivare, per le annualità precedenti in cui si è formata la provvista, autonomi controlli avvalendosi dello strumento accertativo più idoneo, di tipo analitico, induttivo o sintetico.

La *vis expansiva* della garanzia della tutela del contribuente riguardo al ruolo della prova contraria nel procedimento tributario è stata confermata dall'ultima ordinanza della Cassazione, la n. 5018. Secondo la Suprema Corte, infatti, anche le dichiarazioni rese da terzi in favore del contribuente possono dimostrare l'infondatezza dell'accertamento redditometrico, trattandosi di elementi che contribuiscono alla formazione del convincimento del giudice. La difficoltà che alcuni giudici riscontrano sull'ammissibilità delle dichiarazioni di terzi è legata a una

²³⁷ Nello specifico, i coniugi hanno fatto ricorso in Cassazione per la carenza di motivazione, di osservanza del *dictum* della Corte e per la "violazione dell'art. 52 del D.Lgs. n. 546/92, non avendo l'Ufficio fornito prova dell'autorizzazione all'appello, è inammissibile, stante l'efficacia preclusiva della sentenza di annullamento con rinvio (*ex aliis*, Cass. n. 17266 del 2002)".

rigida interpretazione dell'art. 7 del D. Lgs. 546/1992, secondo il quale non sono ammessi il giuramento e la prova testimoniale nel processo tributario.

Tuttavia, fermo restando il divieto di ammissione della prova testimoniale nel processo tributario, è possibile introdurre dichiarazioni rese da terzi in sede extra-processuale. Queste ultime hanno il valore proprio degli elementi indiziari, i quali, sebbene non possono di per sé fondare la decisione, possono comunque concorrere al convincimento del giudice. Peraltro, come l'amministrazione finanziaria può produrre elementi extra-processuali a sostegno delle proprie tesi, anche al contribuente va riconosciuto analogo trattamento. Solo in questo modo, infatti, è possibile dare concreta attuazione ai principi del giusto processo per garantire la parità delle armi, nonché l'effettività del diritto di difesa.

3.2.2 L'onus probandi e la illegittima presunzione dei prelevamenti dei professionisti nella sentenza della Corte Costituzionale n. 228 del 24 settembre 2014

L'ambiziosa strategia di contrasto all'evasione fiscale con l'ausilio delle più moderne applicazioni informatiche e dello scambio automatico delle informazioni, non affranca l'obbligo di verificare l'aderenza del nuovo redditometro ai principi fondamentali del diritto tributario. Il Giudice delle Leggi ha del resto ritenuto compatibili gli accertamenti standardizzati con l'art. 53 della Cost. a condizione che il ragionamento inferenziale non poggi su presunzioni *iuris et de iure*²³⁸.

Un'altra sentenza della Corte Costituzionale che descrive in maniera emblematica il ruolo dell'"*onus probandi*" all'interno del nuovo strumento redditometrico è la n. 228 del 24 settembre 2014, con la quale la Corte si è espressa in tema di prelievi di conto corrente bancario effettuati dai professionisti.

In particolare, i giudici si sono trovati a dover emettere un giudizio di *legittimità costituzionale riguardo l'applicazione dell'art. 32, comma 1, numero 2), secondo periodo, del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), come modificato dall'art. 1,*

²³⁸ In tal senso Corte Cost., ord. n. 7 del 4 gennaio 2001.

comma 402, lettera a), numero 1), della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005) anche ai liberi professionisti, e non solo ai titolari di reddito di impresa. La questione di incostituzionalità è stata sollevata dalla Commissione tributaria regionale per il Lazio con l’Ordinanza 27/29/2013, a seguito di tre avvisi di accertamento emessi in relazione all’anno d’imposta 2004, in relazione ai quali vi è l’accertamento del maggiore imponibile ai fini IRPEF e IRAP basato sulla disposizione normativa in oggetto che recita: *“I dati ed elementi attinenti ai rapporti ed alle operazioni acquisiti e rilevati rispettivamente a norma del numero 7) e dell’articolo 33, secondo e terzo comma, o acquisiti ai sensi dell’articolo 18, comma 3, lettera b), del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, sono posti a base delle rettifiche e degli accertamenti previsti dagli artt. 38, 39, 40 e 41 se il contribuente non dimostra che ne ha tenuto conto per la determinazione del reddito soggetto ad imposta o che non hanno rilevanza allo stesso fine; alle stesse condizioni sono altresì posti come ricavi o compensi a base delle stesse rettifiche ed accertamenti, se il contribuente non ne indica il soggetto beneficiario e sempreché non risultino dalle scritture contabili, i prelevamenti o gli importi riscossi nell’ambito dei predetti rapporti od operazioni”*.

Nello specifico, l’art. 32 del D.P.R. n.600/1973 prevedeva la presunzione in base alla quale le somme prelevate o versate sul conto corrente costituiscono compensi assoggettabili a tassazione, se non sono annotate nelle scritture contabili e se non sono indicati i soggetti beneficiari dei pagamenti. L’art. 1 della legge n. 311 del 2004, inserendo nel corpo di tale parte della disposizione le parole *“o compensi”* aveva esteso ai lavoratori autonomi l’ambito operativo di tale presunzione, pertanto, *i prelievi di contanti effettuati col Bancomat (non documentabili) da parte di un professionista venivano automaticamente considerati compensi (ricavi) non dichiarati, salvo che il medesimo non producesse tutte le note documentali relative alle spese effettuate con tali contanti, venendosi a creare una doppia presunzione, ovvero: prelievi non documentati = costi in “nero”; costi in “nero” = compensi non dichiarati.*

In particolare, la Corte Costituzionale ha individuato due gruppi di censure meritevoli di pronuncia, la prima riguardo all’estensione della inversione dell’onere

della prova e della presunzione *de qua* ai compensi dei lavoratori autonomi; la seconda in merito all'applicazione retroattiva della norma agli anni di imposta precedenti all'entrata in vigore della L. n. 311/2004.

Riguardo al primo aspetto il giudice rimettente ha ritenuto sussistente la violazione dell'art. 53 e dell'art. 3 della Costituzione, evidenziando che per il reddito da lavoro autonomo non varrebbero le correlazioni logico-presuntive tra costi e ricavi tipiche del reddito d'impresa. Anche se le figure di imprenditore e lavoratore autonomo sono per molti versi affini, non è possibile equipararle per quanto attiene alla presunzione che il prelevamento dal conto bancario corrisponde ad un costo a sua volta produttivo di un ricavo perché l'attività dei lavoratori autonomi, a differenza degli imprenditori, si caratterizza per la prevalenza del proprio lavoro e la marginalità dell'apparato organizzativo, apparato che, peraltro, per alcune tipologie di lavoratori autonomi, nei quali è più accentuata la natura intellettuale, è quasi assente. Inoltre, la non ragionevolezza della presunzione è avvalorata dal fatto che gli eventuali prelevamenti si inseriscono in un sistema di contabilità semplificata, del quale per lo più si avvale la categoria, e, pertanto, da tale assetto contabile deriva la fisiologica promiscuità delle entrate e delle spese professionali e personali²³⁹.

Alla luce di tali argomentazioni, la Corte ha, quindi, correttamente affermato che *“nel caso di specie la presunzione è lesiva del principio di ragionevolezza nonché della capacità contributiva, essendo arbitrario ipotizzare che i prelievi ingiustificati da conti correnti bancari effettuati da un lavoratore autonomo siano*

²³⁹ La Consulta ha dichiarato così l'illegittimità parziale dell'articolo 32, comma 1, numero 2), secondo periodo, del D.P.R. 600/1973, nella parte in cui ha parificato ai titolari di reddito di lavoro autonomo, lo stesso trattamento riservato ai titolari di reddito d'impresa: *“Anche se le figure dell'imprenditore e del lavoratore autonomo sono per molti versi affini nel diritto interno come nel diritto comunitario, esistono specificità di quest'ultima categoria che inducono a ritenere arbitraria l'omogeneità di trattamento prevista dalla disposizione censurata, alla cui stregua anche per essa il prelevamento dal conto bancario corrisponderebbe a un costo a sua volta produttivo di un ricavo. Secondo tale doppia correlazione, in assenza di giustificazione deve ritenersi che la somma prelevata sia stata utilizzata per l'acquisizione, non contabilizzata o non fatturata, di fattori produttivi e che tali fattori abbiano prodotto beni o servizi venduti a loro volta senza essere contabilizzati o fatturati”*. La sentenza in argomento sottolinea che: *“L'attività svolta dai lavoratori autonomi si caratterizza per la preminenza dell'apporto del lavoro proprio e la marginalità dell'apparato organizzativo: tale marginalità assume poi differenti gradazioni a seconda della tipologia di lavoratori autonomi, sino a divenire quasi assente nei casi in cui è più accentuata la natura intellettuale dell'attività svolta, come per le professioni liberali”*. La non ragionevolezza della presunzione che trasforma automaticamente in *“nero”* i prelievi ingiustificati da parte dei professionisti, continua la Consulta: *“E' avvalorata dal fatto che gli eventuali prelevamenti vengono a inserirsi in un sistema di contabilità semplificata di cui generalmente e legittimamente si avvale la categoria; assetto contabile da cui deriva la fisiologica promiscuità delle entrate e delle spese professionali e personali”*.

destinati ad un investimento nell'ambito della propria attività professionale e che questo a sua volta sia produttivo di un reddito”, con conseguente dichiarazione di illegittimità dell'art. 32 comma 1, numero 2), secondo periodo, del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, come modificato dall'art. 1, comma 402, lettera a), numero 1), della Legge 30 dicembre 2004, n. 311.

Riguardo al secondo aspetto, invece, il giudice rimettente ha sostenuto che la disposizione impugnata, se applicata agli anni d'imposta in corso o anteriori alla novella legislativa, comporta la violazione dell'art. 24 della Costituzione, in quanto ai contribuenti professionisti viene addossato un onere probatorio imprevedibile ed impossibile da assolvere; nonché la violazione dell'art. 3, comma 2, della Legge 27 luglio 2000, n. 212, per violazione del principio del contraddittorio.

Infine, la Corte ha sottolineato che l'esigenza di combattere l'evasione fiscale, ritenuta rilevante nel settore, è già stata sostenuta dalla normativa sulla tracciabilità dei movimenti finanziari che ha previsto, dal primo gennaio 2014, l'obbligo, anche se non sanzionato, di accettare pagamenti, di importo superiore a trenta euro, effettuati con carte di debito in favore di imprese e professionisti per l'acquisto di prodotti o per la prestazione di servizi. La questione dell'accertamento bancario, in realtà, è molto più complessa. L'istituto, nel panorama del diritto tributario italiano, rappresenta un efficace strumento di contrasto all'evasione fiscale, al alto rischio tuttavia di invasione della sfera patrimoniale del contribuente se mal utilizzato²⁴⁰.

Al di là degli aspetti controversi riguardo la *privacy* del cittadino, il tema dell'accertamento bancario offre altre considerazioni riguardo al l'aspetto della prova contraria. Tale modalità di accertamento, prevista dagli artt. 32 e 51, D.P.R. nn. 600/1973 e 633/1972 e dalle successive modifiche e integrazioni, attribuisce alle notizie e ai documenti ottenuti dal Fisco, tramite indagini bancarie e finanziarie, un particolare significato, riconducibile, così come affermato dall'indirizzo prevalente della dottrina e della giurisprudenza, al campo delle presunzioni legali²⁴¹ relative a favore della imponibilità valida fino a prova contraria che può essere fornita dal

²⁴⁰ LIUNI D., *L'accertamento bancario*, in URICCHIO A. F., (a cura di), cit.

²⁴¹ Cass. sent. 7 febbraio 2013, n. 2868 “(...) *la norma in esame pone quindi una presunzione legale, che data la fonte non necessita quindi dei requisiti di gravità, precisione e concordanza richiesti dall'art.2729 c.c. per le presunzioni semplici, in base alla quale sia i prelevamenti che i versamenti operati sui conti correnti bancari vanno imputati a ricavi*”.

contribuente non solo in sede di contraddittorio con l'organo accertatore ma soprattutto in sede contenziosa²⁴².

Tuttavia, la Commissione Tributaria Regionale di Torino, con sentenza n.150/01/13, depositata il 20 novembre 2013, ha stabilito che se da una parte è ammissibile innescare un accertamento "Redditometro" da anomalie bancarie, dall'altra l'Ufficio delle Entrate non può pretendere la prova di ogni singola operazione, soprattutto quando la ricostruzione del contribuente appare più che plausibile.

Pertanto, in caso di accertamento bancario finalizzato a ricostruire il reddito del contribuente, il Fisco non può pretendere a distanza anni una giustificazione contabile per ogni singola operazione bancaria effettuata, dato che *"non può chiedersi una prova impossibile ovvero estremamente difficile da reperire quando vi sono concreti indizi e prove documentali della serietà e della veridicità delle affermazioni della contribuente"*.

3.3 La irrisolta questione delle presunzioni alla base del redditometro: la sentenza della Cassazione n. 16832 del 24 luglio 2014 tra sanatoria di vuoti normativi e funzione nomofilattica

Di ben altra portata sembra essere, invece, la questione che impatta direttamente sull'aspetto probatorio, legata alla valenza delle risultanze del redditometro e se, cioè le stesse abbiano natura di presunzione semplice e, in quanto tale, vada ulteriormente corroborata dall'Amministrazione Finanziaria, o di presunzione relativa che comporterebbe, invece, l'onere per il contribuente, una volta appurata la corretta applicazione dello strumento da parte del Fisco, di fornire la prova contraria.

Una delle ultime sentenze con cui la Corte di Cassazione è ritornata sulla natura delle presunzioni da redditometro è stata la n. 16832 del 2014 che ha rovesciato nuovamente la qualificazione delle presunzioni a base del redditometro, definendole "legali".

²⁴² Sull'argomento si faccia riferimento a PICCARDO A., Utilizzo presuntivo dei dati bancari: la cassazione esclude l'obbligo del contraddittorio preventivo, in *Dir. Prat. Trib.*, 2001, p. 707.

L'ultimo orientamento, infatti, si pone in pieno contrasto con le precedenti sentenze nelle quali la Suprema Corte aveva sostenuto la natura di "presunzioni semplice" alle presunzioni alla base del redditometro. Come si è già avuto modo di sottolineare, la qualificazione delle presunzioni ha una rilevanza fondamentale in quanto, secondo i principi generali, le presunzioni "legali" sono sottratte all'apprezzamento del giudice in sede di giudizio, poiché derivano dalla legge; le presunzioni semplici, viceversa, consentono al giudice di valutare la sussistenza dei requisiti della gravità, precisione e concordanza dei fatti noti.

Il rispetto di tali requisiti è necessario affinché si possa considerare in giudizio il fatto presunto. Nello specifico, la sentenza ha affermato che la disponibilità in capo al contribuente dei beni considerati dal "vecchio" redditometro *"(...) costituisce, quindi, una presunzione di 'capacità contributiva' da qualificare 'legale' ai sensi dell'art. 2728 c.c., perché è la stessa legge che impone di ritenere conseguente al fatto (certo) di tale disponibilità la esistenza di una capacità contributiva"*²⁴³.

Pertanto, l'accertamento sintetico senza convincente prova contraria è da ritenersi valido e il contribuente è tenuto a dimostrare l'inesistenza degli elementi e delle circostanze di fatto con cui l'Amministrazione finanziaria ha determinato il reddito complessivo.

Il caso in esame è emerso dal ricorso all'avviso di accertamento Irpef scaturito dall'applicazione dei coefficienti ministeriali agli elementi di capacità contributiva secondo i decreti ministeriali del 10 settembre 1992 e del 19 novembre 1992, effettuato da un contribuente, proprietario di quattro automobili e un immobile. Mentre il ricorso è stato accolto dal primo giudice, anche sulla base della circostanza che una delle auto era stata acquistata con una donazione ricevuta dalla madre, la quale, disponeva della somma titolo grazie a un indennizzo di un sinistro, il giudice di appello aveva invece ritenuto legittimo l'accertamento sintetico, rilevando che la donazione, oltre a essere nulla per mancanza di prova scritta, non poteva giustificare l'acquisto dell'automezzo a causa del lasso di tempo intercorso tra

²⁴³ Vedi anche Cass. sentt. 14168/2012, 2726/2011, 27545/2011, 9549/2011, 16284/2007, 14367/2007 e 19252/2005.

l'immatricolazione, avvenuta nel 1997, e l'indennizzo del sinistro ricevuto nel successivo gennaio 1998.

Il contribuente ha proposto ricorso per Cassazione deducendo una violazione dell'articolo 38 del D.P.R. 600/1973, dato che la Commissione del riesame aveva erroneamente affermato che la nullità della donazione per l'acquisto dell'autovettura a causa del difetto di forma rendesse inopponibile all'Ufficio la materiale disponibilità di quel denaro, sottolineando inoltre che la mancata giustificazione dell'acquisto dell'autovettura fosse irrilevante perché la base dell'atto impositivo erano le spese necessarie per il mantenimento dell'autovettura.

Con la sentenza n. 16832/2014, la Suprema corte ha rigettato il ricorso affermando dunque che il redditometro è uno strumento di accertamento presuntivo che consente all'Amministrazione finanziaria di determinare il reddito complessivo dei contribuenti persone fisiche, facendo perno sulle spese per consumi e investimenti da questi sostenute senza valutare la provenienza della ricchezza, ma come la medesima viene "spesa". Nello specifico, la Sezione tributaria ha sottolineato il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità²⁴⁴, per cui, in tema di accertamento dei redditi, ai sensi dell'articolo 2 del D.P.R. 600/1973, testo vigente all'epoca dei fatti, costituisce un indicatore significativo di capacità contributiva, tra gli altri, la disponibilità, in Italia o all'estero, di "autoveicoli" nonché di "residenze principali o secondarie".

Il possesso del bene in oggetto, così come tutti quelli previsti dalla norma, dà adito, pertanto, ad una presunzione legale di capacità contributiva, ai sensi dell'articolo 2728 cc, proprio perché è la legge stessa a ricollegare a tale disponibilità l'evidenza di una capacità contributiva. Quindi, il giudice tributario, una volta evidenziati gli elementi rilevatori di capacità contributiva, non può disconoscere a tali elementi quella forza presuntiva che la legge ha inteso annettere alla loro disponibilità, ma può soltanto rilevare la bontà della prova che il contribuente offre in ordine alla derivazione non reddituale delle somme necessarie al mantenimento legato al possesso dei beni indicati dalla norma. Infatti, la suddetta prova deve essere considerata ai fini di dimostrare che tali somme, per qualsiasi ragione, siano non

²⁴⁴ Cass. sentt. 15931/2014, 27545/2011, 19252/2005, 14161/2003 e 11300/2000.

imponibili, o già sottoposte ad imposta o, ancora, siano, in tutto o in parte, esenti da tassazione²⁴⁵.

Infatti, con riferimento alle spese per incrementi patrimoniali, *“la prova documentale contraria ammessa dall’art. 38, comma 6, del D.P.R. 600/1973, non riguarda la sola disponibilità di redditi ovvero di redditi esenti o di redditi soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d’imposta, ma anche l’essere stata la spesa per incrementi patrimoniali sostenuta proprio con redditi esenti o soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d’imposta, e non già con qualsiasi altro reddito (dichiarato)”*²⁴⁶.

Pertanto, nel caso di specie, il possesso dell’automobile in questione, ancorché acquisita (“donata”) con denaro della madre, non esonera il proprietario dalla presunzione di reddito di cui all’articolo 38 D.P.R. 600/1973, con la conseguenza che il contribuente deve dare dimostrazione della provenienza del denaro sufficiente al suo mantenimento²⁴⁷.

In definitiva, per le argomentazioni suesposte, il giudice di legittimità smantella la tesi del contribuente laddove ha affermato che la natura del maggior reddito accertato era, in realtà, derivante da proventi non soggetti alle imposte sui redditi, quali sarebbero, appunto, quelli derivanti da donazione. Al di là della spinosa questione che si è posta all’indomani della sentenza in oggetto e a tutte le ripercussioni sul profilo procedimentale del processo di accertamento, indubbiamente il caso in esame ha sollevato non poche perplessità in dottrina, principalmente in relazione alla certezza del diritto, riguardo alla circostanza che nel nostro ordinamento la Suprema Corte sia chiamata a colmare un grave vuoto normativo in materia tributaria, andando anche al di là della mera funzione nomofilattica che le è stata affidata, ovvero il compito di “garantire l’esatta osservanza e l’uniforme interpretazione della legge”.

Come ben noto, tale compito si articola in due sottofunzioni distinte: da un lato, quella di garantire l’attuazione della legge nel caso concreto, realizzando il profilo giurisdizionale in senso stretto; dall’altro quella di fornire indirizzi interpretativi “uniformi” per mantenere, nei limiti del possibile, l’unità

²⁴⁵ Cass. sent. 9549/2011.

²⁴⁶ Cass. sentt. 6813/2009 e 8995/2014.

²⁴⁷ Con sentenza 2011/11213 la Sezione tributaria ha ritenuto irrilevante anche il fatto che l’assicurazione dell’automobile fosse pagata dal figlio della contribuente.

dell'ordinamento giuridico, attraverso una sostanziale uniformazione della giurisprudenza²⁴⁸.

Il controllo delle posizioni interpretative obbedisce all'elementare esigenza di garantire la certezza del diritto; tuttavia, stante la grande complessità della materia giuridica, la naturale mutazione dei tempi, delle idee e dei giudici chiamati a ricoprire incarichi nella magistratura di legittimità, non è raro il caso in cui si assista a mutamenti nella giurisprudenza della Cassazione, che per la loro rapidità e drasticità, potrebbero far pensare al venir meno della funzione nomofilattica.

Da tempo si è acceso un dibattito sulla cosiddetta crisi della funzione nomofilattica della Suprema Corte, cui si è tentato di porre rimedio con il D.Lgs. 40/2006, che ha mirato sostanzialmente a dare maggiore peso alle pronunce delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, impedendo alle sezioni semplici di discostarsi da esse, se non rimettendo motivatamente la questione problematica ad una nuova pronuncia delle Sezioni Unite, come disciplinata dall' art. 374 del c.p.c.

Tuttavia, restano delle perplessità sulla coerenza del vincolo dall'art. 374, c. 3, c.p.c., introdotto con il D.Lgs. 40/2006, con la funzione nomofilattica in materia tributaria, giacché esso assoggetta la Sezione tributaria, ossia il giudice specializzato in materia, alle pronunce delle Sezioni Unite. È comunque innegabile che sempre più spesso gli Uffici si conformano alle argomentazioni “proposte” dalla Corte di legittimità in materia tributaria; anzi essi se ne avvalgono in modo ridondante, forti dell'iniziale avallo ricevuto dai Giudici. Ciò testimonia come la giurisprudenza abbia assunto un ruolo centrale nelle questioni tributarie, soprattutto se complesse, finendo per rappresentare una nuova fonte del diritto, situazione che se da un lato presenta il pregio di superare la rigidità e la lentezza della legislazione, potrebbe tuttavia portare a delle conseguenze sul versante dell'attuazione del tributo²⁴⁹.

²⁴⁸ Sul tema si faccia riferimento a OGGIANU S., *Giurisprudenza amministrativa e funzione nomofilattica. L'adunanza plenaria del consiglio di stato*, PADOVA, 2011.

²⁴⁹ ZAGREBELSKY G., *Il giudice delle leggi artefice del diritto*, Napoli, 2007.

3.4 La prima giurisprudenza di merito sul nuovo redditometro: i problemi di retroattività e di *privacy*

Il profondo rinnovamento del redditometro ha reso necessario analizzare lo strumento su diversi piani di indagine, in particolare connessi alle esigenze di tutela del contribuente.

La giurisprudenza di merito sul nuovo strumento avversativo, tuttavia, ha preso avvio dall'orientamento della Cassazione formatosi a fronte delle anteriori versioni del redditometro. La discussione sul nuovo redditometro da parte della giurisprudenza era inizialmente incentrata sul terreno della possibile applicazione retroattiva delle norme ad esso relative, qualora più favorevoli al contribuente.

Infatti, dato che almeno due delle previsioni del nuovo redditometro conseguente al D.L. n. 78 del 2010, ovvero la previsione della possibilità di conteggiare, nel calcolo del maggiore reddito accertato, gli oneri deducibili e le detrazioni stabilite dal TUIR, e la previsione dell'obbligo del contraddittorio preventivo, potevano ritenersi in certo qual modo più favorevoli al contribuente rispetto alle previsioni normative del vecchio strumento accertativo, sembrava palese che la retroattività del nuovo redditometro fosse automaticamente accettata in rapporto al principio del *favor rei*, nonostante la espressa previsione dell'art. 22 del decreto in oggetto di far operare le nuove norme solo in relazione agli accertamenti che riguardavano i redditi formati a partire dall'anno d'imposta 2009.

Nell'ambito del contenzioso tributario, inizialmente, è sembrato emergere, una tendenza delle commissioni ad affermare l'immediata applicabilità delle nuove disposizioni, anche in relazione agli accertamenti anteriori all'anno d'imposta 2009. L'applicazione retroattiva del nuovo redditometro ha trovato, inoltre, conferma, sia direttamente che indirettamente, nelle prime pronunce dei giudici di merito che si sono occupati della questione²⁵⁰.

La giurisprudenza di merito ha preso avvio, indubbiamente, dall'orientamento della Corte di Cassazione riguardo alle versioni del redditometro contenuti nei DD.MM. del 1992, pacificamente applicabili anche agli anni anteriori²⁵¹, pur

²⁵⁰ C.t.r. Venezia n. 124/30/13; C.t.p. Rimini n. 41/2/13; C.t.p. Reggio Emilia n. 74/02/13; C.t.p. Pistoia n. 100/2/13; C.t.p. Torino n. 3 dell'8/1/2013; C.t.p. Reggio Emilia n. 272/01/2012.

²⁵¹ "In tema di accertamento delle imposte sui redditi, e con riguardo alla rettifica, con metodo sintetico, del reddito complessivo delle persone fisiche, è legittima l'applicazione degli indici e

limitandosi ad affermare la sola necessità della previa instaurazione del contraddittorio anche in rapporto a quegli accertamenti, in vista dell'eventuale adeguamento dell'elaborazione statistica alla concreta realtà economica del contribuente²⁵².

Alcune sentenze di merito hanno poi posto la questione della retroattività in *bonam partem* del nuovo redditometro per superare la possibile distorsione conseguente alla modifica del criterio di valutazione delle spese incrementative sostenute dopo l'anno 2009²⁵³. Altre, invece, hanno sottolineato l'inaccettabilità, per i periodi anteriori all'entrata in vigore del D.L. n. 78 del 2010, di utilizzare strumenti ritenuti ormai anacronistici²⁵⁴ facendo leva sul dettato del D.L. che giustificava il nuovo strumento a causa dei "*cambiamenti, connessi ai mutamenti sociali, verificatesi nel tempo in ordine alle tipologie di spesa (..)*"; elemento tuttavia insufficiente per sostenere la conseguente estensione dello strumento a periodi espressamente esclusi.

Tuttavia, occorre rilevare che la Suprema corte non ha mai giustificato la retroattività del nuovo redditometro avallando altresì la tesi del *favor rei*. La Corte di Cassazione, in tema di accertamento delle imposte sui redditi, ha semplicemente affermato che, il potere dell'ufficio di determinare sinteticamente il reddito complessivo sulla scorta di indizi (art. 38 del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 600) implica l'utilizzo di coefficienti presuntivi e, pertanto, legittima il riferimento a redditometri anche se contenuti in decreti ministeriali successivi.

Ciò non vuol dire, dunque, automatica applicazione retroattiva delle disposizioni normative, ma la necessità di poter utilizzare, in mancanza di circostanze di segno contrario, parametri e calcoli statistici di provenienza qualificata e di attitudine indiziaria, indipendente da quando sono stati elaborati²⁵⁵. Inoltre, occorre sottolineare che in nessuna disposizione dell'ordinamento tributario,

coefficienti presuntivi di reddito (c.d. redditometro) ai redditi maturati in epoca anteriore alla entrata in vigore dei decreti ministeriali di approvazione, attesa la natura esclusivamente procedimentale degli strumenti normativi secondari, la cui emanazione è prevista dall'art. 38, comma 4, D.P.R. n. 600/1973, a fini esclusivamente accertativi e probatori. Sicché di essi è escluso ogni carattere sostanziale, non contenendo alcuna norma per la determinazione del reddito"(Cass. 31-5-2013, n. 13776).

²⁵² Comm. trib. prov. Torino, 8-1-2013.

²⁵³ Comm. trib. reg. Friuli Venezia Giulia, 10-7-2013; Comm. trib. prov. Pistoia, 16-4-2013.

²⁵⁴ Comm. trib. prov. Rimini, 21-3-2011.

²⁵⁵ Cass. sentt. 19-4-2013, n. 9539; 26-10-2011, n. 22285; 24-9-2003, n. 14161; 30-8-2002, n. 12731; 11-9-2001, n. 11611; 11-9-2001, n. 11607.

compreso lo Statuto del contribuente, si ritrova l'affermazione generalizzata del principio del *favor rei*, principio che nasce e si sviluppa sul piano del diritto penale e che può essere evocato soltanto ove si discuta di norme sanzionatorie, non di disposizioni attinenti alla disciplina dei poteri di accertamento o di formazione della prova²⁵⁶.

Successivamente, alla questione della retroattività si è unita la pretesa di invalidare lo strumento perché lesivo del diritto alla riservatezza del cittadino, a seguito di una decisione adottata nell'ambito di un ordinario giudizio civile, anticipata a sua volta da un'ordinanza cautelare finalizzata a paralizzare il meccanismo di accertamento così come previsto dal D.M. 24 dicembre 2012 in attuazione del nuovo redditometro²⁵⁷. Tale decisione ha trovato seguito in parte della giurisprudenza tributaria che di proprio ne ha praticamente replicato la motivazione²⁵⁸ e ha sollecitato l'intervento dell'autorità garante per la protezione dei dati personali, che, a seguito della verifica preliminare sul trattamento dei dati medesimi richiesta dall'Agenzia delle Entrate, ai sensi dell'art. 154 del Codice della Privacy, ha adottato la delibera del 21 novembre 2013, prescrivendo correttivi nella prassi applicativa dello strumento e nella relativa modulistica.

Da tali vicende, insieme alla sostenuta invalidità, ai sensi dell'art. 21-septies della L. n. 241 del 1990, dell'intero D.M. di riferimento, è derivato per il nuovo strumento accertativo un panorama denso di incertezze.

Le questioni, che hanno agitato la prima giurisprudenza sul tema, quello della supposta retroattività del nuovo strumento, o meglio dell'immediata sua applicabilità *in bonam partem*, e della ipotizzata nullità dell'intero decreto attuativo, tuttavia, hanno probabilmente trascurato un aspetto forse fondamentale, ovvero

²⁵⁶ MASTROIACOVO V., *I limiti alla retroattività nel diritto tributario*, Milano, 2005.

²⁵⁷ Si ricorda nuovamente la pronuncia del Tribunale di Napoli del 24-9-2013. Il giudice partenopeo, ritenendo che il decreto ministeriale istitutivo del nuovo redditometro doveva considerarsi radicalmente nullo, in accoglimento della richiesta di misure cautelari proposta da un contribuente, ordinò all'agenzia delle entrate:

a) di non intraprendere alcuna ricognizione, archiviazione, o comunque attività di conoscenza e utilizzo dei dati che si riferiscono a quanto previsto dall'art. 38, 4° e 5° comma., D.P.R. 600/73 e di cessare, ove iniziata, ogni attività di accesso, analisi e raccolta di dati di ogni genere relativi alla posizione del ricorrente;

b) di comunicare formalmente al ricorrente se era in atto un'attività di raccolta di dati nei suoi confronti ai fini dell'applicazione del redditometro e, in caso positivo, di distruggere tutti i relativi archivi previa specifica informazione al ricorrente medesimo.

²⁵⁸ Si veda Comm. trib. prov. Reggio Emilia 18-4-2013.

quello di una ricostruzione razionale e accettabile delle modalità di funzionamento dell'accertamento sintetico così come delineato, secondo un modello che deve necessariamente misurarsi col sistema delle garanzie a tutela del contribuente.

3.4.1 Il problema dell'applicazione retroattiva del nuovo redditometro

La posizione dell'Amministrazione Finanziaria espressa con la circolare n. 24/E del 31-7-2013, recante le indicazioni operative relative all'accertamento sintetico del reddito complessivo delle persone fisiche ai sensi dell'articolo 38, commi dal quarto al settimo, del decreto del presidente della repubblica 29 settembre 1973, n. 600 e del decreto del ministro dell'Economia e delle Finanze del 24 dicembre 2012, si è incentrata in particolare su tre aspetti fondamentali: sul piano temporale, oggettivo e funzionale²⁵⁹.

Riguardo in particolare al primo aspetto, l'Agenzia ha affermato che le nuove disposizioni si applicano con riferimento agli accertamenti relativi ai redditi dichiarati per i periodi d'imposta dal 2009 in poi, previo superamento del previgente impianto normativo che rimane in vigore, invece, per i controlli relativi ai periodi d'imposta anteriori.

Tuttavia, nonostante la norma della manovra economica 2010 disponga espressamente la decorrenza dal 2009 delle nuove disposizioni sull'accertamento sintetico, vi è più di qualche dubbio sulla legittimità di tale previsione, nel senso che la stessa potrebbe essere ritenuta illegittima, in quanto lesiva del principio di difesa *ex art. 24 Cost.*; aspetto, quest'ultimo, che porterebbe a ritenere applicabili le nuove disposizioni, se più favorevoli ai contribuenti, anche per periodi d'imposta precedenti a quelli menzionati dalla norma, come ad esempio, per il periodo d'imposta 2008 non ancora "decaduto" dalla potestà accertativa.

²⁵⁹ Sul piano temporale è stata affrontata la questione della retroattività dello strumento; sul piano oggettivo è stato ribadito che il redditometro si affianca alla presunzione (legale) relativa propria dell'accertamento sintetico, secondo la quale, ai fini della determinazione del reddito, *"si presume che quanto viene speso nel periodo d'imposta sia stato finanziato con redditi posseduti nel periodo medesimo, ferma restando la possibilità per il contribuente di provare che le spese sono state finanziate con altri mezzi (...)*; sul piano funzionale, infine, la circolare si è soffermata sull'aspetto del contraddittorio preventivo con l'amministrazione, che andrebbe focalizzato su elementi certi e su situazioni di fatto riscontrabili al fine di ridurre al minimo l'incidenza delle presunzioni.

L’Agenzia delle Entrate, però, tenendo conto che l’articolo 22 del D.L. 78/2010 dispone espressamente che le misure riguardanti il nuovo accertamento sintetico, compreso quello “redditometrico”, hanno effetto *“per gli accertamenti relativi ai redditi per i quali il termine di dichiarazione non è ancora scaduto”* alla data di entrata in vigore del D.L. n. 78/2010, cioè dal periodo d’imposta 2009, le disposizioni afferenti il nuovo redditometro trovano applicazione soltanto a partire dal periodo d’imposta 2009, con la conseguenza che non possono avere effetto retroattivo.

Nella circolare n. 24/E/2013, l’Agenzia afferma che il nuovo redditometro derivante dalle disposizioni di cui all’articolo 22 del D.L. 78/2010, *“non rappresenta la semplice evoluzione di una metodologia statistica di ricostruzione del reddito”*, in quanto il nuovo strumento *“non prevede la quantificazione del reddito complessivo accertabile con un approccio meramente statistico basato sulla semplice disponibilità di alcuni beni e servizi ai quali sono correlati indici e coefficienti”*; inoltre, *“a differenza del redditometro precedente, che faceva riferimento a pochi elementi significativi di capacità contributiva, il nuovo redditometro poggia su un maggior numero di elementi, considerando anche la composizione del nucleo familiare”*.

Ciò nonostante, occorre rilevare che l’articolo 22 citato in precedenza fa riferimento a termini come “aggiornamento” e “adeguamento” dell’accertamento sintetico, termini che mal si addicono ad una applicazione del nuovo redditometro soltanto per il futuro²⁶⁰. Inoltre, la giurisprudenza di legittimità ha costantemente affermato che l’ “aggiornamento” nel tempo del redditometro, così come degli altri strumenti “parametrici”, dispiega effetti anche per i periodi d’imposta precedenti, in quanto intervento di natura procedimentale²⁶¹.

La questione della decorrenza del nuovo accertamento redditometrico deve essere affrontata, quindi, da un altro punto di vista. In particolare, se viene avvalorato l’inquadramento del nuovo redditometro nel *genus* degli accertamenti standardizzati si determina che debba necessariamente trovare applicazione il principio insito negli

²⁶⁰ ARTUSO E., *L’applicazione “retroattiva” del redditometro: osservazioni sulle recenti linee ermeneutiche della Suprema Corte*, in Riv. Trib., 2006.

²⁶¹ DEOTTO D., *Nuovo accertamento sintetico: una decorrenza che guarda al passato*, in Corr. trib. 2013.

stessi, e cioè che la forma più evoluta prevalga su quelle precedenti, con la conseguenza che la forma di rettifica più aggiornata, se più favorevole al contribuente, deve trovare applicazione anche per annualità precedenti alla sua entrata in vigore, e, pertanto, si può ritenere che le risultanze del nuovo redditometro possano trovare applicazione, anche per annualità precedenti al periodo d'imposta 2009²⁶².

Mentre, come già visto, riguardo alla precedente versione del redditometro non vi erano dubbi per l'inquadramento dello strumento nel genere degli accertamenti standardizzati²⁶³, si è dovuto attendere la sentenza n. 13289 del 2011 della Corte di Cassazione per l'inquadramento dell'accertamento redditometrico tra quelli standardizzati.

Infatti, se si considera tutto il procedimento di adattamento del dato "standard" alla singola posizione del contribuente²⁶⁴, non si può non inquadrare il nuovo accertamento redditometrico tra quelli standardizzati; per effetto di questa funzione di adattamento al caso del singolo contribuente, non si è più, difatti, in presenza di un fatto noto stabilito dalla legge, con conseguente passaggio della presunzione da legale a semplice.

L'inapplicabilità del redditometro ad annualità anteriori alla novella del 2010, quindi, non è tanto frutto delle caratteristiche "di sistema" dell'intervento di modifica, come affermato dalla ripetuta circolare n. 24/E dell'Agenzia delle Entrate, quanto piuttosto l'effetto di una precisa scelta di politica legislativa. Il legislatore, infatti, ha ritenuto di dettare un regime transitorio, stabilendo lui stesso, con l'art. 22, 1° comma, del D.L. n. 78 del 2010, che le modifiche apportate all'art. 38 del D.P.R. n. 600 del 1973 hanno effetto *"per gli accertamenti relativi ai redditi per i quali il*

²⁶² Si ricorda che l'accertamento standard è quella tipologia di rettifica che muove da un dato di partenza in genere derivante da una estrapolazione media e statistica di una pluralità di dati settoriali provenienti dall'analisi delle dichiarazioni di un campione di contribuenti e che da quest'ultimo si dà avvio il contraddittorio endoprocedimentale, al fine di avere un concreto ed effettivo adeguamento alla singola posizione del contribuente. Si tratta del principio stabilito dalla Corte di Cassazione per gli studi di settore e per i parametri, secondo il quale il risultato "normale" dello studio e dei parametri deve essere obbligatoriamente corretto nel corso del contraddittorio, di modo da "fotografare" la reale e specifica situazione del contribuente.

²⁶³ In tal senso, si è pronunciata la Corte di Cassazione con ordinanza n. 21661 del 22 ottobre 2010. Negli stessi termini si era espressa la relazione del Massimario e del Ruolo del 9 luglio 2009, sempre della Corte di Cassazione, che anticipò le sentenze a Sezioni Unite del 18 dicembre 2009 sulla rilevanza probatoria degli studi e dei parametri (nn. 26635/26636/26637 e 26638)

²⁶⁴ Così come si evince dalla stessa Circolare 24/E dell'Agenzia delle Entrate.

termine di dichiarazione non è ancora scaduto alla data di entrata in vigore del presente decreto”, escludendo, per via normativa, l’efficacia del nuovo redditometro quale strumento a disposizione dell’amministrazione per l’accertamento del reddito relativo a periodi d’imposta anteriori al 2009. Tuttavia, non si può non sottolineare che in nuovo accertamento sintetico e redditometro, andando a qualificarsi radicalmente innovativi rispetto al passato, escludono ogni retroattività dato che il contribuente, a tutela dell’affidamento, della buona fede e del diritto di difesa, nel momento in cui è chiamato ad assolvere i propri doveri, deve essere posto in grado di conoscere già le conseguenze delle proprie scelte economiche²⁶⁵.

3.4.2 Il parere del Garante della Privacy del 21 novembre 2013 e le successive indicazioni dell’Agenzia delle Entrate nella circolare 6/E dell’11 marzo 2014

Le recenti vicende che hanno interessato il nuovo strumento di accertamento redditometrico hanno aperto la strada a innumerevoli riflessioni, soprattutto sugli equilibri tra efficienza della “macchina fiscale”, da un lato, e tutela del contribuente, dall’altro. Tali riflessioni, in realtà, vanno a intrecciarsi con le osservazioni proposte dal Garante della Privacy a seguito della richiesta da parte dell’Agenzia delle Entrate di una verifica preliminare sul trattamento dei dati personali effettuato ai fini dell’accertamento sintetico del reddito delle persone fisiche di cui all’art. 38, commi 4 e 5, del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (c.d. redditometro), così come modificato dall’art. 22 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78.

Il Garante della Privacy, con il parere n. 515 del 21 novembre 2013, si è appunto espresso sul tema del nuovo redditometro, effettuando altresì un’analisi del decreto attuativo del nuovo strumento di accertamento sintetico, il D.M. 24 dicembre 2012.

²⁶⁵ Sull’argomento lo Statuto del Contribuente all’art. 5, comma 2: *“l’amministrazione finanziaria deve portare a conoscenza dei contribuenti tempestivamente con mezzi idonei tutte le circolari e le risoluzioni da essa emanate, nonché ogni altro atto o decreto che dispone sulla organizzazione, sulle funzioni e sui procedimenti”*.

L'approfondimento effettuato dal Garante sul meccanismo presuntivo e sulle banche dati utilizzate, in particolare, è stato rivolto a verificare la compatibilità tra principi e istituti a presidio della protezione della riservatezza del cittadino e il trattamento delle informazioni destinate a confluire nell'accertamento sintetico. In realtà, l'intervento del Garante si è focalizzato su due punti, il primo, di merito, al fine di capire se il redditometro, in relazione ai suoi contenuti che possono invadere la sfera privata dei cittadini, è uno strumento ragionevole di accertamento della ricchezza; il secondo, di procedura, al fine di analizzare la bontà della metodologia istruttoria.

L'Agenzia, nello specifico, ha invitato il Garante a esprimersi sulla correttezza e la liceità dello strumento accertativo al fine di individuare, in applicazione del Codice sulla Privacy²⁶⁶, le garanzie in relazione alla natura e alla qualità dei dati, alle modalità del trattamento e agli effetti che può determinare sugli interessati. In particolare, l'Agenzia ha richiesto una verifica preliminare da parte del Garante perché l'individuazione di criteri astratti volti ad analizzare il comportamento del contribuente²⁶⁷, soprattutto se effettuata sulla base di numerose tipologie di dati presenti in anagrafe tributaria e attraverso l'attribuzione di un profilo²⁶⁸, presenta rischi per i diritti fondamentali e la libertà, nonché la dignità degli interessati, che richiedono la previsione di adeguate garanzie. Ciò, in particolare,

²⁶⁶ Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

²⁶⁷ *"Il nuovo strumento di accertamento sintetico necessita della verifica preliminare del Garante perché si fonda:*

a) sul trattamento automatizzato di dati personali presenti in anagrafe tributaria, o comunque conosciuti dall'Agenzia, al fine di selezionare i contribuenti da sottoporre ad accertamento e rideterminarne il reddito sulla base di informazioni:

- comunicate dallo stesso in ragione di obblighi dichiarativi (ad esempio, dichiarazione dei redditi, atti del registro);

- comunicate da soggetti esterni in base ad un obbligo di legge (ad esempio, operatori telefonici, assicurazioni);

- altrimenti ricavate dall'Agenzia nell'ambito di specifiche campagne di controllo (ad esempio, presso tour operator, scuole private);

b) sull'imputazione al contribuente di spese presunte, quantificate sulla base dell'attribuzione di un profilo (cluster) ricavato anche dalla sua appartenenza ad una specifica tipologia di famiglia e dalla residenza in una determinata area geografica".

²⁶⁸ Nell'attività di profilazione e, più in generale, nei trattamenti automatizzati di dati personali occorre verificare con particolare rigore il rispetto dei principi in materia di qualità dei dati previsti dall'art. 11 del Codice, considerato soprattutto che *"l'inesattezza potenzialmente conseguente all'applicazione automatica di regole inferenziali predefinite può comportare rischi significativi per i diritti e le libertà individuali"*. (Al riguardo, il punto 3.9. della Raccomandazione del Consiglio d'Europa in materia di profilazione).

laddove vengano utilizzate tecniche che rendono possibile collocare gli individui in specifiche categorie al fine di prendere decisioni sul loro conto²⁶⁹.

Amnesso che stabilire se le presunzioni operate dal redditometro siano plausibili o meno non è sicuramente compito del Garante, tuttavia le obiezioni espresse dall'Autorità, seppur non giuridicamente vincolanti, hanno assunto una valenza rilevante.

Il Garante, in particolare, nel corso della verifica preliminare dello strumento, ha individuato numerosi profili critici, riferibili principalmente alla qualità dei dati utilizzati per ricostruire sinteticamente il reddito dei contribuenti, con conseguenze rilevanti sia per la selezione dei contribuenti da sottoporre ad accertamento sintetico che per l'attribuzione dei dati relativi alle spese certe e per l'attribuzione al contribuente di dati personali presunti relativi alle spese sostenute sulla base di un profilo, il c.d. *cluster*.

Nello specifico, il Garante ha preliminarmente ritenuto che, a fronte dell'elevata possibilità di disallineamento tra la c.d. famiglia fiscale e la famiglia anagrafica, al contribuente non possano essere automaticamente attribuiti i dati relativi al fitto figurativo e alle spese presunte sulla base dei dati Istat derivanti dalla determinazione del *lifestage*. La possibilità di utilizzare i dati delle medie ISTAT è stata esclusa: *“tali dati, infatti, riferibili allo standard di consumo medio familiare, non possono essere ricondotti correttamente ad alcun individuo, se non con notevoli margini di errore in eccesso o in difetto”²⁷⁰*.

Le criticità emerse sono direttamente collegabili alle disposizioni del D.M. 24 dicembre 2012 che doveva definire esclusivamente “il contenuto induttivo di elementi indicativi di capacità contributiva”, individuando così il contenuto probabile in termini di spesa di beni posseduti e di servizi usufruiti dal contribuente.

In relazione a taluni aspetti, il decreto utilizza, invece, il predetto metodo induttivo anche al fine di attribuire in via presuntiva in capo al contribuente la presenza stessa di elementi indicativi di capacità contributiva (ad esempio, abbigliamento e calzature, pasti fuori casa) e non solo il loro contenuto.

²⁶⁹ Così come sancito dagli artt. 14 e 17 del Codice sulla Privacy

²⁷⁰ Si tratta di un significativo inciso del Garante secondo cui *“il reddito del contribuente potrà essere ricostruito utilizzando unicamente spese certe e spese che valorizzano elementi certi (possesso di beni o utilizzo di servizi e relativo mantenimento) senza utilizzare spese presunte basate unicamente sulla media Istat”*.

Quindi, la profilazione del contribuente prevista dal legislatore unicamente ai fini della determinazione per induzione del probabile contenuto di elementi indicativi di capacità contributiva certi in capo al contribuente (ad esempio, il possesso di autovetture o imbarcazioni), viene estesa dal decreto anche alla presunta esistenza degli elementi stessi (ad esempio, alberghi, pensioni e viaggi organizzati).

Il Garante per la Privacy, in seguito all'esame dell'istituto, ha prescritto all'Agenzia delle Entrate l'adozione di una serie di misure e accorgimenti per ridurre al minimo i rischi per la *privacy* delle persone e nel contempo rendere lo strumento di accertamento più efficace nella lotta all'evasione fiscale²⁷¹.

Una volta acquisito il parere del Garante, l'Agenzia delle Entrate ha di fatto rivisitato alcuni elementi della circolare 24/E del 2013, attraverso l'emanazione di una nuova circolare, la n. 6 dell'11 marzo 2014. Il primo intervento riguarda la corretta individuazione del soggetto da sottoporre a controllo, in quanto la corretta attribuzione al contribuente della tipologia di famiglia "fiscale" di appartenenza risulta di fondamentale importanza in considerazione delle conseguenze che tale caratterizzazione determina nel trattamento dei dati ai fini della ricostruzione del reddito familiare e delle spese attribuibili a contribuente, compreso il "fitto figurativo".

In sede di selezione, infatti, viene attribuito ad ogni contribuente il *lifestage* risultante dalla c.d. "famiglia fiscale" presente nell'Anagrafe tributaria, determinata in base ai dati delle dichiarazioni presentate dai contribuenti e, pertanto, costituita dal contribuente, dal coniuge (anche se non fiscalmente a carico), dai figli e/o dagli altri familiari fiscalmente a carico. La famiglia anagrafica, invece, comprende anche i figli maggiorenni e gli altri familiari conviventi, nonché i conviventi di fatto, non fiscalmente a carico. E' possibile, quindi, riscontrare la non coincidenza della "famiglia fiscale" rispetto alla "famiglia anagrafica". Pertanto, il competente Ufficio dell'Agenzia delle entrate, una volta selezionato il soggetto nei cui confronti intraprendere le attività di controllo, effettuerà, prima ancora di inviare formale invito ai sensi dell'art. 32 del D.P.R. n. 600 del 1973, i necessari riscontri sulla

²⁷¹ Il Garante, tuttavia, ha escluso che il trattamento in esame sia fondato unicamente sul "*trattamento automatizzato*" di dati in quanto viene sempre assicurato l'intervento del funzionario dell'Agenzia delle entrate nell'ambito del procedimento di accertamento, prima dell'adozione dell'atto, quindi il trattamento dei dati non ricade nel divieto di decisioni automatizzate di cui all'art. 14 del Codice.

situazione familiare del contribuente, aggiornando la composizione del nucleo familiare. Ciò consentirà di evitare la selezione di coloro che, con il reddito complessivo dichiarato dalla famiglia, giustificano l'apparente scostamento individuale. Il riscontro deve essere effettuato, ove disponibile, attraverso il collegamento telematico con l'anagrafe comunale o, in via subordinata, inviando la richiesta attraverso il canale telematico (PEC) al Comune che detiene l'informazione. Il contribuente, in sede di primo contraddittorio con l'ufficio, potrà fornire una diversa rappresentazione della propria situazione familiare, con conseguente attribuzione della nuova tipologia familiare. Il contraddittorio, dunque, assume nel ragionamento del Garante, una valenza centrale dato che è l'unico contesto al cui interno possono acquisire efficacia i dati che l'Agenzia delle Entrate utilizza in maniera automatizzata, appunto le spese ISTAT.

In prospettiva, il disallineamento fisiologico tra "famiglia fiscale" e "famiglia anagrafica" sarà superato con il completamento della ANPR (Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente)²⁷² e la sua integrazione con l'anagrafe tributaria.

La parte centrale della circolare è dedicata all'analisi precisa del ruolo delle spese ISTAT che, nell'originario meccanismo presuntivo, avrebbero potuto supportare gli Uffici già nella selezione dei contribuenti da assoggettare ad attività di accertamento, anche se la stessa Amministrazione Finanziaria aveva già rivisto tale intendimento nella circolare 24/E/2013.

Dato che per il Garante la ricostruzione sintetica del reddito è conforme al Codice se basata su *"dati relativi alle spese certe, alle spese per elementi certi e al fitto figurativo che, nonostante sia un dato presunto, si presta ad essere facilmente verificato anche in sede di contraddittorio con il contribuente"*, allora sussistono criticità in relazione all'utilizzabilità delle spese medie ISTAT per ricostruire voci di spesa non ancorate all'esistenza di beni o servizi.

Dunque, le medie ISTAT sono utilizzabili per il calcolo delle spese solo se connesse ad elementi certi, quali il possesso e le caratteristiche di immobili e di

²⁷² In merito, è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'8 gennaio 2015, n. 5, il D.P.C.M. n.194 in materia di *Anagrafe nazionale della popolazione residente*.

L'adozione di tale provvedimento, avvenuta in attuazione dell'articolo 62 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, come sostituito dal comma 1 dell'articolo 2 del DI 179/2012, costituisce un passo fondamentale verso l'effettiva entrata in funzione della nuova Anagrafe, istituita presso il ministero dell'Interno quale base di dati di interesse nazionale, e del suo subentro alle anagrafi della popolazione residente e dei cittadini italiani residenti all'estero tenute dai Comuni.

mobili registrati (spese per la manutenzione ordinaria degli immobili e per acqua e condominio, paramtrate ai metri quadrati effettivi delle abitazioni e le spese relative all'utilizzo degli autoveicoli, compresi moto, caravan, ecc., paramtrate ai KW effettivi).

Invece, le spese per beni e servizi di uso corrente, il cui contenuto induttivo è determinato con esclusivo riferimento alla media ISTAT della tipologia di nucleo familiare ed area geografica di appartenenza (voci della tabella A del D.M. 24 dicembre 2012), non concorreranno né alla selezione dei contribuenti, né formeranno oggetto del contraddittorio.

Inoltre, le spese per elettrodomestici ed arredi e altri beni e servizi per la casa, seppure ancorate al possesso di uno o più immobili, non sono determinate in base alle caratteristiche degli stessi. Pertanto, anche tali spese concorrono alla ricostruzione sintetica del reddito esclusivamente in presenza di importi corrisposti per spese effettivamente risultanti dai dati disponibili in Anagrafe tributaria.

Tuttavia, se il contribuente fornisce chiarimenti esaustivi in ordine alle “spese certe”, alle “spese per elementi certi”, agli investimenti ed alla quota di risparmio dell'anno, l'attività di controllo basata sulla ricostruzione sintetica del reddito si esaurisce nella prima fase del contraddittorio.

Un ulteriore aspetto trattato dettagliatamente è quello del “fitto figurativo”, cioè quella quota che viene attribuita al contribuente nel momento in cui non viene identificata alcuna tipologia abitativa a lui riferibile in termini di proprietà o di locazione. Nel proprio parere il Garante ha affermato che il “fitto figurativo” deve essere attribuito solo dopo la fase di selezione del contribuente; pertanto, tale elemento, non rileva ai fini della stessa. L'agenzia delle Entrate, quindi, ha stabilito che qualora il contribuente non chiarisca la propria posizione ovvero non si presenti al contraddittorio, il “fitto figurativo” attribuito anche in funzione del *lifestage* riscontrato, concorre alla determinazione del maggior reddito accertabile, mentre a fronte di una diversa condizione abitativa rappresentata in sede di contraddittorio dal contribuente (disponibilità di un immobile), si rende necessario non considerare la spesa per “fitto figurativo”, bensì determinare correttamente le “spese per elementi certi” (spese di manutenzione ordinaria, per acqua e condominio) connesse alle caratteristiche dell'immobile a disposizione dello stesso contribuente.

Le nuove garanzie per il contribuente, formulate in questi termini, appaiono non solo più efficaci rispetto alle misure già adottate nella Circolare del 2013, ma anche capaci di incidere sui profili sostanziali del nuovo redditometro che viene così depotenziato della componente più spiccatamente induttiva²⁷³; parallelamente, risulta valorizzato il contraddittorio endoprocedimentale.

L'esclusione dal ragionamento presuntivo delle tanto contestate spese per beni e servizi di uso corrente, inizialmente determinate nel loro valore induttivo dalla Tabella A del D.M. 24 dicembre 2012, a meno che non vengano intercettate *aliunde* dal Fisco e in questo caso oggetto di contraddittorio, ne è la dimostrazione lampante. Lo stesso discorso vale per il fitto figurativo la cui presunzione può essere invalidata in fase di contraddittorio o per le divergenze tra “famiglia fiscale” e “famiglia anagrafica”, per le quali, addirittura, l'Ufficio, ancor prima di inviare al contribuente l'invito formale, è tenuto ad effettuare *ex se* opportuni riscontri sulla situazione familiare del contribuente evitando di selezionare coloro che “*con il reddito complessivo dichiarato dalla famiglia, giustificano l'apparente scostamento individuale*”.

Inoltre, sempre in relazione al procedimento accertativo, il Garante detta puntuali indicazioni per gli Uffici che dovranno comunicare al contribuente, attraverso un'apposita informativa allegata al modello di dichiarazione dei redditi e disponibile anche sul sito dell'Agenzia delle Entrate, il fatto che i suoi dati personali saranno utilizzati anche ai fini del redditometro. Inoltre, gli Uffici dovranno specificare chiaramente la natura della risposta (obbligatoria o facoltativa) alle ulteriori richieste dell'Agenzia nell'invito al contraddittorio e le conseguenze di un eventuale rifiuto.

Questi aspetti depongono a favore di una maggiore cautela nell'impiego dell'accertamento redditometrico e di una crescente attenzione al procedimento piuttosto che al meccanismo estimativo, in linea con le più recenti affermazioni della giurisprudenza di merito.

In realtà, l'intervento del Garante sottolinea la necessità di armonizzare il dettato normativo fiscale nazionale con i principi comunitari del diritto tributario, ovvero con quei principi di tutela dei diritti fondamentali sanciti nella Convenzione

²⁷³ Sull'argomento si faccia riferimento a LIBURDI D., *Il nuovo redditometro e le indicazioni del Garante della Privacy*, Torino, 2014.

Europea dei Diritti dell’Uomo (CEDU) e nella Carta dei diritti fondamentali della Unione Europea, che sono entrati a far parte per via legislativa del “diritto costituzionale” dell’Unione a seguito dell’entrata in vigore del trattato europeo di Lisbona, il 1° dicembre 2009²⁷⁴. Tali diritti fondamentali, infatti, sono suscettibili di integrare, in buona sostanza, quelli affermati dallo Statuto del contribuente e dalle disposizioni costituzionali nazionali.

Infatti, il riconoscimento di tali diritti, che derivano dalle “tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri”²⁷⁵, si basano su due presupposti: ovvero che il rispetto di tali diritti costituisce un limite alla discrezionalità del legislatore, affermando così il primato dei diritti fondamentali sul potere degli Stati, e che lo Stato stesso ha ragione di esistere in quanto si pone come strumento, al servizio ai cittadini, per assicurare tali diritti.

Tali principi, inoltre, sono quanto mai pertinenti al diritto tributario, quale pilastro dell’ordinamento statale che regola le specifiche relazioni tra lo Stato, ovvero il soggetto attivo della *potestas impositionis*, che è l’essenza stessa della sovranità, e l’individuo, ovvero il contribuente, al punto che gli storici del diritto tributario hanno da sempre colto un nesso strettissimo tra fiscalità e diritti fondamentali.

Pertanto, proprio in base alle disposizioni di cui all’art. 8 CEDU che dichiara espressamente che “*ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza*” e che “*non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell’esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell’ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui*”, non si possono non considerare le forti limitazioni alla *privacy* del cittadino

²⁷⁴ In particolare, l’entrata in vigore del trattato europeo di Lisbona ha provocato nell’ordinamento dell’Unione europea l’eliminazione della distinzione tra le varie comunità economiche europee, la consacrazione dell’unicità dell’Unione europea, il consolidamento dei trattati europei in due testi (il TUE, trattato sull’Unione Europea e il TFUE, il trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea), l’attribuzione ai diritti fondamentali sanciti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo (la “CEDU”) della valenza giuridica di principi generali del diritto dell’Unione e l’attribuzione alla “Carta dei diritti fondamentali della Unione Europea” (la “Carta”) dello stesso valore giuridico delle norme dei trattati UE.

²⁷⁵ Art. 6 TUE.

derivanti dall'applicazione del nuovo strumento accertativo redditometrico e, di conseguenza, si devono accettare senza resistenza alcuna le indicazioni fornite in merito da parte del Garante.

3.5 Analisi di un possibile bilanciamento tra interesse fiscale e tecniche di individuazione del “lifestage” del contribuente

Come si è avuto modo di spiegare, il redditometro si basa anche su elementi statistici. Nello specifico, il *lifestage* è l'individuazione di gruppi omogenei di famiglie a partire dall'analisi di un campione di famiglie rappresentativo.

Il decreto attuativo del nuovo redditometro, infatti, stabilisce all'articolo 1, comma 3, che *“il contenuto induttivo degli elementi di capacità contributiva, indicato nella Tabella A, è determinato tenendo conto della spesa media, (...) del nucleo familiare di appartenenza del contribuente; (...) Le tipologie di nuclei familiari considerate sono indicate nella tabella B, (...)”*²⁷⁶. Occorre, pertanto, individuare a quale tipologia e a quale area geografica appartiene il nucleo familiare del contribuente e assegnarlo a una c.d. “famiglia fiscale” presente nell'Anagrafe tributaria. Alla fine del processo, quindi, ogni contribuente avrà il suo *lifestage*, ovvero la sua famiglia fiscale di appartenenza.

Come si è avuto modo di sottolineare, la corretta attribuzione al contribuente dell'area geografica e, in particolare, della tipologia di famiglia di appartenenza risulta fondamentale in considerazione delle conseguenze che tale caratterizzazione

²⁷⁶ L'art. 38 del D.P.R. n.600/1973 impone di utilizzare in primo luogo campioni significativi di contribuenti, e non di famiglie che risultano essere invece l'unità di rilevazione dell'Istat. Il decreto attuativo, invece, profila i soggetti attraverso l'individuazione del c.d. *lifestage*, caratterizzato unicamente dalla tipologia di famiglia e dell'area geografica di residenza, senza distinguere le diverse tipologie di contribuente (ad esempio, operaio, impiegato, libero professionista, ecc.). Secondo il dettato normativo, che stabilisce che i contribuenti debbano essere differenziati anche in funzione del nucleo familiare e dell'area territoriale di appartenenza, invece, tali variabili devono essere utilizzate come ulteriori criteri aggiuntivi e accessori per una più articolata differenziazione dei campioni di contribuenti. In particolare, le aree geografiche considerate sono vaste e non prendono in considerazione la differenza tra centro e periferia delle città, o comuni di piccole e grandi dimensioni, zone rurali, con oscillazioni fortissime del costo della vita (dall'esame dei dati della Banca d'Italia, ad esempio, emerge che nei centri di oltre 500.000 abitanti il reddito è del 50% superiore rispetto a quello dei centri fino a 20.000).

determina in relazione alla ricostruzione del reddito familiare, all'entità, alla tipologia e alla ripartizione delle spese certe e presunte attribuitegli, nonché ad un eventuale fitto figurativo.

La famiglia fiscale viene ricostruita dall'Agenzia sulla base di quanto risulta dal quadro FA della dichiarazione presentata dal contribuente per l'anno oggetto di esame oppure, in assenza di tale dato, dal quadro FA risultante da altra dichiarazione in cui il soggetto risulta indicato.

Nel corso degli accertamenti ispettivi è stato, quindi, richiesto all'Agenzia delle Entrate di conteggiare il numero di famiglie fiscali suddiviso per tipologia. Da tale elaborazione è emerso che il numero di famiglie con un solo componente presenti in anagrafe tributaria risultano essere complessivamente pari a circa 34.000.000 su un totale di circa 48.000.000 famiglie.

Dai dati Istat relativi al 2009, e anche da quelli del censimento 2011, in Italia risultano, invece, circa 25.000.000 famiglie. Tale sproporzionato scostamento, pari a circa 23.000.000 famiglie, tra i dati reali e quelli utilizzati dall'Agenzia per la profilazione dei contribuenti, ha evidenziato che il trattamento di dati personali che attribuisce il c.d. *lifestage* ai contribuenti non è conforme al Codice della Privacy, dato che viene attribuito automaticamente il fitto figurativo a circa 2 milioni di minorenni. Pertanto, il trattamento di dati non esatti per profilare i contribuenti, determinando la conseguente errata attribuzione agli interessati di dati personali relativi alla tipologia di nucleo familiare di appartenenza e alle relative spese, si pone manifestamente in contrasto con i principi fondamentali in materia di qualità dei dati di cui all'art. 11 dello stesso Codice, dato che, appunto, ai minori non inseriti nella dichiarazione dei redditi dai genitori per le più svariate ragioni (ad esempio, non detraibilità per reddito elevato, assenza di spese detraibili per il minore), l'applicativo attribuisce automaticamente il valore del fitto figurativo e, poiché inevitabilmente tali soggetti non hanno un reddito dichiarato, l'errore di attribuzione li inserisce automaticamente nella lista dei soggetti incoerenti.

Inoltre, in base alle interrogazioni effettuate su richiesta dell'Ufficio del Garante sul conteggio dei soggetti, considerati singolarmente e non su base familiare, che, su base nazionale, risultano non coerenti con riferimento al solo fitto figurativo, è emerso che circa 16.600.000 contribuenti (sui circa 20.000.000 di non coerenti

complessivi) sono non coerenti per il solo fitto figurativo. Di tale numero circa 14.400.000 risultano maggiorenni.

Al riguardo, l'Agenzia delle Entrate si è riservata di produrre un dato puntuale con riferimento a tale aspetto attraverso ulteriori elaborazioni, nonché di prospettare al Garante possibili garanzie idonee ad evitare l'inserimento dei soggetti che risultano non coerenti esclusivamente sulla base del fitto figurativo, con particolare riferimento ai minori.

Con la nota del 5 agosto 2013, l'Agenzia ha chiarito che sono state reiterate le elaborazioni effettuate in sede di accesso dell'Ufficio del Garante e ha dichiarato che i risultati ottenuti sono sovrapponibili alle interrogazioni effettuate in sede di accertamento ispettivo. Pertanto, con il positivo intento di introdurre maggiori garanzie per gli interessati nella selezione dei contribuenti da sottoporre ad accertamento, l'Agenzia ha dichiarato di avere l'intenzione di procedere a eliminare nell'applicativo di selezione, ovvero il programma con cui vengono selezionati i contribuenti:

- il totale dei soggetti non coerenti a livello individuale, senza spese, con il solo fitto figurativo e il punteggio uguale a 0 (più di 3.500.000);
- il totale soggetti minori non coerenti senza spese, con il solo fitto figurativo e il punteggio uguale a 0 (circa 2.000.000 che dovrebbero essere ricompresi nei soggetti di cui al punto a), nonché il totale soggetti minori non coerenti senza spese, con il solo fitto figurativo e il punteggio maggiore di 0 (meno di 150.000);
- il totale dei soggetti non coerenti a livello individuale, senza spese, con il solo fitto figurativo e il punteggio di rischio molto basso, nella fattispecie inferiore a 11, in ragione del dettaglio della distribuzione per punteggio dei soggetti.

Da un'ulteriore elaborazione effettuata, l'Agenzia ha stimato che applicando tali criteri, su un totale di quasi 20.000.000 di soggetti non coerenti se ne dovrebbero mascherare quasi 16.000.000. Pertanto, resterebbero selezionabili quasi 4.000.000 soggetti non coerenti.

L'Agenzia delle Entrate, ancor prima della sua richiesta di verifica preliminare al Garante della Privacy, era a conoscenza di "tale effetto discorsivo", ovvero della circostanza che "in sede di selezione ai contribuenti viene attribuito il *lifestage* che risulta dalla c.d. 'famiglia fiscale', non sempre corrispondente alla 'famiglia

anagrafica', con conseguente risultanza di un elevato numero di famiglie costituite da un solo componente.

Per ovviare a tale problematica, in attesa della costituzione dell'ANPR, l'Agenzia ha infatti dichiarato di essersi attivata ripetutamente presso le competenti amministrazioni per richiedere l'acquisizione delle informazioni sulle famiglie presenti nelle Anagrafi comunali. In particolare, l'Agenzia ha dichiarato di aver impartito *“istruzioni agli Uffici di procedere, prima ancora di inviare formale invito ex art. 32 del D.P.R. n. 600 del 1973, a riscontri oggettivi sulla reale situazione familiare del contribuente selezionato, utilizzando, laddove disponibile, il collegamento telematico con l'anagrafe comunale, o in via subordinata inviando la richiesta, attraverso il canale telematico (PEC), al comune che detiene l'informazione.”*

Gli elementi in possesso dell'Anagrafe tributaria, quindi, sono stati utilizzati dall'Agenzia *“residualmente, in assenza di riscontro dall'ufficio anagrafico”*.

3.6 Redditometro e diritti fondamentali: verso un nuovo equilibrio tra efficienza e giustizia dei sistemi di accertamento fiscale

I diritti fondamentali dei cittadini giocano un ruolo di primo piano al fine di valutare il livello di civiltà di un sistema giudico e la democraticità di un paese e ciò dovrebbe valere anche in riferimento al sistema normativo fiscale. In Italia, tuttavia, se da un lato abbiamo lo Statuto dei diritti del contribuente, che sancisce la dignità del contribuente-cittadino dinnanzi al potere impositivo e agli apparati burocratici che lo amministrano, dall'altro lato numerose sono le interpretazioni restrittive dello stesso, giustificate dalla necessaria *“lotta all'evasione”*.

Il punto focale della discussione è rappresentato dalla proporzione tra gli strumenti accertativi e i diritti del contribuente, aspetto alquanto trascurato dalla giurisprudenza italiana, salvo poche eccezioni.

Il provvedimento del Garante ha, indubbiamente, dato avvio a un dibattito nuovo dove la ragionevolezza e la proporzionalità diventano le linee guida del

sistema impositivo chiedendo al giurista di utilizzare alla base delle sue scelte una ponderazione tra strumenti e risultati.

Alcune considerazioni possono essere fatte confrontando ad esempio la giurisprudenza interna con le altre giurisdizioni. In particolare, i temi della proporzione degli obblighi di collaborazione e della lesione della sfera privata del cittadino con possibili ricadute sulla riflessione interna sulla giustizia della fiscalità e finanza pubblica possono essere trattati richiamando due recenti sentenze della Corte Costituzionale belga sulla legittimità dei poteri fiscali di indagine e sui limiti massimi della tassazione e la sua applicazione retroattiva nelle manovre correttive di budget²⁷⁷.

Tali sentenze sono espressione delle rinnovata attenzione degli Stati alle politiche di efficace riscossione dei tributi; esse consentono di formulare una serie di riflessioni su profili che in tempi di crisi si avviano a diventare centrali nel dibattito politico e giuridico, ovvero sui rapporti tra fiscalità e diritti fondamentali e contengono indicazioni sulla via da seguire per un Fisco che sia contemporaneamente efficiente ma giusto.

Se da un lato è vero che l'efficacia del sistema tributario garantisce allo Stato i mezzi per lo svolgimento dei servizi essenziali e l'adempimento dei doveri di solidarietà, che sono il presupposto per il concreto riconoscimento dei diritti fondamentali; tuttavia, gli Stati che non sanno governare efficacemente il sistema finanziario e tributario, perdendone il controllo per effetto di scelte politiche errate, corrono il pericolo, soprattutto in periodi di crisi economica, di non procedere equamente, ledendo così i diritti fondamentali del cittadino.

Nello specifico, la Corte belga ha confermato che imporre al sistema bancario e finanziario di collaborare all'accertamento dei tributi, "lavorando per il Fisco" è un'azione finalizzata all'adempimento del dovere di solidarietà; tuttavia, in merito al segreto bancario, le sentenze sono intervenute per dare una risposta a dei quesiti fondamentali, ovvero se la riservatezza sui dati bancari rientri nel più ampio spettro della tutela della vita privata, se e in quale misura la riservatezza della vita privata debba cedere rispetto agli interessi finanziari dello Stato.

²⁷⁷ Corte Cost. del Belgio sentt. 14 febbraio 2013, n. 6 e 14 marzo 2013, n.39.

In particolare, riguardo ai dati bancari, specie alla luce dell'attuale diffusione di forme di pagamento tracciabili, le sentenze hanno sottolineato che tali informazioni sono indubbiamente estremamente penetranti sulla vita privata del contribuente. Tuttavia, perforare il segreto bancario è consentito se ciò è legale, ovvero avvenga in base a disposizioni di legge che consentano di evitare l'arbitrio incontrollato e se è proporzionato, ovvero avvenga in situazioni e con modalità che possano ritenersi ragionevoli.

Tali decisioni sono molto interessanti se calate nella prospettiva italiana al fine di analizzare la legittimità del nuovo redditometro e, in particolare, al fine di valutare l'aspetto legato alla trasmissione automatica all'Anagrafe tributaria di tutti i dati necessari all'esercizio dell'attività impositiva.

Le sentenze belghe affermano che per ritenere legittimo il sistema impositivo e, quindi, ritenere legittima la deroga alla riservatezza, devono sussistere le seguenti condizioni:

- 1) L'ingresso nella sfera privata deve essere agganciato a presupposti individuabili stabiliti dalla legge: la sussistenza di indizi di frode fiscale o comunque un tenore di vita che faccia ragionevolmente sospettare evasione fiscale.
- 2) Tali indizi devono trovare una ampia, anche se non esclusiva, esemplificazione nei lavori preparatori della legge.
- 3) Il contribuente, salvo il motivato e individuato pericolo di insolvenza fraudolenta, deve essere preventivamente sentito con una richiesta motivata.
- 4) Il contribuente ha diritto di rivolgersi immediatamente a un giudice che verifichi la fondatezza degli indizi che devono giustificare l'indagine.
- 5) Sugli atti acquisiti deve essere mantenuto il segreto.

Rispetto alla situazione italiana, pertanto, sono rinvenibili almeno due differenze. La prima è che né l'indagine bancaria né la raccolta sui dati della spesa sono in Italia ricollegati a indizi di frode o evasione desunta *aliunde*, ma possono essere fonti di innesco dei controlli. La seconda è che è fortemente discusso che esista la possibilità di agire in via urgente e in via inibitoria per la tutela dei diritti del contribuente nella istruttoria. Il riconoscimento di tale possibilità è stato finora isolato nella nota ordinanza del Tribunale di Napoli, Sez. di Pozzuoli, in tema di redditometro, che è stata tuttavia successivamente ribaltata.

Preliminare a questi interrogativi, tuttavia, si è posta la questione se il contribuente possa trarre i principi per la sua tutela oltre che dalle norme costituzionali anche dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e dalla giurisprudenza della relativa Corte di Strasburgo. La Corte belga su questo punto ha affermato che le indagini fiscali debbono rispettare i limiti e principi della Carta di Strasburgo.

Le sentenze belghe non toccano però un altro aspetto importante, ovvero se e in che misura il contribuente possa opporre alle indagini il suo diritto al silenzio, anche se secondo la giurisprudenza CEDU è da ritenersi illegittima ogni norma che faccia conseguire delle sanzioni alla condotta di chi ometta di collaborare con l'Autorità, quando la sua collaborazione contribuirebbe alla propria incriminazione.

Nella legislazione nazionale, in realtà, al contribuente viene impedita la facoltà di eccepire il diritto al silenzio, ovvero, anche solo di riservarsi l'esibizione dei documenti richiesti in un momento successivo, pena il verificarsi di una serie di preclusioni processuali nelle fasi successive del giudizio e l'applicazione delle relative sanzioni.

A fronte delle potestà istruttorie da parte degli Uffici, infatti, si dubita fortemente che il contribuente possa invocare il *nemo tenetur se detegere*, in quanto il legislatore ha "tipizzato" le conseguenze del silenzio e/o del rifiuto nei termini che seguono:

- decadenze e/o preclusioni processuali consistenti nella non utilizzabilità a favore del contribuente, in sede amministrativa o contenziosa, dei libri e delle scritture e dei documenti di cui si è rifiutata l'esibizione, intendendosi per rifiuto anche la dichiarazione di non possederli e la sottrazione degli stessi (art. 32, comma 4, D.P.R. n. 600 del 1973);
- applicazione di sanzioni improprie quali in ricorso all'accertamento induttivo con inversione dell'onere della prova (art. 39, lett. d-bis, D.P.R. n. 600 del 1973);
- applicazione della sanzione pecuniaria amministrativa, di cui all'art. 11 D.Lgs. n. 471/97, comma 1, lett. b) e c), per omessa ed incompleta risposta a questionari o inottemperanza alle richieste dell'amministrazione finanziaria, formulate nell'esercizio dei poteri istruttori.

In realtà, il contribuente, in merito al diritto al silenzio, invocando l'art. 7, comma 1, lett. f), del D.L. n. 70 del 2011, convertito nella L. n. 106 del 2011,

potrebbe non fornire informazioni che siano già in possesso del fisco e degli enti previdenziali, ovvero, che da questi possono essere direttamente acquisite da altre Amministrazioni.

La situazione italiana appare, sul punto della tecnica legislativa, molto lontana dagli standard richiesti dalla giurisprudenza EDU²⁷⁸. La Corte EDU reputa, in proposito, anche sindacabile la qualità della legge italiana in termini di chiarezza, ritenendo violata la garanzia in presenza di norme tra loro contrastanti (o di una norma dal significato ambiguo), pur interpretata nei singoli atti applicativi in modo non implausibile dalla Amministrazione fiscale, dato che il contribuente sarebbe in tali casi esposto all'arbitrio della Amministrazione²⁷⁹.

Secondo la Corte, infatti, la legge è quella fonte idonea a dare, indipendentemente dai requisiti formali, garanzie di precisione, stabilità e prevedibilità delle conseguenze delle condotte e dell'assetto di diritti e obblighi. Ne consegue, anche, la violazione della garanzia in presenza di interpretazioni amministrative o giurisprudenziali imprevedibili in base al tenore delle norme (o della giurisprudenza) preesistenti²⁸⁰.

Il quadro normativo e giurisprudenziale sopra delineato, quindi, induce a ricercare legittimi rimedi al sistema impositivo italiano in armonia con i principi del diritto europeo, soprattutto sulla base delle garanzie del giusto processo assicurate dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come interpretato dalla Corte di Strasburgo²⁸¹. Infine, è opportuno compiere alcune considerazioni sulle preclusioni processuali del sistema impositivo italiano.

Si può osservare come, nonostante la collocazione delle norme del D.P.R. n. 600/1973 nell'ambito della materia dell'accertamento dell'imposta, le stesse presentino una portata squisitamente processuale, che induce a verificarne quindi le relative implicazioni.

Come avuto modo di sottolineare più volte, spetta all'Amministrazione Finanziaria, nel quadro dei principi generali che governano l'onere della prova,

²⁷⁸ Giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

²⁷⁹ Corte EDU, 14 ottobre 2010, Shchokin c. Ucraina.

²⁸⁰ Corte EDU, 26 aprile 1979, Sunday Times c. Regno Unito. In materia, Zagrebelsky, *Ambito di intervento in materia tributaria*, in AA.VV., *La normativa tributaria nella giurisprudenza delle Corti e nella nuova legislatura*, Padova, 2007, 325 ss.

²⁸¹ La Corte Europea dei diritti dell'Uomo.

dimostrare l'esistenza dei fatti costitutivi della maggiore pretesa tributaria, anche con il ricorso alle presunzioni semplici di cui all'art. 2729 c.c., che determinano, come tali, l'assolvimento dell'onere della prova da parte dell'amministrazione e l'onere, per il contribuente, di confutarne il contenuto. E' evidente allora come ciò avvanti oltre misura la posizione processuale dell'amministrazione, non consentendo al contribuente di difendersi adeguatamente se non a posteriori. Pertanto, è auspicabile un ampliamento delle garanzie proprie dell'equo processo al giudizio tributario.

Una strategia da seguire sarebbe quella di invocare, da parte del contribuente, l'applicazione dei principi della CEDU tutte le volte che ravvisi un potenziale contrasto tra la norma interna e quella comunitaria, e ciò sia in sede istruttoria (nel corso di verifiche, ispezioni, risposte a questionari, ecc.), sia soprattutto in sede contenziosa. In tale sede, il contribuente, potrebbe fornire al giudice nazionale, negli scritti difensivi, sia nelle sedi di merito che di legittimità, un'interpretazione della norma interna conforme ai principi della CEDU, sino a chiedere di sollevare questione di legittimità costituzionale della prima (la norma interna) in riferimento all'art. 117 Cost., comma 1, rispetto al quale la disposizione della CEDU funge da norma interposta che ne integra il contenuto.

Quando il giudice nazionale ravvisa un potenziale contrasto tra la norma interna ed i principi della CEDU è, quindi, tenuto a sperimentare un'interpretazione ad essa conforme, prima di sollevare questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117 Cost., comma 1. In conclusione, si potrebbe dire che, in proprio in virtù dell'alta funzione svolta in ordine al sindacato di legittimità delle norme giuridiche, il processo tributario avrebbe molto bisogno di interventi correttivi anche a causa di un certo deficit di tutela rispetto agli altri settori dell'ordinamento processuale²⁸².

Auspicando il superamento di quelle ragioni di ordine psicologico e culturale che hanno sinora limitato l'intervento della Corte Costituzionale è fondamentale che, passo dopo passo, si arrivi ad un maggiore equilibrio nel rapporto tra Fisco e

²⁸² In merito si faccia riferimento a GALLO F., Introduzione, Atti del convegno "Giustizia tributaria e giusto processo" svoltosi il 30 novembre 2012, presso l'Università Milano Bicocca, in *Rass. trib.*, 2013.

cittadino, affinché il cittadino, quando è considerato “contribuente”, non per questo divenga un “cittadino dimezzato”.

3.7 Il rapporto Fisco-Contribuente tra fiducia e collaborazione: il concetto di *tax compliance*

Si dispone a questo punto di elementi sufficienti per verificare il ruolo del nuovo redditometro in relazione ai più recenti mutamenti intervenuti all'interno del contesto socio-economico degli ultimi anni. Il nuovo redditometro, migliorato nella tecnica e nella precisione, dovrebbe contribuire a garantire e non a limitare uno svolgimento lineare del rapporto giuridico d'imposta, considerando che il complesso di poteri di cui l'Amministrazione finanziaria può avvalersi dovrebbe variare in funzione della condotta tenuta dal contribuente che, tanto più essa sarà conforme alle regole sostanziali e procedurali del diritto tributario, tanto meno spazio vi sarà per ragionamenti di carattere inferenziale e, dunque, per l'impiego di presunzioni nella ricostruzione ex-post del reddito imponibile.

Tra i compiti istituzionali affidati all'Agenzia delle Entrate rientra l'attività di controllo del corretto adempimento degli obblighi fiscali dei contribuenti al fine di minimizzare i fenomeni evasivi ed elusivi e favorire l'adempimento spontaneo del contribuente.

L'Amministrazione Finanziaria, infatti, negli ultimi anni si sta muovendo verso una direzione totalmente nuova, finalizzata alla creazione di un approccio differente nei confronti dei soggetti passivi di imposta, ovvero basato su una collaborazione bilaterale tra contribuente e Fisco volta a ridurre le aree di evasione fiscale e ad agevolare la scelta del contribuente verso l'adempimento spontaneo dei propri obblighi fiscali, la c.d. *tax compliance*²⁸³.

Tuttavia, come si è discusso in precedenza, pare che il legislatore nazionale abbia inteso dare maggiore rilevanza alle ragioni erariali dell'agire dell'Amministrazione pubblica a scapito degli interessi individuali del singolo

²⁸³ Sull'argomento si faccia riferimento a DI CAPUA M., *L'evasione fiscale e tax compliance*, Bologna, 2012; Strianese L., *La tax compliance nell'attività conoscitiva dell'amministrazione finanziaria*, Aracne, 2014.

contribuente, interessi che, invece, sono salvaguardati in ambito europeo quando sussiste un nesso causale tra l'obbligo di assistenza nella procedura amministrativa e il rischio di incriminazione penale²⁸⁴.

Al di là delle eventuali perplessità in merito all'instaurazione di un regime c.d. "premierale"²⁸⁵, non si può non apprezzare il tentativo di favorire una più ampia *tax compliance* attraverso meccanismi di conformazione spontanea del reddito a valori medi ordinari determinati in via statistica ma dotati di un rilevante livello di attendibilità. Ad esempio, se fosse previsto anche per i contribuenti persone fisiche non tenute alla redazione delle scritture contabili un istituto impositivo che contemplasse l'adeguamento del contribuente al dato stimato, anche la disciplina del redditometro potrebbe portare a una semplificazione delle attività da parte dell'Amministrazione finanziaria e del contribuente.

Sempre in una prospettiva *de iure condendo*, infatti, il contribuente potrebbe poi versare la differenza tra il tributo corrispondente al debito d'imposta dichiarato e quello rapportato alla differente stima del reddito, qualora quest'ultima risulti più elevata.

Con l'approvazione della proposta di legge delega in materia fiscale, a fine febbraio 2014, il Governo è stato invitato ad ampliare il tutoraggio dell'amministrazione finanziaria nei confronti dei contribuenti, in particolare di quelli minori dimensioni e delle persone fisiche²⁸⁶; ciò potrebbe rappresentare l'inizio di una nuova fase nei rapporti tra Fisco e cittadino, più civile e trasparente.

Solo recuperando fiducia tra contribuente e Fisco, infatti, si può risolvere la fisiologica onerosità dell'assolvimento dell'obbligazione tributaria, offrendo un contributo importante al superamento dell'attuale gestione emergenziale della finanza pubblica.

²⁸⁴ CEDU 5 aprile 2012, n. 11663, Chambaz c. Svizzera.

²⁸⁵ Con l'art. 10, commi da 9 a 13, del D.L. 201/2011 è stato introdotto un regime premierale per i contribuenti che risultano conformi agli studi di settore, anche a seguito dell'adeguamento spontaneo. Sull'argomento di veda LUPI R., *Regime premierale connesso agli studi di settore e intreccio di normative mediatriche*, in *Dialoghi*, 5, 2012.

²⁸⁶ L. n. 23/2014 "Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita".

Conclusioni

A questo punto si possiedono tutti gli elementi per esprimere osservazioni finali sul possibile ruolo del nuovo accertamento sintetico nella lotta all'evasione e all'elusione fiscale e nella rinvigorita *tax compliance*.

Il nuovo art. 38 si è posto di garantire regole chiare e lineari, in altri termini ha concesso una scelta concreta all'utilizzo delle presunzioni libere, ha affermato visibilità e prevedibilità del modello relativo alla ricostruzione induttiva del reddito.

Inoltre, si è potuto gradire un maturo atteggiamento dell'amministrazione finanziaria, che per la prima volta è protesa a levare ogni oscurità sulla natura delle presunzioni e sulla prova contraria del contribuente.

Non possiamo che esprimere soddisfazione per queste indicazioni che permettono una difesa razionale-indiziaria, soprattutto nelle fase in cui la stima reddituale si serve del dato statistico.

Il nuovo art. 38 ha cercato di completarsi con le novità intervenute, ad esempio, nella rilevazione e segnalazione delle operazioni finanziarie, con i limiti all'impiego del contante, con gli obblighi di tracciabilità, con la fatturazione elettronica, con lo speso metro.

La grande banca dati dell'informazione ridisegna i rapporti tra contribuente e Fisco influenzando sui lineamenti delle verifiche fiscali; si tratta di un cambiamento, il nuovo accertamento prende parte dinamicamente al mutamento, apprezzando le “spese di qualsiasi genere sostenute nel corso del periodo di imposta”, ma simmetricamente, nell'esperimento di mettere in risalto l'enorme quantità di informazioni, la riforma ha previsto una serie di spese che per la loro stessa natura sono deputate a sfuggire, almeno in parte, alla rilevazione automatica, mi rivolgo alle più comuni spese in contanti la cui tracciatura dipende soltanto dal ricorso alla moneta elettronica o al banking on line.

La battuta di arresto si è avuta con il Garante della privacy e con organi centrali dell'amministrazione finanziaria che hanno chiuso interamente la possibilità di uso pieno delle enormi offerte provenienti dalla grande banca dati dell'informazione.

Il sintetico puro e il nuovo redditometro continuano ad essere due separati ma somiglianti metodi di accertamento del reddito, ma ciò potrebbe raffigurare un errore di sottostima della riforma, anche se di questa necessità, però, si è fatta carico la riformulazione del quarto comma dell'art. 38.

Le più rilevanti incertezze sono invece risultate dal quinto comma della norma e dalla sua disciplina di attuazione che sembrano pesare sulla natura stessa del meccanismo di controllo in cui il redditometro si sostanzia.

Il nuovo redditometro identifica contesti di anomalia e giunge a meri indizi che potrebbero restare tali, essere superati da quelli che il contribuente può con libertà addurre, ma solo in esito ad un abituale contraddittorio.

Il personale convincimento è che, sia il legislatore e sia la prassi e, in parte, anche la dottrina non abbiano valutato, concretamente i due istituti la cui differenza appare ben distinguibile.

Il redditometro, potrebbe albergare in una precisa distinta tipologia giuridica, che contraddistinta dalla propensione dell'ordinamento tributario alla definizione anticipata e consensuale delle controversie, può regalare un apporto consistente alla *tax compliance*, producendo un risparmio di risorse all'Agenzia delle Entrate, in una epoca storica contraddistinta da un malessere e da una fortissima incertezza del cittadino, premere su un procedimento molto meno tenebroso, più limpido e comprensibile, ma più incisivo e giusto potrebbe portare a vantaggi non minimi su entrambi i fronti.

Riguadagnando la stima tra Fisco e contribuente, e da un lato rendendo meno gravosa l'obbligazione tributaria, e dirigendo, altresì, gli accertamenti verso situazioni ben più critiche e conosciute si fornirebbe un contributo intelligente al sempre scostante e irrisolto problema della finanza pubblica.

Bibliografia e sitografia

ALLORIO E., *Diritto processuale tributario*, Torino, 1969.

AMATUCCI F., *Principi e nozioni di diritto tributario*, Seconda Edizione, Torino, 2014.

ANTICO G., *Il nuovo redditometro. Indagini finanziarie e studi di settore*, in *La settimana Fiscale – I quaderni*, n. 4, 2010.

ANTICO G., *Redditometro - Casi pratici*, in *La settimana fiscale de Il Sole 24 ore*, n.33, 2010.

ARTUSO E., *L'applicazione "retroattiva" del redditometro: osservazioni sulle recenti linee ermeneutiche della Suprema Corte*, in *Riv. Trib.*, 2006.

AULENTA M., *La partecipazione degli enti territoriali all'accertamento dei tributi erariali*, in URICCHIO A. F. (cura di), *L'accertamento tributario*, Torino, 2014.

BEGHIN M., *Diritto tributario. Principi, istituti e strumenti per la tassazione della ricchezza*, Torino, 2012.

BEGHIN M., MULEO S., *Limitazioni probatorie nella difesa del contribuente dall'accertamento sintetico*, in *Corr. Trib.*, 2014.

BERLIRI A., *Scritti scelti di Diritto tributario, Da Scritti in memoria di Antonino Giuffrè*, 1967, vol. III, Milano, 1990.

BLUMENSTEIN E., *Sistema di diritto delle imposte*, Milano, 1954.

BODIN J., *Sei libri della Repubblica*, 1576.

BORIA P., *Art. 53*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006.

BRISES B., *Lezioni di scienza delle finanze, Volume 2, Il Sistema tributario*, Torino, 2013.

CAPOLUPO S., COMPAGNONE P., VINCIGUERRA L., BORRELLI P., *Le ispezioni tributarie*, Ipsoa, 2009.

CEROLI P., MARCHEGIANI A., PUCCI S., SABBATINI C., *La manovra correttiva 2010*, in *La settimana fiscale de Il Sole 24 ore - Quaderno N. 5 – 17*, 2010.

CEROLI P., MARCHEGIANI A., PUCCI S., SABBATINI C., *Novità fiscali, Accertamento e riscossione*, in *La Settimana Fiscale*, n. 5, 2010.

- CIPOLLA G.M., *La prova tra procedimento e processo tributario*, Padova, 2005.
- CISIELLO A., *Nel "nuovo" redditometro, centrale il ruolo del contraddittorio*, Eutekne.it, 2013.
- COMELLI A., *Poteri degli uffici ed atti impositivi: la teoria di Federico Maffezzoni*, in *Rass. trib.*, 2/2010.
- COMELLI A., *Poteri e atti nell'imposizione tributaria*, Padova, 2012.
- COSTA P., *L'accertamento sintetico*, Napoli, 2012.
- COTRINO A., *Il nuovo redditometro, L'equilibrio instabile tra contrasto all'evasione e rischio di vessazione*, Milano, 2014.
- D'AYALA VALVA, *L'accertamento in materia di imposte dirette e indirette dopo la "riforma Visco"*, Padova, 2000.
- DE MITA E., *Interesse fiscale e tutela del contribuente: le garanzie costituzionali - 5. ed. - Milano, 2006.*
- DE MITA E., *Le iscrizioni a ruolo delle imposte sui redditi*, Milano, 1979.
- DE MITA E., *Principi di diritto tributario*, Milano 2000.
- DE MITA E., *Principi di diritto tributario*, Milano 2007.
- DE VITI DE MARCO A., *Principi di economia finanziaria*, Torino, 1934.
- DEL FEDERICO L., *Tutela del contribuente ed integrazione giuridica europea, Contributo allo studio della prospettiva italiana*, Milano, 2010.
- DEOTTO D., *Il redditometro. Spese, risparmi e investimenti*, Ipsoa, 2014.
- DEOTTO D., *Nuovo accertamento sintetico: una decorrenza che guarda al passato*, in *Corr. trib.*, 2013.
- DI CAPUA M., *L'evasione fiscale e tax compliance*, Bologna, 2012.
- DI PIETRO A., *Rilevanza sostanziale delle nuove procedure di accertamento*, in AA.VV., *Il nuovo accertamento tributario tra teoria e processo*, 2013
- EINAUDI L., *Intorno al concetto di reddito imponibile e di un sistema di imposte sul reddito consumato*, in *Saggi sul risparmio e l'imposta*, Torino, 1941.
- EINAUDI L., *Miti e paradossi della giustizia tributaria, ora in Scritti Economici, Storici e Civili*, (a cura di) R. ROMANO, Mondadori, Milano, 1983.

- FALSITTA G., *Giustizia tributaria e tirannia fiscale*, Milano, 2008.
- FALSITTA G., *Lezioni sulla riforma tributaria*, Padova, 1972.
- FALSITTA G., *Manuale di diritto tributario*, Padova, 2014.
- FANTOZZI A., *Il diritto tributario*, Torino, 2012.
- FAVARA F., *La programmazione dei controlli fiscali in Italia: aspetti giuridici*, in *Dir. prat. trib.*, 1982
- FEDELE A., *Corrispettivi di pubblici servizi, prestazioni imposte, tributi*, in *Riv. Dir. Fin. Sc. F.*, 1971, II
- FICHERA F., *Imposizione ed extrafiscalità nel sistema costituzionale*, Napoli, Edizioni, Scientifiche Italiane, 1978.
- FRANSONI G., *Sulle presunzioni legali nel diritto tributario*, in *Rass. Trib.*, 2010.
- GABRIELLI A., *Grande dizionario italiano*, Hoepli editore, 2013.
- GAFFURI A.M., *I nuovi accertamenti di tipo sintetico*, in *Riv. Trim. dir. Trib.*, 2013.
- GALLO F., *Introduzione, Atti del convegno "Giustizia tributaria e giusto processo"*, in *Rass. trib.*, 2013.
- GALLO F., *L'evoluzione del sistema fiscale e il principio di capacità contributiva*, in *Rass. Trib.*, 2013.
- GALLO F., *Le ragioni del fisco*, Bologna, 2007.
- GALLO F., *Le ragioni del fisco, Etica e giustizia nella tassazione*, Bologna, 2007;
- GIANNINI A.D., *Il rapporto giuridico d'imposta*, Milano, 1937.
- HOBBS T., *Leviathan*, 1651.
- IORIO A., *Accertamento e riscossione*, Ipsoa, 2014.
- LA ROSA A., *Caratteri e funzioni dell'accertamento tributario*, in *Dir. Prat. Trib.* 1990.
- LA ROSA S., *Autorità e consenso nel diritto tributario*, Milano, 2007.
- LIUNI D., *L'accertamento bancario*, in URICCHIO A. F., (a cura di), *L'accertamento tributario*, Torino, 2014.

- LIBURDI D., *Il nuovo redditometro e le indicazioni del Garante della Privacy*, Torino, 2014.
- LOGOZZO M., *L'obiettiva incertezza della legge nella violazione degli obblighi tributari*, in *Rass. Trib.*, 1998.
- LUPI R., *Metodi induttivi e presunzioni nell'accertamento tributario*, Milano, 1988.
- MANESTRA S., *Per una storia della tax compliance in Italia*, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, dicembre 2010.
- MARCHESELLI, A., *Le presunzioni nel diritto tributario: dalle stime agli studi di settore*, Giappiachelli, 2012.
- MARONGIU G., *Lo statuto dei diritti del contribuente*, Torino, 2008.
- MASTROIACOVO V., *I limiti alla retroattività nel diritto tributario*, Milano, 2005.
- MITA, E., *Principi di diritto tributario*, Milano, 2011.
- MOSCHETTI F., *Capacità contributiva*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1988.
- NARDUZZI E., *Il malessere fiscale, governare il fisco nel duemila*, Bari, 1996.
- OGGIANU S., *Giurisprudenza amministrativa e funzione nomofilattica. L'adunanza plenaria del consiglio di stato*, Padova, 2011.
- PAPARELLA F., *L'accollo del debito d'imposta*, Milano, 2008.
- PELLEGRINO S., VALCARENCHI G., «Vecchio» e «nuovo» redditometro a confronto, in *Focus fiscali de Il Sole 24 ore*, 2010.
- PERRONE L., *Il redditometro verso accertamenti di massa (con obbligo del contraddittorio e dell'invito all'adesione)*, in *Rass. trib.*, 2011.
- PERRONE L., *La disciplina del procedimento tributario nello Statuto del contribuente*, in *Rass.trib.*, 2011.
- PERRONE L., *Osservazioni sul "procedimento tributario" dopo la riforma della legge sul procedimento amministrativo*, in *Riv. dir. fin.*, 2007
- PICCARDO A., *Utilizzo presuntivo dei dati bancari: la cassazione esclude l'obbligo del contraddittorio preventivo*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2001.
- PINO C., *L'accertamento sintetico e il nuovo redditometro*, in *Corr. Trib.*, 2010.
- PUGLIESE M., *L'obbligazione tributaria*, Padova, 1935.

- RAGUCCI G., *Il contraddittorio nei procedimenti tributari*, Torino, 2009.
- RICCARDI L., *I metodi della rettifica tributaria secondo il modello analitico e analitico-contabile*, in URICCHIO A.F., (a cura di), *L'accertamento tributario*, Torino Editore, 2014.
- RIZZO A., TOLLA M., *Dall'elusione fiscale all'abuso del diritto*, Ipsoa, 2014.
- ROUSSEAU J.J., *Du contrat social: ou principes du droit politique*, 1762.
- RUSSO P., *Manuale di diritto tributario. Parte generale*, Milano, 2009
- SACCHETTO C., "Riflessioni su Etica e Fisco rileggendo alcune pagine di Klaus Tipke", in *Studi in Onore di Enrico De Mita*, vol. II, Istituto Giuridico, Jovene Editore 2012.
- SACCHETTO C., DAGNINO A., *Analisi etica delle norme tributarie*, *Riv. Trim. di Dir. Trib.*, 3/2013.
- SALVINI L., *La partecipazione del privato all'accertamento*, Padova, 1990.
- SALVINI L., *Procedimento amministrativo (Dir.trib.)*, In *dizionario di diritto pubblico*, Vol.5, 2006.
- SANDULLI A. M., *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1940.
- SELICATO G., *La rilevanza fiscale dei traffici internazionali e attività di controllo dell'Amministrazione finanziaria: strumenti e informazioni a disposizione dell'autorità*, in AA. VV., *Traffico Transfrontaliero di rifiuti*, Bari, 2008.
- SMITH A., *La ricchezza delle nazioni*, 1776.
- STRIANESE L., *La tax compliance nell'attività conoscitiva dell'amministrazione finanziaria*, Aracne, 2014.
- TERRUSI F., "Tra fiscalità nazionale ed europea – *Questioni sostanziali e processuali*", Egea, 2014.
- TESAURO F., *Istituzioni di diritto tributario. Parte generale*, Torino, 2011.
- TESAURO F., *La partecipazione del Comune all'accertamento dei tributi erariali*, in AA.VV., *Autonomia impositiva degli enti locali*, Padova, 1983.
- TIBOLDO GALLETTO C., *Manuale del commercialista*, Il Sole 24 ore, 2014.
- URICCHIO A.F., *Le frontiere dell'imposizione tra evoluzione tecnologica e nuovi assetti istituzionali*, Bari, 2010.

ZAGREBELSKY G., *Il giudice delle leggi artefice del diritto*, Napoli, 2007.

ZAGREBELSKY G., Ambito di intervento in materia tributaria, in AA.VV., *La normativa tributaria nella giurisprudenza delle Corti e nella nuova legislatura*, Padova, 2007.

<http://bigsuite.ipsoa.it/>

<http://pluris-Padova.Torinogiuridica.it/>

<http://www.fiscalonline.com>

<http://www.ipsoa.it>

<http://www.iusexplorer.it/IusExplorer/Homeonline/index.html>

www.dirittoegiustizia.it

www.guritel.it

www.infoleges.it

www.sistema24pa.ilsole24ore.com

www.leggiditaliprofessionale.it

www.soluzionefisco24ore.it

www.studiolegale.leggiditali.it

www.zanichelli.it/ilforoitaliano/