

# Il tenore di vita come indizio di ricchezza non registrata: il nuovo redditometro e lo spesometro



**Simone Covino**

Avvocato

Dottore di ricerca in diritto tributario

Studio ACTA, Milano

**Quando manca un soggetto segnalatore il Fisco, presato da una parte dalle esigenze erariali e dall'altra dall'opinione pubblica, non può che orientarsi su basi empiriche o matematico statistiche. Ai fini di una ragionevole determinazione della capacità contributiva, diviene allora fondamentale la fase del contraddittorio col contribuente**

## 1.

### **Premessa. La determinazione della ricchezza in base al tenore di vita e alle spese personali**

Nei sistemi tributari moderni l'individuazione della capacità economica avviene principalmente grazie al meccanismo dell'autoaccertamento o autodeterminazione del tributo: il sistema, specialmente in Italia, si regge peraltro su una rete di segnalazioni, provenienti per lo più da grandi enti, pubblici o privati, che comunicano all'Amministrazione finanziaria tutti i dettagli dei rapporti con lavoratori, consulenti e altri fornitori, ovvero che provvedono direttamente alla riscossione delle imposte. Per certi versi non è azzardato affermare che, a partire dalle riforme del 1973, il Fisco in Italia ha esternalizzato una fetta notevole dei propri compiti, restando però sempre presente in funzione di assistenza del contribuente (attraverso gli atti di prassi, i comunicati stampa, eccetera) e soprattutto di deterrenza all'evasione (attraverso i controlli)[1].

Tuttavia, la tassazione "al centesimo" attraverso la contabilità e le conseguenti dichiarazioni fiscali funziona decisamente meno bene nei confronti degli operatori singoli e di quelle imprese abbastanza piccole da potersi gestire in un regime di totale autarchia contabile; storicamente infatti in Italia "piccolo è bello", perché l'attività economica a dimensione padronale permette una disinvoltura contabile e nella gestione del personale che diviene improponibile man mano che l'impresa si struttura e si proceduralizza. Alla fine, la burocrazia interna diviene infatti un ostacolo per lo stesso titolare che pretendesse di gestire direttamente i rapporti coi clienti (e quindi gli incassi). Orbene, l'unico modo che ha il Fisco per intercettare i flussi reddituali in discorso sembrerebbe essere tornare a stimare – preferibilmente in contraddittorio con l'operatore economico – la capacità economica da questi prodotta; in alternativa, si può risalire ad un reddito ipotetico sulla base

di certi consumi effettuati dal contribuente. Il tenore di vita, la spesa personale dei lavoratori indipendenti possono essere infatti indizi forti per stimare *ex post* il risultato dell'attività economica esercitata.

Il cosiddetto "accertamento sintetico"[2] (articolo 38, comma 4, del Decreto Presidente della Repubblica [di seguito D.P.R.] n. 600/73) viene così definito appunto perché non si basa sulle fonti di produzione del reddito (impresa, lavoro, capitale, eccetera) ma utilizza un procedimento logico a ritroso, presumendo — salvo prova contraria — che "le spese di qualsiasi genere sostenute nel corso del periodo d'imposta" siano state finanziate prima di tutto con il reddito del periodo medesimo. Sempre salvo prova contraria, il comma 5 ammette l'utilizzo di "elementi indicativi di capacità contributiva individuati 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"[3]: ecco il redditometro propriamente detto.

Osserviamo che l'accertamento sintetico rappresenta uno strumento di controllo molto spendibile dal legislatore nei confronti dell'opinione pubblica, specie se lo si invoca in fattispecie ove sono evidenti le sproporzioni tra consumi di lusso e redditi dichiarati. Da un lato, esso si dirige in modo indiscriminato verso tutte le categorie sociali, dai dipendenti ai professionisti, agli artigiani, ai piccoli commercianti o agli industriali: il tenore di vita consente di determinare la ricchezza senza guardare direttamente all'attività lavorativa, sparando invece nel mucchio di una moltitudine indifferenziata, e disorganizzata, di contribuenti che hanno la colpa di "spendere tanto". Per altro verso, non di rado questo strumento viene presentato all'opinione pubblica come il "vendicatore degli onesti", colpendo chi segue un tenore di vita incompatibile con la propria dichiarazione dei redditi. L'ultima incarnazione del redditometro, cadendo in una congiuntura di estrema difficoltà economica per l'Italia, ha creato prima ancora di diventare operativa forte malessere in varie categorie sociali, al punto da suggerire all'Agenzia delle Entrate un comunicato rassereneante in cui si esentano dall'applicazione dello strumento i pensionati puri ed i casi in cui lo scostamento tra reddito accertato sinteticamente e reddito dichiarato non superi i 12'000 euro[4].

Ora, visto che solo il contribuente conosce da dove ha ricavato le somme spese, è poi logico che la legge gli faccia carico di dimostrare il finanziamento delle spese con somme diverse da redditi non dichiarati. L'Amministrazione finanziaria si limita qui a dimostrare il sostenimento delle spese (il che è abbastanza facile quando si tratta di consumi o investimenti facilmente rilevabili, come il mantenimento di autovetture, di residenze secondarie, di imbarcazioni da diporto, eccetera), per poi quantificarle attraverso il cosiddetto "redditometro", superando *de iure* le incertezze di stima e le difficoltà degli uffici di stabilire quanto costi mantenere — ad esempio — un'imbarcazione da diporto, un cavallo da corsa o una villa in montagna.

La stessa logica è alla base del cosiddetto "spesometro" (introdotto dall'articolo 21 del Decreto Legge [di seguito D.L.] n. 78/2010), termine con cui si indica l'obbligo della comunicazione telematica delle operazioni rilevanti ai fini IVA. I dati acquisiti confluiscono in un'apposita banca dati e, tramite gli incroci con le altre informazioni contenute nell'Anagrafe tributaria, per consentire "un'analisi del rischio finalizzata alla selezione dei soggetti da sottoporre a controllo che potrà incidere in misura più che efficace sulla proficuità degli accertamenti e, quindi, sul contrasto all'evasione"<sup>[5]</sup>. Lo spesometro è in vigore per le operazioni rilevanti ai fini IVA (senza limite d'importo); non riguarda invece le operazioni non superiori a 3'600 euro (inclusa IVA) senza obbligo di fatturazione.

## 2.

### Il redditometro e il "redditest"

L'articolo 38 del D.P.R. n. 600/1973 determina dunque i criteri per determinare in via presuntiva il reddito, attraverso alcuni elementi, circostanze e coefficienti (particolarmente il possesso di beni, la formazione del patrimonio, quale risultante del flusso di redditi) anche ulteriormente individuati da decreti ministeriali come il D.L. n. 78/2010. Il punto di partenza del redditometro è rappresentato dal presupposto che, a fronte di un certo livello di spesa, vi deve essere almeno un'entrata di pari livello.

Si tratta del meccanismo attraverso il quale Fisco, faticando a tassare i redditi nel momento in cui si formano, cerca di individuarli all'atto della spesa, attraverso la valorizzazione di elementi:

- che ordinariamente affluiscono nel Sistema Informativo dell'Anagrafe Tributaria (inclusi quelli riferibili allo spesometro su cui torneremo subito);
- quelli acquisiti tramite scambi di informazioni con le altre agenzie fiscali, enti ed autorità pubbliche (INPS, PRA, INAIL, SIAE, Comuni);
- quelli acquisiti tramite specifiche e dedicate campagne di raccolta sul territorio anche in collaborazione con la Guardia di Finanza (che proseguiranno per ottenere elementi più specifici, non acquisibili in forma massiva).

Nell'ambito del nuovo redditometro vengono allo stato prese in considerazione oltre 100 voci, rappresentative di tutti gli aspetti della vita quotidiana, indicative di capacità di spesa, che contribuiscono congiuntamente alla stima del reddito. Le voci si possono aggregare in 7 categorie:

- abitazione;
- mezzi di trasporto;
- assicurazioni e contributi;
- istruzione;
- attività sportive e ricreative e cura della persona;
- altre spese significative;
- investimenti immobiliari e mobiliari netti.

Non è il caso di tediare il lettore con l'indicazione analitica del contenuto delle varie voci (di per sé facilmente intuibile): a titolo di curiosità, segnaliamo tra le "altre spese significative" teoricamente espressive di capacità contributiva gli assegni periodici corrisposti al coniuge (tra l'altro pacificamente deducibili per l'erogante), le donazioni a favore di Onlus (per altro verso detraibili fino ad un massimo di 2'065 euro) e le spese veterinarie.

La disponibilità di detti beni e il sostenimento di dette spese, laddove comporti anche nella singola annualità uno scostamento del 20% tra il reddito ricostruito sinteticamente e quello dichiarato, si tradurrà in un invito al contribuente a presentare le opportune spiegazioni (articolo 38 comma 7, del D.P.R. n. 600/73), non solo dimostrando che i beni provengono dall'impiego di redditi già sottoposti a tassazione (ovvero esenti) ma che il mantenimento dei medesimi è compatibile col reddito dichiarato<sup>[6]</sup>. Si noti che la "disponibilità dei beni indicati come indici e coefficienti presuntivi di capacità contributiva contempla anche le ipotesi di utilizzo a qualsiasi titolo, anche di fatto, da parte di terze persone in quanto obiettivo della disciplina è l'individuazione di fonti di reddito non dichiarate"<sup>[7]</sup>. In caso il contribuente non riesca a scongiurare l'emissione dell'accertamento, è comunque obbligatorio l'invito dell'ufficio ad una composizione bonaria in accertamento con adesione (articolo 38 comma 7, del D.P.R. n. 600/73).

In un'ottica difensiva, è senz'altro utile tenere presente che sia l'accertamento sintetico puro (*ex* comma 4) che quello redditometrico (*ex* comma 5) consistono nell'utilizzo di presunzioni cosiddette "semplici" da parte del Fisco, che cioè per essere valide devono essere suffragate da "gravità precisione e concordanza"<sup>[8]</sup>. Tecnicamente quindi non vi è alcuna inversione dell'onere della prova a carico del contribuente e, una volta che questi abbia fornito le sue "pezze d'appoggio", la determinazione del reddito dipenderà dagli equilibri del contraddittorio tra Fisco e contribuente stesso, con eventuale successivo controllo da parte dei Giudici tributari<sup>[9]</sup>.



Come noto, col D.L. già citato l'istituto è stato fortemente riformato attraverso l'analisi a campione di oltre 22 milioni di famiglie ovvero circa 50 milioni di soggetti. Il processo è partito con l'individuazione di gruppi omogenei di famiglie, all'interno dei quali sono state selezionate quelle in condizione di normalità: ciò si ottiene mediante appositi indicatori che rivelano eventuali, significative incoerenze tra le voci indicative di capacità di spesa ed il reddito dichiarato. L'ultima fase – evidentemente la più delicata – prevede la stima della relazione tra reddito e voci indicative della capacità di spesa, che avviene applicando una funzione di regressione multivariata, dove per ciascuno dei 55 gruppi omogenei le voci indicative della capacità di spesa contribuiscono in misura differenziata alla stima del reddito della famiglia.

Il redditometro così riformato è in vigore dal gennaio 2013; il 20 novembre 2012 è avvenuta invece la pubblicazione di un *software* (battezzato "redditest"), per consentire al contribuente di capire se il reddito che intende dichiarare al Fisco è in linea o no con il proprio tenore di vita e la capacità di spesa sostenuta nel corso dell'anno. I contribuenti possono quindi utilizzare il redditest per orientarsi in vista della compilazione della dichiarazione dei redditi; i risultati della verifica preventiva, in ogni modo, non potranno essere in alcuna maniera acquisiti dall'amministrazione finanziaria.

Il redditest si impernia, nel dettaglio, su 100 indicatori di spesa suddivisi in 7 categorie: abitazioni, mezzi di trasporto, assicurazioni e contributi previdenziali, istruzione, attività sportive e tempo libero, investimenti immobiliari e mobiliari e altre spese significative. Si spazia dalle spese per la casa all'istruzione dei figli, dagli investimenti agli abbonamenti allo stadio o al teatro, dai viaggi alle cene al ristorante. A partire da questo mosaico di uscite sarà ricostruito un reddito presunto che si potrà confrontare con il reddito da dichiarare. Di fronte a scostamenti consistenti (oltre il 20%) si accenderà, come detto, il semaforo rosso e si dovrà quindi valutare in un'ottica di *compliance* come comportarsi in sede di dichiarazione dei redditi; con il semaforo verde si potrà stare più tranquilli, almeno nei confronti di questa tipologia di accertamento.

### 3.

#### Lo spesometro

Il redditometro si basa, come accennato, anche sullo spesometro, introdotto dall'articolo 21 del D.L. n. 78/2010. Si tratta in sostanza dell'obbligo di comunicazione telematica con riferimento alle operazioni rilevanti ai fini IVA e a quelle senza obbligo di fatturazione, il cui importo IVA inclusa è superiore a 3'600 euro. A partire dal 2012, le comunicazioni dei dati relativi alle operazioni rilevanti ai fini IVA devono essere inviate entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello in cui le operazioni sono state effettuate. Nella comunicazione, che va redatta osservando le istruzioni contenute nel provvedimento del 29 dicembre 2011 (cosiddetto "tracciato record"), devono essere indicati:

- 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. Ai fini dei controlli, per le persone fisiche non titolari di partita IVA, gli elementi acquisiti saranno posti a confronto, insieme agli altri elementi di maggiore capacità contributiva, con i redditi dichiarati e, in caso di incongruenza, saranno come detto utilizzati nell'ambito del nuovo procedimento di accertamento sintetico. Per i soggetti titolari di partita IVA, le informazioni acquisite consentiranno di verificare il volume d'affari e i ricavi, nonché i costi e gli acquisti, indicati nella contabilità e nelle relative dichiarazioni fiscali, ovvero, in caso di omessa presentazione della dichiarazione, di ricostruire la base imponibile IVA e la posizione reddituale del contribuente.



### 4.

#### Osservazioni finali

In conclusione, se da un lato l'accertamento sintetico ed il redditometro forniscono agli Uffici un sistema efficiente per ridefinire i redditi dei contribuenti, dotato di un impianto normativo che sicuramente facilita il lavoro dei funzionari, esso per altro verso rischia di portare a risultati fuorvianti quanto più la condizione economica delle famiglie dipende da fattori patrimoniali, redditi soggetti a imposta sostitutiva, risorse provenienti dai genitori di entrambi i coniugi, ed altre circostanze non emergenti dal reddito ordinario IRPEF (Imposta sul reddito delle persone fisiche). Non a caso il legislatore ha posto, fin dalla riformulazione dell'articolo 38 in discorso, opportuni argini rispetto ad una determinazione meramente statistica del reddito sintetico: in questo senso va letto il duplice obbligatorio invito al contraddittorio da rivolgersi al contribuente, rispettivamente al momento in cui si rileva uno scostamento importante tra reddito sintetico e dichiarato (del 20% e non inferiore a 12'000 euro) e dopo l'emissione dell'accertamento, ai fini di una soluzione concordata della procedura.

Il tenore di vita può insomma essere uno strumento integrativo, e non sostitutivo, degli accertamenti basati sull'attività. Quand'anche si potessero determinare "al centesimo" le spese sostenute dal contribuente, è infatti praticamente impossibile perfino per lui stesso ricostruire la trama patrimoniale che le ha rese possibili. Per quanto si tratti di presunzioni semplici, vi è naturalmente una certa complessità insita nel doversi ricordare dei vari modi che consentono al contribuente di sopravvivere, per darne conto, documenti alla mano, a un potenziale controllo di quello che a molti è sembrato una sorta di "grande fratello fiscale". Timore che ci pare ingiustificato, dato che il Fisco offre tutte le garanzie derivanti dal fatto di essere una pubblica autorità e che oltretutto quel che interessa ai funzionari accertatori è da "dove vengono i soldi", non come questi vengano spesi<sup>[10]</sup>.

A margine, rileviamo come la percezione sociale di quello che è uno strumento utile come altri ai fini della lotta all'evasione (specie se l'Agenzia delle Entrate saprà valutare con saggezza in fase di contraddittorio) rischi tuttavia di produrre effetti paradossali legati alla paura di rendersi troppo visibili. Se infatti da un lato chi già era fiscalmente diligente vede aggravarsi gli obblighi di *compliance*, dall'altro il rischio è di favorire il "nero" nella misura in cui l'interesse del contribuente a non far figurare una determinata spesa per via del redditometro (e/o per avere uno sconto) si sommi all'interesse del fornitore a non fare emergere il relativo ricavo. Nello scenario peggiore, questa percezione sociale del redditometro potrebbe addirittura deprimere ulteriormente i consumi in Italia. Molto dipenderà da come l'Amministrazione finanziaria, pressata dalle esigenze di gettito e dalle contrastanti pulsioni ed istanze di un'opinione pubblica spaventata e confusa, saprà utilizzare lo strumento.

#### Elenco delle fonti fotografiche:

<http://image.webmasterpoint.org/news/original/redditest-per-i-contribuenti-italiani.jpg> [22.03.2013]

<http://www.mercatodipisa.it/images/soldi.jpg> [22.03.2013]

[1] Su questi temi si veda Lupi Raffaello, *Diritto amministrativo dei tributi*, Dike, 2013, oppure (dello stesso autore), *Manuale giuridico di scienza delle finanze*, Dike, 2012.

[2] La denominazione è tutto sommato in se stessa poco autoesplicativa rispetto al procedimento logico che ricerca il reddito in base alla spesa: il reddito non è distinto analiticamente in base alle varie fonti di produzione, e quindi è "sintetico", perché la spesa è un dato di "sintesi", purtroppo influenzato spesso da entrate prive di natura reddituale. Si vedano Covino Simone/Lupi Raffaello, *L'insufficienza dell'accertamento sintetico per un controllo di massa: una conferma tra le tante*, su *Dialoghi Tributarî*, n. 2/2010, pagina 35. Sull'accertamento sintetico vedasi Lupi Raffaello, *Metodi induttivi e presunzioni nell'accertamento tributario*, Milano 1988.

[3] Vedasi il Decreto del 24 dicembre 2012 "Contenuto induttivo degli elementi indicativi di capacità contributiva sulla base dei quali può essere fondata la determinazione sintetica del reddito".

[4] Si veda il Comunicato stampa dell'Agenzia delle Entrate del 20 gennaio 2013, dove si parla te-

stualmente di lotta alla "evasione spudorata".

[5] Si veda l'audizione del Direttore dell'Agenzia delle Entrate, Dottor Attilio Befera, "L'attività dell'Agenzia delle Entrate: il nuovo redditometro 2012", 31 gennaio 2012, Commissione finanze, Camera dei deputati.

[6] Corte di Cassazione, sentenze n. 9549 del 29 aprile 2011, n. 13289 del 17 giugno 2011 e n. 23621 dell'11 novembre 2011.

[7] Corte di Cassazione, sentenza n. 12448 dell'8 giugno 2011.

[8] Corte di Cassazione, sentenza n. 23554 del 20 dicembre 2012.

[9] Del resto le famiglie non sono "aziende" e sarebbe incongruo pretendere una documentazione contabile al livello di accuratezza delle contabilità commerciali.

[10] Si veda la nota Ordinanza del Giudice di Napoli del 21 febbraio 2013. Ci pare che siamo qui di fronte a un potere cautelare su una ritenuta interpretazione della Costituzione, ma in assenza di un interesse ad agire, data l'assenza di ogni attività della Guardia di Finanza: il ricorrente ha infatti presentato un ricorso meramente ipote-

tico. In ambito tributario, del resto, si ritengono impugnabili solo gli atti impositivi definitivi e non anche quelli prodromici. Mancherebbero alla correttezza del processo l'impugnazione dell'atto individuale e l'interesse ad agire, e forse anche la giurisdizione del giudice civile trattandosi di materia eminentemente tributaria.