

**“IL CONSUMO COME MISURA DELLA BASE IMPONIBILE.
Recenti applicazioni nel sistema tributario italiano”**

Autori:

Marco Ziliotti, Domenico Benedetti

Dipartimento di Economia
Università degli Studi di Parma

Economics Department, Working Papers,
WP 2011-EP01

INTRODUZIONE	3
1. IL CONSUMO COME BASE IMPONIBILE NELL'IMPOSTA PERSONALE	4
<u>1.1 PRINCIPI GENERALI</u>	4
<u>1.2 EFFETTI DELL'APPLICAZIONE</u>	9
2. IL CONSUMO NEL SISTEMA DELLE IMPOSTE SUL REDDITO IN ITALIA .	10
<u>2.1 L'ACCERTAMENTO SINTETICO ED IL REDDITOMETRO</u>	12
<u>2.2 LE INDAGINI FINANZIARIE</u>	18
3. VALUTAZIONE DELLE MISURE INTRODOTTE	22
CONCLUSIONI	26
BIBLIOGRAFIA	28

INTRODUZIONE

Obiettivo del presente lavoro è stabilire se l'accertamento sintetico e le indagini finanziarie – metodologie di accertamento dell'imposta sul reddito delle persone fisiche – alla luce di alcuni recenti interventi legislativi, dei programmi e della prassi dell'Amministrazione Finanziaria, possano permettere l'introduzione, nel sistema fiscale italiano, di elementi riconducibili ai principali modelli di imposizione diretta personale in cui la base imponibile è costituita dal consumo manifestato dal contribuente in un dato periodo di tempo.

La prima parte è dedicata ad una descrizione dei principi generali dell'imposizione sul consumo e degli effetti in termini di equità ed efficienza. Nella seconda parte sono invece descritti l'accertamento sintetico e le indagini finanziarie quali riferimenti al consumo nell'imposizione diretta. Per entrambe le metodologie di accertamento sono illustrate l'evoluzione delle modalità di applicazione e di impiego nell'effettiva attività di accertamento (alla luce dei provvedimenti legislativi e di prassi). Nella terza parte si procede invece ad un raffronto tra le possibilità di utilizzo dell'accertamento sintetico e delle indagini finanziarie nell'ambito dell'attività di accertamento ed il modello di calcolo della spesa per consumo da assoggettare a tassazione così come elaborato nel "Rapporto Meade"¹; in particolare vengono illustrate:

- le possibili modalità di determinazione di ogni elemento indicato nel predetto modello sulla base dei poteri istruttori dell'Amministrazione Finanziaria nonché di ulteriori disposizioni di legge;
- l'utilizzo di tale modello per procedere alla stima del reddito posseduto del contribuente in un dato periodo di imposta, alla luce delle disposizioni legislative attualmente vigenti e degli orientamenti di prassi dell'Amministrazione Finanziaria.

¹ MEADE J.E. *The Structure and Reform of Direct Taxation*, The Institute for Fiscal Studies, 1978.

1. IL CONSUMO COME BASE IMPONIBILE NELL'IMPOSTA PERSONALE

1.1 PRINCIPI GENERALI

Nell'ambito dell'imposizione dei redditi, assume notevole importanza il criterio di determinazione della base imponibile, elemento che rappresenta la traduzione quantitativa del presupposto dell'imposta² e la cui definizione comporta effetti certamente rilevanti in termini di efficienza ed equità.

A tale proposito, la teoria economica ha individuato diversi criteri di determinazione della base imponibile nell'imposta sui redditi³.

Il reddito prodotto assume quale riferimento per la quantificazione della base imponibile la remunerazione dei diversi fattori produttivi; la base imponibile corrisponde pertanto al valore dei beni e servizi che in un dato periodo sono stati prodotti con l'impiego di lavoro dipendente, lavoro autonomo, capitale fisico (profitti), capitale finanziario (rendite finanziarie) e fattori produttivi non riproducibili (rendite fondiari, agrarie ed urbane).

Il reddito entrata⁴ assume invece quale base imponibile l'ammontare di risorse che può potenzialmente essere consumato in un determinato periodo di tempo, mantenendo invariata la situazione patrimoniale esistente all'inizio del periodo. In particolare, rispetto al reddito prodotto, nel concetto di reddito entrata entrano a far parte della base imponibile pure ulteriori elementi quali liberalità, donazioni e soprattutto i guadagni e le perdite in conto capitale.

A fronte di tali classificazioni, che fanno riferimento alle fonti di reddito, è stata introdotta una ulteriore nozione di base imponibile che fa riferimento all'uso delle risorse

² BOSI P. *Corso di Scienza delle Finanze*, Il Mulino, Bologna, 2003, pag. 136.

³ BOSI P. – GUERRA M.C. *I tributi nell'economia italiana*, Il Mulino, Bologna, 2009, pag. 44-49

⁴ HAIG R. M. "The Concept of Income—Economic and Legal Aspects" *The Federal Income Tax*, New York: Columbia University Press, 1921 pag. 1–28; SIMONS H. *Personal Income Taxation: the Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy*, 1938, University of Chicago Press, Chicago, pag. 49.

redditali invece che alla loro fonte, ed assume quale oggetto della tassazione il consumo, con esclusione delle risorse risparmiate.

L'introduzione di una nozione di imposta personale e progressiva collegata alle spese sostenute dal soggetto invece che al suo reddito viene generalmente attribuita al pensiero filosofico di Thomas Hobbes e di John Stuart Mill.

Al primo è attribuito il fondamento equitativo dell'imposizione sulla spesa per cui, se la base imponibile dell'imposta personale è riferita ai consumi, gli individui sono tassati sulla base delle risorse che essi sottraggono al valore del prodotto della collettività e non sulla base del contributo che essi danno alla formazione delle risorse⁵.

Al secondo⁶ si deve invece l'introduzione del così detto problema della doppia tassazione del risparmio (meglio descritto nel prosieguo).

I vantaggi in termini di efficienza e di equità di un'imposta personale e progressiva che assume quale indicatore della capacità contributiva la spesa invece che il reddito sono stati posti in evidenza, nella prima metà del ventesimo secolo, pure da Marshall⁷ e Pigou⁸, i quali tuttavia hanno ritenuto l'imposta sulla spesa irrealizzabile⁹ a causa delle difficoltà derivanti da un'applicazione concreta.

Ulteriori contributi in questo ambito sono pervenuti anche da Einaudi¹⁰ e da Fisher, il quale, nel 1942 (anno in cui comparve dinanzi la Commissione Finanze del Senato

⁵ “Quando le imposizioni sono sopra le cose che gli uomini consumano, ogni uomo paga ugualmente per quello che egli usa: né la collettività, è depauperata dallo spreco fastoso dei privati” HOBBS T. *Leviatano*, Bompiani, 2004.

⁶ MILL J.S. *Principi di Economia Politica*, UTET, Torino, 2006.

⁷ MARSHALL A. *The Equitable Distribution of Taxation, after War Problems*, 1917

⁸ PIGOU A.C. *Study in public finance*, Macmillan and Co., 1928

⁹ Keynes, in un'audizione presso la Commissione Colwyn (istituita nel 1927 dal Governo britannico), definì l'imposta sul consumo come “impossibile da realizzare in pratica, sebbene teoricamente affidabile” mentre secondo Pigou risultava impossibile prevenire talune fattispecie di evasione dell'imposta, derivanti ad esempio dal risparmio delle proprie risorse in un anno (con conseguente esenzione dall'imposta), dal disinvestimento occulto e dal consumo nei periodi successivi.

¹⁰ EINAUDI L. *Lezioni di Politica Sociale*, Einaudi, Torino, 2004. In particolare, per Einaudi deve essere assoggettata a tassazione la quota di reddito destinata al consumo (e non al risparmio), la quale rappresenta per il contribuente il mezzo per soddisfare i propri bisogni attuali, in coerenza anche con l'idea per cui, se l'imposta rappresenta il prezzo fiscale dei servizi pubblici, i benefici delle spese pubbliche stesse tendono a commisurarsi ai consumi finali.

americano), propose una prima applicazione effettiva dell'imposta sulla spesa¹¹.

Un ulteriore contributo fondamentale nell'ambito delle elaborazioni teoriche dei principi generali dell'imposta basata sulla spesa è stato proposto da Kaldor¹², il quale ha posto in evidenza talune iniquità insite nei sistemi di tassazione basati sul reddito. In un sistema di tassazione progressiva, tassare tutte le diverse tipologie di reddito (comprese quelle eccezionali quali donazioni e plusvalenze) nella stessa misura rappresenta, dal punto di vista equitativo, una situazione di ingiustizia, in quanto è possibile che un reddito non ricorrente sia considerato dal soggetto che lo percepisce come un fondo per la soddisfazione dei bisogni futuri e pertanto non generi la stessa capacità di spesa dei redditi ricorrenti.

La spesa effettiva può essere pertanto considerata un indicatore più rilevante per la rappresentazione della capacità contributiva rispetto alla spesa potenziale, in quanto i consumi rappresentano in modo oggettivo, per ciascun individuo, l'espressione delle proprie aspettative future.

Per quanto concerne l'implementazione dell'imposta sulla spesa la determinazione del reddito consumato avviene monitorando i consumi in modo indiretto. A condizione che tutto il risparmio dei soggetti sia versato in conti registrati (su cui sia possibile effettuare le opportune forme di controllo), è possibile determinare il reddito destinato al consumo nel seguente modo:

$$C = RP + \text{versamenti} - \text{prelievi}$$

dove con RP viene indicato il reddito prodotto.

Quando un soggetto si astiene dal consumare il reddito prodotto, lo impiega in depositi, azioni, case, terreni e tutti queste impieghi di risorse sono oggetto di

¹¹ FISHER I. *Constructive Income Taxation*, Harper Brothers, New York, 1942. L'imposta sarebbe stata auto liquidata dal contribuente e la base imponibile sarebbe stata determinata sommando le disponibilità finanziarie all'inizio dell'anno e le entrate derivanti da tutte le fonti di reddito e sottraendo le spese diverse da quelle per consumo e le disponibilità finali.

¹² KALDOR N. *An Expenditure Tax*, Routledge Library Editions, 1955.

registrazione. Se invece il risparmio è utilizzato per consumare, vengono effettuati prelievi dai conti registrati (ad esempio, disinvestimenti di titoli). Il saldo netto dei conti registrati è il risparmio che va sottratto da RP per stimare C. Pertanto non occorre monitorare i consumi individuali ma soltanto le variazioni dei conti registrati¹³.

Una ulteriore proposta di applicazione di una imposta progressiva che utilizzi quale base imponibile il consumo è contenuta nel c.d. “Rapporto Meade¹⁴”, elaborato nell’ambito dei progetti di riforma del sistema fiscale della Gran Bretagna.

Per quanto concerne la modalità di determinazione della base imponibile viene proposto un metodo di calcolo indiretto, in base al quale al reddito determinato secondo le ordinarie modalità viene applicato un “*expenditure tax adjustment*”: in particolare

- vengono aggiunte le entrate derivanti da disinvestimenti, somme prese in prestito, riduzione di altre disponibilità monetarie, donazioni ed eredità;
- vengono sottratte le uscite non collegate al consumo quali investimenti, restituzione di somme prese in prestito, aumenti di altre disponibilità monetarie.

Con riferimento a tale modalità di calcolo vengono proposte le seguenti precisazioni:

- le attività oggetto di investimento ed i prestiti sono distinti in “*registrati*” e “*non registrati*” a seconda del trattamento fiscale;
- è comunque ritenuto opportuno procedere alla registrazione di attività quali titoli azionari, beni relativi all’esercizio di imprese, immobili);
- le attività ed i prestiti non registrati non sono considerati rilevanti ai fini del calcolo;
- viene auspicato che i beni mobili di particolare valore siano trattati come attività non registrate, in modo tale che il prezzo pagato per l’acquisto è assoggettato a tassazione e la

¹³ Kaldor, con riferimento al sistema all’epoca vigente in Gran Bretagna, non ha proposto che l’imposta sulla spesa sostituisse l’intero sistema di imposizione sul reddito ma soltanto le sovrattasse all’epoca in vigore: pertanto il reddito sarebbe stato tassato con un’imposta proporzionale e l’imposta sulla spesa avrebbe avuto il ruolo di improntare l’intero sistema ad un criterio di progressività.

¹⁴ MEADE J.E. [1978], pag. 175.

plusvalenza derivante dalla cessione, da aggiungere alla base imponibile, viene tassata nella misura in cui è utilizzata per l'acquisto di altri beni simili;

- le donazioni ed eredità possono essere escluse dal calcolo ed essere assoggettate ad una imposta sui trasferimenti.

Tale modalità di determinazione della base imponibile può essere utilizzata:

- per assoggettare tutti i contribuenti ad una “imposta universale sulla spesa” personale e progressiva;

- per assoggettare ad una sovrattassa (in sostituzione delle aliquote più elevate sul reddito) un numero limitato di contribuenti che manifestino consumi superiori ad un dato importo, mentre i consumi al livello più basso sarebbero tassati con una imposta proporzionale sul valore aggiunto ovvero con una riduzione della tassazione sul rendimento degli investimenti (“imposta sulla spesa a due livelli”).

Per quanto concerne invece la tassazione societaria, con la finalità di consentire un migliore collegamento con la tassazione personale sul consumo¹⁵, viene proposta una base imponibile determinata come differenza tra le entrate di cassa (relative all'attività caratteristica dell'impresa, interessi, vendita di attività patrimoniali) e le uscite di cassa (comprese quelle relative agli investimenti) e conseguentemente sarebbero eliminate le incertezze relative alla quantificazione di taluni valori quali plusvalenze, ammortamenti e rimanenze di magazzino (elementi di estrema rilevanza nella determinazione del reddito con il criterio di competenza)¹⁶.

¹⁵ Una base imponibile dell'imposta societaria costituita dal profitto è invece considerata più adatta qualora la base imponibile dell'imposta personale sia determinata tramite il modello della Comprehensive Income Taxation.

¹⁶ Si veda anche ANDREWS W. *A Consumption Type or Cash Flow Personal Tax*, Harvard Law Review, 1974, 87:113 e MC LURE E.C. – ZODROW G.R. *International Prospects for Consumption Based Direct Taxes: a Guided Tour in Tax Reform in 21st Century – a volume in memory of Robert Musgrave*, Wolters Kluwer, 2009. Per quanto concerne gli effetti dell'introduzione di un'imposta societaria che utilizzi i flussi di cassa quale base imponibile, MEADE [1978] individua, tra l'altro, la neutralità rispetto alle scelte di finanziamento dell'impresa; con riferimento a tale problematica si veda ZILIOTTI M. *Tassazione delle imprese ed effetti distorsivi sul leverage finanziario: una analisi teorica del caso italiano in Stato e Imprese – Rapporto MET 2007*, BRANCATI R. (a cura di), Donzelli Editore, Roma, 2008.

1.2 EFFETTI DELL'APPLICAZIONE

Per quanto concerne gli effetti dell'applicazione di un'imposta personale che utilizzi il consumo quale base imponibile, in primo luogo è stata posta in evidenza la maggiore semplicità di applicazione¹⁷ rispetto ad un'imposta sul reddito in quanto, a differenza di quest'ultima, un'imposta sul consumo non implica ad esempio la scelta di una modalità di calcolo delle plusvalenze.

Un'imposta personale sulla spesa è stata inoltre ritenuta più efficiente di un'imposta sul reddito: l'eliminazione della tassazione della quota di entrate destinata al risparmio¹⁸ permette di superare la distorsione nella collocazione temporale delle scelte di consumo; considerato tuttavia che la principale determinante della distorsione intertemporale consiste nelle variazioni di tasso di interesse, il vantaggio in termini di efficienza dell'imposta sul consumo rispetto all'imposta sul reddito è stato ridimensionato, in quanto l'imposta sul consumo permette di esentare soltanto la componente priva di rischio del rendimento di un investimento¹⁹, tendenzialmente minoritaria nell'ambito del rendimento complessivo.

Per quanto concerne invece gli aspetti equitativi²⁰, l'adozione di un'imposta che utilizzi quale base imponibile il consumo invece che il reddito, permetterebbe di superare il problema della doppia tassazione del risparmio.

Infatti un individuo che risparmi tutto il reddito guadagnato e lo investa ad un dato tasso di interesse sarà tassato due volte: nel periodo di imposta in cui percepisce il reddito oggetto di investimento e nel periodo di imposta in cui saranno percepiti i proventi

¹⁷ CORDES J., EBEL R., GRAVELLE J. *The Encyclopedia of Taxation and Tax Policy*, The Urban Institute Press, 2005, pag. 65.

¹⁸ MUSGRAVE R.A. – MUSGRAVE P.B. *Public Finance in Theory and Practice*, Mac Graw – Hill, 1989 e JAIN P.C. *Economics of Public Finance*, Atlantic Publishers, 1989.

¹⁹ BRADFORD D. *On the Incidence of Consumption Taxes*, in *The Consumption Taxes: a Better Alternative?* Ballinger, 1987.

²⁰ Si veda anche DÍAZ-GIMÉNEZ J. – PIJOAN MAS J. *Flat tax reforms: investment expensing and progressivity*, Bank of Spain Center for Monetary and Financial Studies Working Paper – Gen. 2011; RODRIGUES DOS SANTOS M. – NEVES PEREIRA T. *Moving to a Consumption-Based Tax System: A Quantitative Assessment for Brazil*, Revista Brasileira de Economia, June 2010, vol.64, no.2, p.209-228; SLEMROD J. *Lessons for Tax Policy in Great Recession*, National Tax Association Spring Meeting, 21/7/2009.

dell'investimento; un soggetto che invece consumi tutto il reddito guadagnato sarà tassato unicamente nel periodo di imposta di percezione del reddito. Con l'adozione di un'imposta che abbia quale base imponibile il consumo, invece, il valore attuale delle imposte nei diversi periodi di in cui si distribuiscono il consumo ed il risparmio resta invariato²¹.

Conseguenza rilevante di tale aspetto è che, indipendentemente dalle modalità di implementazione di un'imposta sulla spesa, a questa può essere assimilata pure un'imposta sul reddito in cui sia garantita l'esenzione dei redditi da capitale.

2. IL CONSUMO NEL SISTEMA DELLE IMPOSTE SUL REDDITO IN ITALIA

L'Imposta sui Redditi delle Persone Fisiche, unica imposta progressiva presente nel sistema fiscale italiano e prima per gettito tra le entrate tributarie, assume quale base imponibile la somma dei seguenti redditi (diminuita di eventuali oneri deducibili):

- redditi fondiari, che comprendono i proventi derivanti dalla proprietà di terreni e fabbricati;
- redditi da capitale, che comprendono dividendi, interessi ed altri proventi derivanti dall'impiego di capitale finanziario;
- redditi da lavoro dipendente, derivanti dalle prestazioni di lavoro subordinato e dalle pensioni;
- redditi da lavoro autonomo, derivanti dall'esercizio di arti e professioni;
- redditi di impresa, derivanti dall'esercizio di imprese e dagli utili da partecipazioni in società di persone;

²¹ BOSI P. – GUERRA M.C. [2009] pag. 53, ZODROW G. R., *Should capital income be subject to consumption based taxation?*, Conference on Taxing Capital Income, September 2005, SORENSEN P.B., *Can Capital Income Taxes Survive? And Should They?*, CESifo Economic Studies, vol 53, 2/2007, AHSAN S. M., TSIGARIS P., *Choice of tax base revisited: cash flow vs prepayment approaches to consumption taxation*, Cesifo Working Paper, n. 983, luglio 2003.

- redditi diversi, costituiti prevalentemente dalle plusvalenze percepite nel corso del periodo di imposta.

Per quanto riguarda talune tipologie di redditi diversi e di redditi da capitale (in particolare nei casi in cui il risparmio è gestito ovvero amministrato da intermediari finanziari) è comunque previsto un sistema di imposizione sostitutiva con aliquote proporzionali.

È pertanto evidente che la base imponibile che si determina nell'IRPEF, sulla base di quanto esposto nel capitolo precedente, possa essere considerata assimilabile da un lato al reddito prodotto, in quanto si tiene conto dei redditi derivanti dai diversi fattori di produzione (lavoro, capitale finanziario, fabbricati), dall'altro al reddito entrata, in quanto si tiene pur sempre conto nella determinazione della base imponibile delle plusvalenze percepite (seppure rilevi il principio di cassa invece che il principio della maturazione).

Pertanto, se si tiene conto delle previsioni del Testo Unico delle Imposte sui Redditi (DPR 917/86), la disposizione legislativa che regola l'IRPEF nei suoi aspetti sostanziali, si può riscontrare la totale assenza di riferimenti ad elementi riconducibili al consumo ovvero alla spesa.

Al contrario, se invece si tiene conto delle disposizioni legislative che disciplinano l'accertamento delle imposte su redditi, è possibile osservare che è facoltà dell'Amministrazione Finanziaria:

- determinare il reddito complessivo delle persone fisiche desumendone l'ammontare dalla disponibilità di beni e servizi che esprimono una certa capacità di spesa e senza specificare da quale categoria (tra quelle precedentemente esposte) derivi il reddito accertato (accertamento sintetico);
- procedere all'acquisizione di informazioni relative ai rapporti di tipo finanziario intrattenuti dai contribuenti con banche ed altri intermediari finanziari e verificare la compatibilità delle movimentazioni finanziarie con la capacità contributiva del soggetto; in

particolare, inoltre, per i soggetti che producono redditi di impresa o di lavoro autonomo, è possibile considerare (a condizioni di cui si approfondirà l'esame nel prosieguo) i versamenti e i prelevamenti effettuati su un conto corrente come ricavi o compensi derivanti dall'esercizio di una attività di impresa (indagini finanziarie).

2.1 L'ACCERTAMENTO SINTETICO ED IL REDDITOMETRO

Le disposizioni relative all'accertamento sintetico sono presenti nel DPR 600/73 (norma che disciplina l'accertamento delle imposte sui redditi) sin dal momento della sua entrata in vigore²².

Il quarto comma dell'art.38 del D.P.R. n. 600/73 disponeva infatti che: “se il reddito complessivo risultante dalla determinazione analitica è inferiore a quello fondatamente attribuibile al contribuente in base ad elementi 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 Ministero dell'economia e delle finanze, da pubblicare sulla Gazzetta Ufficiale, indici e coefficienti presunti”.

Con il D.M. del 21/7/1983 sono stati individuati per la prima volta i beni la cui disponibilità denota l'esistenza di capacità contributiva e le modalità di calcolo del reddito (tramite l'applicazione di coefficienti moltiplicativi alla spesa ricollegabile al possesso dei beni).

Sia l'art. 38 del D.P.R. 600/73 che i decreti attuativi sono stati oggetto di modifiche ed integrazioni nel corso degli anni successivi: in particolare, con la Legge 413/91 sono state ampliate le categorie di beni a cui è collegata la manifestazione di capacità

²² Già prima della riforma tributaria del 1973 (con il quale è stata introdotta nel sistema fiscale italiano l'IRPEF), le disposizioni legislative in materia di imposta complementare sul reddito prevedevano che l'accertamento potesse fondarsi su “*circostanze o elementi di fatto, con speciale riguardo al tenore di vita del contribuente*” GIUNTA G. CARNEVALE G., *L'accertamento sintetico del reddito e la difesa del contribuente*, COSA&COME, 1994.

contributiva, è stata introdotta la suddivisione in più periodi di imposta della spesa per incrementi patrimoniali (ad esempio per l'acquisto di immobili) ed è stata inoltre prevista la possibilità di ricorrere all'accertamento sintetico soltanto se si verifica uno scostamento del 25% tra reddito dichiarato e reddito sintetico per almeno due periodi di imposta. Inoltre, con il decreto ministeriale del 10/9/1992 (di cui sarà successivamente approfondito l'esame) sono state profondamente modificate le modalità di determinazione del reddito ricollegabile alla disponibilità di beni.

Nonostante le numerose modifiche normative susseguitesi nel corso degli anni, l'accertamento sintetico non è stato utilizzato per procedere alla rettifica delle dichiarazioni dei contribuenti, bensì per procedere alla individuazione e selezione dei soggetti da sottoporre a controllo secondo le ulteriori metodologie di accertamento previste dalla norma²³.

Infatti, solo a partire dalla circolare n. 2 dell'Agenzia delle Entrate del 23/1/2007, concernente gli indirizzi operativi in materia di prevenzione e contrasto all'evasione fiscale (seguita dalla circolare 49 del 2007, con la quale sono state dettate istruzioni operative in materia di accertamento sintetico), viene previsto che *“l'attività sarà orientata ad individuare le posizioni soggettive con riferimento alle quali l'incrocio e l'esame dei dati del patrimonio informativo interno ed esterno all'Agenzia evidenzia manifestazioni di particolare capacità contributiva. Ai fini dell'individuazione di tali posizioni le informazioni andranno considerate nel contesto del nucleo familiare e delle relazioni di parentela”*.

Tale orientamento è confermato pure nella circolare n. 6 del 25/1/2008, sempre riguardante gli indirizzi operativi in materia di prevenzione e contrasto dell'evasione fiscale, nella quale viene previsto che: *“Nella selezione dei contribuenti da inserire nel piano annuale dei controlli, inoltre, sarà riservata un'attenta considerazione alle posizioni*

²³ IORIO A. *Uno strumento rilanciato nel 2007*, Il Sole 24 Ore, 24/7/2009.

soggettive caratterizzate da informazioni in ordine alla esistenza di evidenti manifestazioni di capacità contributiva incompatibili con i redditi dichiarati. Gli uffici avranno cura di utilizzare le informazioni in loro possesso valutandole nel contesto del nucleo familiare e delle relazioni di parentela, ai fini dell'accertamento sintetico di cui all'art. 38, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973".

A livello legislativo, in seguito, è stato dato ulteriore impulso all'utilizzo dell'accertamento sintetico dal D.L. 112/2008, con il quale (art. 83 c. 8 e 9) è stata disposta, per gli anni 2009, 2010 e 2011, *"l'esecuzione di un piano straordinario di controlli finalizzati alla determinazione sintetica del reddito delle persone fisiche a norma dell'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, sulla base di elementi e circostanze di fatto certi desunti dalle informazioni presenti nel sistema informativo dell'anagrafe tributaria nonché acquisiti in base agli ordinari poteri istruttori e in particolare a quelli acquisiti ai sensi dell'articolo 32, primo comma, numero 7), del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973".*

Particolarmente rilevante, a tal fine, appare l'indicazione dell'Agenzia delle Entrate, che nella circolare n. 13 del 9/4/2009 ha previsto che l'accertamento sintetico deve essere considerato *"di valenza strategica ai fini di una adeguata prevenzione e contrasto dei più rilevanti rischi di evasione delle persone fisiche"*.

Nello stesso senso operano le previsioni dell'articolo 22 del D.L. n. 78/2010, il quale ribadisce il ruolo strategico dell'accertamento sintetico nell'ambito dell'attività di controllo fiscale²⁴, e apporta rilevanti modifiche

- a livello procedurale, in quanto viene ridotto dal 25% per due anni al 20% per un solo anno lo scostamento tra il reddito complessivo dichiarato ed il reddito complessivo accertabile (sul quale è possibile operare le deduzioni e le detrazioni previste dalla legge)

²⁴ Secondo la relazione illustrativa al D.L. 78/2010 si attende dall'impiego dell'accertamento sintetico un recupero di gettito di € 741,2 milioni per il 2011, 1,2 miliardi per l'anno successivo e 1,3 miliardi nel 2013.

che deve sussistere al fine di poter procedere all'accertamento e viene resa obbligatoria l'instaurazione del contraddittorio con il soggetto controllato;

- a livello sostanziale, in quanto viene prevista l'introduzione di un nuovo metodo di calcolo del reddito desumibile dalla disponibilità di beni e dall'acquisto di servizi (che tenga conto dell'area territoriale di appartenenza dei soggetti controllati e della composizione del nucleo familiare) e viene eliminata la presunzione che le disponibilità necessarie all'effettuazione di spese per incrementi patrimoniali si siano formate con redditi conseguiti nel periodo di imposta oggetto di controllo e nei quattro precedenti.

Ad oggi pertanto, i commi 4 e 5 dell'art. 38 del D.P.R. 600/73 prevedono che l'Amministrazione finanziaria può *“determinare sinteticamente il reddito complessivo del contribuente sulla base delle spese di qualsiasi genere sostenute nel corso del periodo di imposta, salva la prova che il relativo finanziamento è avvenuto con redditi diversi da quelli posseduti nello stesso periodo di imposta, o con redditi esenti o soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta o, comunque, legalmente esclusi dalla formazione della base imponibile”* e che *“la determinazione sintetica può essere altresì fondata sul contenuto induttivo di elementi indicativi 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 con periodicità biennale²⁵”*.

²⁵ Tale formulazione del D.P.R. trova applicazione per i periodi di imposta 2009 e successivi. Per le annualità 2005 – 2008 (relativamente alle quali è ancora oggi possibile procedere all'accertamento) trova applicazione la precedente formulazione: *“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. 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. 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*

La quantificazione del reddito sintetico è quindi effettuata tenendo conto:

- di una componente che può essere definita come “patrimoniale”, in quanto l’art. 38 comma 4 permette all’Amministrazione Finanziaria di presumere che le disponibilità necessarie all’acquisto di beni (quali ad esempio immobili e mezzi di trasporto) ovvero all’effettuazione di altri investimenti (conferimenti in società, aumenti di capitale, finanziamenti) si sia formata con redditi conseguiti nell’anno oggetto di controllo e nei quattro precedenti (a partire dal periodo di imposta 2009 tale presunzione non è più operativa e pertanto le modalità di formazione delle disponibilità necessarie all’effettuazione degli investimenti sono stabilite nel corso del contraddittorio tra gli uffici ed il contribuente);
- di una componente riconducibile ad altri fatti indicativi dell’esistenza di una capacità contributiva non espressa dal reddito dichiarato (c.d. “spesometro”);
- di una componente che può essere definita come “gestionale” (meglio conosciuta con il nome di redditometro), in quanto specifici decreti ministeriali determinano il reddito ricollegabile alla disponibilità di beni e servizi (intesa quale possibilità di utilizzare i beni, ricevere i servizi o sostenere le relative spese).

Con riferimento alla componente “patrimoniale” ed a quella relativa alle altre manifestazioni di capacità contributiva, è opportuno fare presente che al fine di individuare spese e consumi di particolare rilevanza ai fini dell’accertamento sintetico, l’art. 21 del D.L. 78/2010 ha introdotto l’obbligo, per i soggetti passivi IVA, di comunicare all’Amministrazione Finanziaria le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate dall’anno 2011 nei confronti di consumatori finali per corrispettivi superiori ad € 3.600,00 e le operazioni con fattura per corrispettivi superiori ad € 3.000,00²⁶.

Con riferimento alla componente “gestionale”, secondo quanto previsto dal D.M.

a titolo d'imposta. L'entità di tali redditi e la durata del loro possesso devono risultare da idonea documentazione”).

²⁶ DEOTTO D. *Spesometro e redditometro provano ad unire le forze*, Il Sole 24 Ore, 24/12/2010 e *Spesometro dal 1° maggio 2001*, Il Sole 24 Ore, 23/12/2010.

10/9/1992, la determinazione del reddito è effettuata associando ad ogni bene o servizio indicativo di capacità contributiva²⁷:

- un importo connesso alla disponibilità del bene, espressivo delle spese necessarie per il mantenimento, che può essere oggetto di riduzione nel caso di utilizzo del bene solo per alcuni mesi dell'anno o nel caso in cui sia dimostrato che altri soggetti hanno la disponibilità del bene stesso;
- un coefficiente che identifica la propensione media al consumo (ossia la quota di reddito destinata ad ogni tipo di spesa).

Al risultato ottenuto moltiplicando, per ogni singolo bene o servizio, l'importo per il coefficiente, viene attribuito un peso decrescente²⁸.

Allo stato attuale, alla luce delle criticità manifestate dall'attuale modello di calcolo del reddito sintetico (come, in particolare, l'inadeguata considerazione della variabile territoriale e la non rappresentatività di una maggiore capacità contributiva di alcuni beni rispetto ai modelli di consumo attuali), è in corso di predisposizione un nuovo algoritmo di calcolo, elaborato sulla base di un campione di 833.000 contribuenti, suddivisi in 540.000 nuclei familiari e differenziati per area geografica di appartenenza²⁹.

In particolare, sulla base delle informazioni ad oggi disponibili³⁰, è prevista l'individuazione di quattro spese appartenenti a quattro categorie (casa, mezzi di trasporto, tempo libero, altre voci desumibili dai dati presenti nell'anagrafe tributaria), da moltiplicare per un coefficiente (determinato sulla base di una funzione statistica di regressione) derivante dall'incrocio dei dati relativi alle spese sostenute, alla provenienza geografica ed alla tipologia di nucleo familiare.

²⁷ Attualmente aeromobili, navi e imbarcazioni da diporto, autoveicoli, altri mezzi di trasporto a motore, roulotte, residenze principali e secondarie, collaboratori familiari, cavalli da corsa, assicurazioni; tali beni e servizi sono oggetto di ulteriori differenziazioni per tenere conto, ad esempio, della potenza degli autoveicoli e della metratura ed ubicazione delle abitazioni.

²⁸ Il valore più elevato è considerato per intero, il secondo è ridotto del 40%, il terzo del 50%, il quarto del 60%, i successivi dell'80%.

²⁹ STROPPIA V. *Mappatura per il redditometro*, ITALIA OGGI, 14/7/2010.

³⁰ SANTACROCE B. *Il redditometro punta su dieci famiglie "tipo"*, il Sole 24 Ore, 18/1/2011.

L'Amministrazione Finanziaria³¹ ha inoltre attribuito al nuovo redditometro una notevole importanza ai fini dell'adeguamento spontaneo dei contribuenti, in quanto il software di calcolo sarà reso disponibile sul sito internet dell'Agenzia delle Entrate ed i contribuenti potranno adeguare il proprio reddito già in sede di dichiarazione a quello risultante dalle nuove metodologie di calcolo.

2.2 LE INDAGINI FINANZIARIE

Le indagini finanziarie costituiscono uno dei poteri istruttori a disposizione dell'Amministrazione Finanziaria³² e sono regolamentate dall'articolo 32 c. 1 n. 7 del DPR 600/73. In particolare, gli Uffici dell'Agenzia delle Entrate e la Guardia di Finanza possono richiedere alle banche e agli altri intermediari finanziari (quali società di gestione del risparmio, holding e fiduciarie) dati, notizie ed informazioni relative a qualsiasi rapporto intrattenuto dal contribuente (primariamente conti correnti) o alle ulteriori operazioni da questi effettuate (a titolo esemplificativo mutui ed operazioni extraconto).

Tale modalità istruttoria, pur essendo stata prevista già nella legge delega per la riforma del sistema tributario³³, era stata introdotta con la finalità di introdurre talune deroghe alla prassi del segreto bancario. Per questo motivo il ricorso alle indagini finanziarie, in base all'art. 35 del DPR 600/73, era previsto soltanto in casi tassativi (l'omessa presentazione della dichiarazione dei redditi, l'omessa tenuta delle scritture contabili e l'esistenza, da elementi certi in possesso degli Uffici, di ricavi superiori a quelli dichiarati per oltre cento milioni di lire) e su autorizzazione del Presidente della Commissione Tributaria di primo grado.

³¹ SANTACROCE B. *Per il redditometro nessun adeguamento*, il Sole 24 Ore, 18/1/2011.

³² L'Agenzia delle Entrate e la Guardia di Finanza possono, ai sensi del DPR 600/73, procedere ad effettuare accessi, ispezioni e verifiche presso i luoghi dove il contribuente svolge la propria attività, invitarlo a comparire di persona al fine di fornire dati e notizie rilevanti ai fini dell'accertamento e presentare documenti, libri e registri ovvero inviare questionari relativi a dati e notizie di carattere specifico.

³³ L'art. 10, co. 2, n.12, della legge delega per la riforma tributaria (Legge 825/71) imponeva di stabilire ".....l'introduzione, limitata ad ipotesi di particolare gravità, di deroghe al segreto bancario nei rapporti con l'amministrazione finanziaria, tassativamente determinate nel contenuto e nei presupposti...."

La disciplina delle indagini finanziarie ha subito una prima serie di rilevanti modifiche con l'art. 18 della Legge 413/91³⁴, con la quale sono state abrogate le ipotesi tassative di ricorso a tale tipologia di indagine che quindi è divenuta utilizzabile dall'Amministrazione Finanziaria pur in assenza di prove di evasione o di altre presunzioni, a carico di chiunque, in presenza di esigenze di accertamento o controllo ai fini dell'IVA o delle imposte dirette.

Nonostante tali modifiche, tuttavia, dalla prassi dell'Amministrazione Finanziaria è possibile desumere ancora fino alla metà degli anni '90 un utilizzo limitato delle indagini finanziarie: la circolare n. 116/E del 10/5/1996 prevedeva infatti che *“le indagini bancarie devono essere attivate solo a ragion veduta ed in relazione alla loro prevedibile proficuità in termini di recupero di imposta o di rettifica delle dichiarazioni, tenendo conto delle esigenze di economicità e speditezza dell'azione amministrativa, circoscrivendole ai casi in cui lo stesso risulti necessario per un maggior approfondimento delle indagini fiscali avviate nei confronti di un certo contribuente”*, mentre la Circolare n. 1/98 del Comando Generale della Guardia di Finanza evidenziava come fosse necessario prendere in considerazione il ricorso agli accertamenti bancari nel caso in cui l'attività di verifica fosse connessa a procedimenti penali relativi a gravi reati di natura economica o nei casi in cui fosse legittimo il ricorso all'accertamento induttivo³⁵.

Un'altra serie di rilevanti modifiche alla disciplina delle indagini finanziarie è stata introdotta con la Legge 311/2004 (finanziaria 2005). Con tale provvedimento, infatti, è stata notevolmente ampliata la quantità di informazioni che è possibile assumere dagli intermediari finanziari fino a comprendere operazioni di natura episodica intervenute con il contribuente sottoposto a controllo. A livello procedurale, inoltre, è stato ridotto il termine

³⁴ In particolare, è stato abrogato l'articolo 35 sopra citato ed è stato integrato l'art. 32 del DPR 600/73.

³⁵ Ai sensi dell'art. 39 comma 2 del DPR 600/73, l'Amministrazione Finanziaria può rettificare il reddito di impresa in base a presunzioni prive dei requisiti di gravità, precisione e concordanza quando sia stata omessa la dichiarazione dei redditi, il reddito di impresa non sia stato dichiarato, il contribuente abbia omesso di dare seguito ad inviti e questionari o vi siano gravi irregolarità nella tenuta delle scritture contabili.

entro il quale gli intermediari finanziari sono tenuti a fornire le risposte sui rapporti intrattenuti con i soggetti controllati e sono state emanate disposizioni attuative relative alla modalità di trasmissione telematica delle richieste e delle risposte, nonché dei dati, notizie e documenti in esse contenute.

Nel periodo successivo alle modificazioni legislative sopra descritte è possibile osservare pure un nuovo orientamento di prassi dell'Amministrazione Finanziaria in base al quale le indagini finanziarie passano da strumento di supporto ad altre modalità di accertamento a modalità autonoma di recupero di materia imponibile non dichiarata.

Nella circolare n. 2 del 2007 è infatti impartita la seguente istruzione agli uffici: *“incrementare sensibilmente l'utilizzo delle indagini finanziarie, rese ancor più incisive a seguito delle modifiche normative all'art. 32 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 ed all'art. 51 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e dall'istituzione della procedura telematica di gestione dell'inoltro delle richieste agli operatori finanziari e della ricezione delle risposte, attraverso il sistema della posta elettronica certificata”*.

Tale indicazione trova conferma pure nei successivi documenti di prassi relativi agli indirizzi operativi in materia di prevenzione e contrasto dell'evasione fiscale.

La circolare n. 6 del 25/1/2008 infatti prevede che: *“In generale gli uffici, nell'esecuzione dell'attività di accertamento dovranno [...] incrementare l'utilizzo delle indagini finanziarie. Il ricorso a quest'ultimo mezzo istruttorio, reso peraltro ancora più funzionale a seguito dell'attivazione dello “Archivio dei rapporti finanziari” che consente di mirare le richieste agli operatori finanziari evitando invii generalizzati a tutti gli intermediari, si è rilevato particolarmente efficace nell'ambito dell'attività di controllo sostanziale”*, mentre la circolare n. 13 del 9/4/2009 segnala la necessità di utilizzare le indagini finanziarie non solo nell'ambito dell'accertamento nei confronti delle imprese di minori dimensioni ma anche per l'acquisizione di informazioni relative a beni da

sottoporre a misure cautelari.

Aspetto certamente rilevante con riferimento alla presenza nel sistema fiscale italiano di elementi tipici dell'imposizione diretta sul consumo è costituito dalle previsioni dell'art. 32 c. 1 n. 2 del DPR 600/73³⁶, il quale, per i dati acquisiti a mezzo delle indagini finanziarie, stabilisce le seguenti presunzioni (relativamente alle quali il contribuente può presentare prova contraria):

- i versamenti su conto corrente bancario configurano presunzioni di componenti reddituali positive (ricavi per i soggetti che esercitano attività di impresa ovvero compensi per i soggetti che esercitano professioni) e sono utilizzabili per rettificare qualsiasi categoria di reddito se il contribuente non dimostra di averne tenuto conto ai fini della determinazione del reddito o che le operazioni cui gli stessi si riferiscono non hanno rilevanza fiscale;
- i prelevamenti da conto corrente sono considerati come ricavi o compensi, qualora non risultino dalle scritture contabili, a meno che il contribuente non ne indichi il soggetto beneficiario.

In ogni caso, le informazioni desumibili dalle indagini finanziarie possono essere utilizzate per verificarne la compatibilità con la capacità contributiva complessiva del contribuente sottoposto ad indagine ed è previsto un utilizzo in via congiunta con l'accertamento sintetico³⁷ (come previsto dal D.L. 112/2008 nel regolamentare il piano straordinario di controlli finalizzati all'accertamento sintetico).

³⁶ *“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 sempreche' non risultino dalle scritture contabili, i prelevamenti o gli importi riscossi nell'ambito dei predetti rapporti od operazioni”.*

³⁷ MOBILI. M. *Redditometro al via da marzo*, Il Sole 24 Ore, 12/1/2011. Una indicazione nello stesso senso è contenuta nella circolare n. 49/2007, in cui gli Uffici sono invitati a *“valutare l'opportunità di esperire indagini finanziarie nei confronti del soggetto sottoposto a controllo”* nell'ambito dell'accertamento sintetico.

3. VALUTAZIONE DELLE MISURE INTRODOTTE

Sulla base di quanto esposto ai paragrafi 1 e 2, e tenuto conto in particolare del fatto che, secondo Meade³⁸, il consumo espresso dal contribuente può essere determinato secondo la seguente formulazione:

- 1 REDDITI PERSONALI
 - Salari e stipendi
 - Dividendi
 - Interessi
 - Profitti
 - Redditi immobiliari
 - Diritti d'autore
- 2 ENTRATE IN CONTO CAPITALE
 - Disinvestimenti di attività
 - Importi presi a prestito
 - Restituzione di prestiti effettuati
 - Riduzione di saldi monetari
- 3 ENTRATE STRAORDINARIE
 - Eredità
 - Donazioni
- 4 USCITE NON COLLEGATE AL CONSUMO
 - Acquisizione di attività
 - Importi dati in prestito
 - Restituzione di importi presi a prestito
 - Aumento dei saldi monetari
 - Donazioni effettuate
 - Pagamento di imposte
- 5 SPESA PER CONSUMO (soggetta a tassazione)

dove $5=1+2+3-4$

è possibile osservare quanto segue:

- elementi quali le modificazioni dei saldi monetari, gli importi presi o dati a prestito e le relative restituzioni possono essere desunti dalle indagini finanziarie descritte al par. 2.2;
- in particolare, i contratti di mutuo (da cui possono essere comunque desunti dati rilevanti al fine della determinazione degli importi presi o dati in prestito), i contratti relativi alla compravendita di beni immobili, atti societari quali i conferimenti e le compravendite di

³⁸ MEADE [1978], pag. 151.

azioni e quote, le donazioni e le successioni, sono nella disponibilità dell'Amministrazione Finanziaria in quanto soggetti a registrazione ai fini dell'imposta di registro ovvero delle imposte di successione;

- gli importi relativi ad altri investimenti e disinvestimenti possono essere desunti dalle indagini finanziarie (con particolare riferimento ad operazioni quali sottoscrizione di titoli, azioni, quote di fondi comuni di investimento e simili, registrate dagli intermediari finanziari nell'ambito del "regime del risparmio gestito"), da altri archivi gestiti dalle amministrazioni dello Stato (Pubblico Registro Automobilistico per i dati relativi agli autoveicoli, Registro delle Imprese per quanto concerne gli atti di tipo societario), ovvero essere in possesso dell'Amministrazione Finanziaria a seguito di particolari obblighi di comunicazione e dichiarazione posti a carico dei contribuenti o di altre pubbliche amministrazioni (forniture acqua e gas, assicurazioni, bonifici per ristrutturazioni edilizie);
- la spesa per consumo, come ampiamente esposto al paragrafo 2.1, può essere determinato dall'amministrazione finanziaria sia in via diretta (tramite la determinazione analitica delle spese sostenute) sia in via indiretta (redditometro).

Considerato pertanto che nell'espressione sopra indicata il termine ignoto è costituito dalla spesa per consumo (n. 5) e che quest'ultima è determinata a partire dal reddito posseduto (n. 1) a cui sono applicati gli aggiustamenti di cui ai punti 2, 3 e 4, è allora possibile, se gli elementi di cui ai punti 2, 3, 4 e 5 sono noti, procedere alla determinazione del reddito posseduto in un certo periodo di imposta nel modo seguente:

$$\underline{\text{REDDITO POSSEDUTO}} = \underline{\text{SPESA PER CONSUMO}} + \underline{\text{USCITE NON COLLEGATE AL}} \\ \underline{\text{CONSUMO}} - \underline{\text{ENTRATE STRAORDINARIE}} - \underline{\text{ENTRATE IN CONTO CAPITALE}}$$

In particolare:

- la spesa per consumo, come detto, può essere determinata sia tramite il c.d. "redditometro" (metodo indiretto in quanto la spesa per consumo è stimata facendo ricorso ad un calcolo in cui alla spesa presunta per il possesso di taluni beni sono applicati indici

determinati in base alla provenienza geografica e alla numerosità della famiglia) sia tramite l'accertamento sintetico propriamente detto (in base al quale si tiene conto delle spese effettivamente sostenute);

- ai fini della determinazione del reddito sono sommate alla spesa per consumo anche le “uscite non collegate al consumo” (investimenti, prestiti effettuati, pagamento di prestiti ricevuti, donazioni effettuate, pagamento di imposte), con la precisazione che gli investimenti rilevano per la quota di 1/5 per ogni periodo di imposta fino all'anno 2008, mentre a partire dall'anno 2009 opera la presunzione per cui tutto l'investimento è finanziato con redditi posseduti nell'anno (fatta salva la possibilità di provare il contrario nel contraddittorio che l'Ufficio deve obbligatoriamente attivare).

Da tale ammontare possono essere sottratti gli elementi relativi alle donazioni e successioni ricevute, ai prestiti ricevuti e disinvestimenti di beni³⁹, in quanto si presume che tali entrate non siano correlate al possesso di redditi ma abbiano delle implicazioni unicamente di natura finanziaria⁴⁰.

A riguardo è possibile segnalare una recente indicazione di prassi⁴¹ dell'Agenzia delle Entrate, secondo la quale a fronte di una ricostruzione induttiva del reddito fondata sulle spese sostenute dal contribuente, quest'ultimo può opporre una configurazione equivalente del reddito finanziario disponibile.

Tale pronuncia comporta delle conseguenze certamente rilevanti, soprattutto per

³⁹ La circolare n. 49/2007, ad oggi uno dei principali documenti di prassi relativo all'accertamento sintetico, invita gli Uffici a “tenere conto di eventuali atti di disinvestimento patrimoniale, nonché di eventuali altri atti risultanti dal sistema informativo da cui si evinca la disponibilità di somme di denaro (donazioni, mutui), stipulati in un arco temporale ragionevole antecedente l'anno cui si riferiscono le spese indice e gli esborsi” nonché a valutare il possesso di “redditi esenti, redditi soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta, somme riscosse a titolo di disinvestimenti patrimoniali [...]utilizzo di finanziamenti, utilizzo di somme di denaro derivanti da eredità, donazioni, vincite, utilizzo di somme riscosse, fuori dall'esercizio di impresa, a titolo di risarcimento patrimoniale”.

⁴⁰ I disinvestimenti possono essere presi in considerazione come finanziamento delle attività di consumo se e nella misura in cui non producono plusvalenze tassabili, la plusvalenza è soggetta a tassazione sostitutiva, ritenuta a titolo di imposta ovvero sia stata oggetto di dichiarazione.

⁴¹ BONGI A. *Il redditometro guarda la finanza – vanno scorporate le componenti non monetarie dei conti*, Italia Oggi, 24/1/2011. Tali indicazioni si riferiscono ad una risposta fornita dall'Agenzia delle Entrate nel corso di un incontro con la stampa specializzata svoltosi in data 14/1/2011.

quanto esposto al paragrafo 1 circa i collegamenti che possono venirsi a creare tra una tassazione personale che abbia quale riferimento il consumo ed una tassazione delle attività di impresa che utilizzi il criterio di cassa invece del criterio di competenza.

Infatti, sulla base di quanto sopra esposto, è evidente che l'ammontare delle spese sostenute da un contribuente che eserciti attività di impresa, ai fini dell'accertamento, possono essere confrontate con un reddito modificato per tenere conto di componenti negativi che non hanno un impatto di tipo finanziario (ammortamenti dei beni strumentali, deduzioni riferite ad agevolazioni previste da leggi speciali) o di componenti positivi che, pur avendo un impatto di tipo finanziario in un esercizio, hanno avuto un impatto di tipo reddituale solo parziale (plusvalenze rateizzate in più periodi di imposta per la cessione di beni strumentali, o dalle plusvalenze relative alle cessioni di partecipazioni, dividendi). Si consideri, a titolo esemplificativo, un imprenditore che abbia sostenuto in un periodo di imposta spese per consumi pari ad €. 70.000,00 e dichiarare un reddito imponibile di €. 40.000 così determinato:

Ricavi per vendite	€ 70.000,00	
Plusvalenza cessione beni strumentali	€ 3.000,00	1/5 dell'importo complessivo di €. 15.000,00
Dividendi su partecipazioni qualificate	€ 2.000,00	49,72% dell'importo percepito di €. 4.022,53
TOTALE COMPONENTI POSITIVI	€ 75.000,00	
Acquisti di materie prime	€ 20.000,00	
Personale	€ 10.000,00	
Ammortamenti	€ 5.000,00	
TOTALE COMPONENTI NEGATIVI	€ 35.000,00	
REDDITO IMPONIBILE	€ 40.000,00	

Ipotizzando che il contribuente non abbia effettuato ulteriori investimenti o disinvestimenti, non abbia fatto ricorso a finanziamenti e non abbia ricevuto donazioni, sussisterebbe lo scostamento di 1/5 tra reddito dichiarato (€. 40.000,00) e reddito accertabile sulla base delle spese sostenute (€. 70000,00), con una conseguente rettifica del reddito imponibile per €. 30.000,00. Se tuttavia si tiene conto del fatto che agli

ammortamenti per beni strumentali non corrisponde una uscita di cassa e che le plusvalenze per cessione di beni strumentali e i dividendi hanno prodotto ulteriori entrate di cassa rispettivamente per €. 12.000,00 ed €. 2.022,53, il reddito “finanziario” effettivamente utilizzato per sostenere le spese per consumo può essere determinato in €. 59.022,53. In tale caso non sussisterebbe lo scostamento di 1/5 tra reddito “finanziario” e reddito accertabile.

CONCLUSIONI

Sulla base di quanto sopra esposto, è possibile formulare le seguenti osservazioni conclusive.

A livello generale si può constatare che nel sistema fiscale italiano, per quanto concerne i suoi aspetti sostanziali, il reddito continua ad essere l'indicatore principale della capacità contributiva espressa da un soggetto. Tuttavia ai fini dell'accertamento del reddito da assoggettare a tassazione progressiva effettivamente conseguito dal contribuente, le recenti modificazioni legislative, i programmi e la prassi dell'Amministrazione Finanziaria delineano un sistema in cui il reddito conseguito è considerato di fatto una variabile ignota e può essere stimato a partire dalle spese sostenute nel corso del periodo di imposta, da cui possono essere sottratti elementi quali disinvestimenti, entrate straordinarie o redditi esenti o soggetti ad imposizione sostitutiva (la cui prova deve comunque essere prestata dal contribuente).

Risulta pertanto evidente l'evoluzione rispetto ai modelli che avevano ispirato la riforma tributaria del 1974, la quale, come noto, anche se ispirata al modello della *Comprehensive Income Taxation* (e pertanto del reddito entrata) è stata successivamente attuata facendo ricorso ad una struttura tipica del reddito prodotto.

A tale fine, un modello originariamente elaborato per procedere alla stima della spesa per consumo a partire dal reddito, è di fatto oggi utilizzato per procedere alla stima del

reddito a partire dai consumi, vista la sempre maggiore facilità di determinazione diretta della spesa per consumo.

Tali conclusioni assumono sempre maggiore rilevanza se si tiene conto del fatto che l'accertamento sintetico è considerato, nei programmi dell'Amministrazione Finanziaria, un vero e proprio strumento di *tax compliance*, in quanto il contribuente potrà tenere conto delle sue risultanze già nel momento in cui dichiara il proprio reddito e procede al pagamento delle relative imposte.

Ulteriori valutazioni di tipo quantitativo potranno tuttavia essere effettuate soltanto in futuro, in quanto, per quel che riguarda le modalità di determinazione della spesa per consumo, il c.d. “nuovo redditometro” è attualmente in fase di sperimentazione avanzata da parte del Ministero delle Finanze ma non ancora disponibile per i contribuenti, mentre per quanto concerne gli elementi necessari a modificare la spesa per consumo, viste le rilevanti modifiche intervenute nella normativa, è senz'altro opportuno verificare i futuri orientamenti di prassi dell'Amministrazione Finanziaria (in particolare, circa l'opponibilità alle risultanze dell'accertamento sintetico del “reddito finanziario”) nonché pronunce della giurisprudenza.

BIBLIOGRAFIA

- AHSAN S. M., TSIGARIS P., *Choice of tax base revisited: cash flow vs prepayment approaches to consumption taxation*, Cesifo Working Paper, n. 983, luglio 2003.
- ANDREWS W. *A Consumption Type or Cash Flow Personal Tax*, Harvard Law Review, 1974, 87:113;
- BOSI P. *Corso di Scienza delle Finanze*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- BOSI P. – GUERRA M.C. *I tributi nell'economia italiana*, Il Mulino, Bologna, 2009.
- BRADFORD D. *On the Incidence of Consumption Taxes*, in *The Consumption Taxes: a Better Alternative?* Ballinger, 1987
- CORDES J., EBEL R., GRAVELLE J. *The Encyclopedia of Taxation and Tax Policy*, The Urban Institute Press, 2005
- DEOTTO D. *Spesometro e redditometro provano ad unire le forze*, Il Sole 24 Ore, 24/12/2010
- DEOTTO D. *Spesometro dal 1° maggio 2001*, Il Sole 24 Ore, 23/12/2010.
- DEOTTO D. *Luci e ombre del nuovo accertamento sintetico*, Corriere Tributario n. 41/2010
- DÍAZ-GIMÉNEZ J. – PIJOAN MAS J. *Flat tax reforms: investment expensing and progressivity*, Bank of Spain Center for Monetary and Financial Studies Working Paper – Gen. 2011.
- EINAUDI L. *Lezioni di Politica Sociale*, Einaudi, Torino, 2004.
- FERRANTI G. *La disciplina delle presunzioni in presenza di controlli bancari*, Corriere Tributario n. 41/2010.
- FISHER I. *Constructive Income Taxation*, Harper Brothers, New York, 1942.
- GIUNTA G., CARNEVALE G., *L'accertamento sintetico del reddito e la difesa del contribuente*, COSA&COME, 1994.
- HAIG R. M. *“The Concept of Income—Economic and Legal Aspects” The Federal*

- Income Tax*, New York: Columbia University Press, 1921 pag. 1–28.
- HOBBS T. *Leviatano*, Bompiani, 2004.
- IORIO A. *Uno strumento rilanciato nel 2007*, Il Sole 24 Ore, 24/7/2009.
- JAIN P.C. *Economics of Public Finance*, Atlantic Publishers, 1989
- KALDOR N. *An Expenditure Tax*, Routledge Library Editions, 1955.
- MC LURE E.C. – ZODROW G.R. *International Prospects for Consumption Based Direct Taxes: a Guided Tour in Tax Reform in 21st Century – a volume in memory of Robert Musgrave*, Wolters Kluwer, 2009.
- MUSGRAVE R.A. – MUSGRAVE P.B. *Public Finance in Theory and Practice*, Mac Graw – Hill, 1989
- MARSHALL A. *The Equitable Distribution of Taxation, after War Problems*, 1917
- MEADE J.E. *The Structure and Reform of Direct Taxation*, The Institute for Fiscal Studies, 1978
- MILL J.S. *Principi di Economia Politica*, UTET, Torino, 2006.
- MOBILI. M. *Redditometro al via da marzo*, Il Sole 24 Ore, 12/1/2011
- PIGOU A.C. *Study in public finance*, Macmillan and Co., 1928
- RODRIGUES DOS SANTOS M. – NEVES PEREIRA T. *Moving to a Consumption-Based Tax System: A Quantitative Assessment for Brazil*, Revista Brasileira de Economia, June 2010, vol.64, no.2, p.209-228
- SANTACROCE B. *Per il redditometro nessun adeguamento*, il Sole 24 Ore, 18/1/2011
- SANTACROCE B. *Il redditometro punta su dieci famiglie “tipo”*, il Sole 24 Ore, 18/1/2011.
- SIMONS H. *Personal Income Taxation: the Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy*, 1938, University of Chicago Press, Chicago, pag. 49.
- SLEMROD J. *Lessons for Tax Policy in Great Recession*, National Tax Association Spring Meeting, 21/7/2009.

SORENSEN P.B., *Can Capital Income Taxes Survive? And Should They?*, CESifo Economic Studies, vol 53, 2/2007.

STROPPIA V., *Mappatura per il redditometro*, Italia Oggi, 14/7/2010.

ZILIOTTI M. *Tassazione delle imprese ed effetti distorsivi sul leverage finanziario: una analisi teorica del caso italiano in Stato e Imprese – Rapporto MET 2007*, BRANCATI R., Donzelli Editore, Roma, 2008.

ZODROW G. R., *Should capital income be subject to consumption based taxation?*, Conference on Taxing Capital Income, September 2005.