

CAPITOLO 5

GLI INDICI DELLA RICCHEZZA E IL REDDITOMETRO

SOMMARIO: 1. Le difficoltà di determinare il reddito ricollegabile agli indici della ricchezza ed il passaggio a sistemi di predeterminazione quantitativa – 2. Le funzioni del Redditometro – 2.1. Il Redditometro come strumento di predeterminazione quantitativa – 2.2. Il Redditometro come limite alla discrezionalità amministrativa – 2.3. Il Redditometro nella selezione dei contribuenti da sottoporre a controllo – 2.4. La funzione informativa del Redditometro e l'interpretazione di Copenaghen – 2.5. La funzione normalizzatrice del Redditometro – 2.6. La funzione mediatica del Redditometro – 3. Il Redditometro e la funzione valutativa degli uffici finanziari – 4. Il bilanciamento di interessi e il Redditometro – 4.1. Il bilanciamento di interessi e le modalità di determinazione del reddito nel Redditometro – 4.2. I consumi medi e la normalizzazione del reddito alla luce dei principi costituzionali che presidono all'imposizione – 5. Gli effetti nel tempo del Redditometro.

1. Le difficoltà di determinare il reddito ricollegabile agli indici della ricchezza ed il passaggio a sistemi di predeterminazione quantitativa

La ricostruzione presuntiva del reddito, ma anche della base imponibile in genere, pone il problema di quantificare il reddito; si è tentato di superare tale problema attraverso sistemi di predeterminazione quantitativa¹.

La ricostruzione presuntiva, che per sua stessa natura richiede di collegare logicamente il fatto noto ed il fatto ignoto, richiede nel settore tributario qualcosa di più della comune esperienza.

La stima del *quantum* richiede, infatti, un'esperienza specialistica di matrice economico-aziendale che è difficile trovare in modo generalizzato tra i funzionari addetti all'accertamento; laddove tale esperienza faccia parte del

¹ L. PERRONE, *Il redditometro verso accertamenti di massa (con obbligo del contraddittorio e dell'invito all'adesione)*, in Rassegna tributaria n. 4 del 2011, pagg. 887 e ss, evidenzia «la natura duale dell'accertamento sintetico che, oggi come in passato, può esser di due tipi: il primo, effettuato sulla base di una valutazione, direttamente svolta dall'Ufficio, in relazione "alle spese di qualsiasi genere" individuate dallo stesso Ufficio; il secondo, "fondato sul contenuto induttivo di elementi indicativi di capacità contributiva" elaborati con apposito decreto ministeriale (solo quest'ultimo si poteva e si può definire redditometro)». Sul punto si veda anche M. BEGHIN, *Profili sistematici e questioni aperte in tema di accertamento "sintetico" e "sintetico redditometrico"*, in Rivista di diritto tributario, 2010, I, pagg. 717 e ss.; L. PERRONE, *L'accertamento sintetico del reddito complessivo IRPEF*, in Diritto e pratica tributaria, 1990, I, pagg. 27 e 28.

bagaglio tecnico del funzionario addetto all'accertamento sarà, comunque, un'esperienza parziale e frammentaria².

Se Tizio possiede diverse autovetture di grossa cilindrata verosimilmente Tizio è ricco³; ma quanto è ricco?

È massima di comune esperienza che costi mantenere una barca; ma quanto costa tale mantenimento? E tale costo come è ripartito nel tempo? Mantenere una barca vecchia costa verosimilmente di più che mantenere una barca nuova, ma quale è la differenza?

Le risposte al *quantum* non possono essere trovate nella comune esperienza, ma in un'esperienza specialistica che ben difficilmente potrà essere generalizzata.

È possibile, peraltro, che il funzionario accertatore abbia un fratello meccanico della Ferrari e, quindi, ne sappia qualcosa di tali vetture; il funzionario ha, quindi, una conoscenza "specialistica" del settore, ma tale conoscenza potrebbe essere ancora insufficiente a determinare l'ammontare di reddito ricollegabile alla disponibilità di una Ferrari.

I problemi della conoscenza specialistica e della determinazione dell'ammontare di reddito ricollegabile ad un indice di spesa hanno portato alla predisposizione di strumenti di predeterminazione quantitativa; nel caso dell'accertamento sintetico tale strumento è costituito dal Redditometro.

Il Redditometro, così come gli analoghi strumenti⁴ dei coefficienti pre-

² R. LUPI, *Manuale professionale di diritto tributario: la tassazione attraverso le aziende tra diritto ed economia*, IPSOA, 2011, pag. 322, nota 490, osserva che la quantificazione attraverso un decreto ministeriale, oltre a superare le incertezze di stima, supera anche le ritrosie degli uffici nell'assumersi la responsabilità di stabilire quanto costi mantenere - ad esempio - un'imbarcazione da diporto, un cavallo da corsa o una villa in montagna.

³ La presunzione, come si è già evidenziato, è una massima di comune esperienza e, cioè, il ragionamento che un uomo normale fa in una situazione normale; quindi è corretto supporre che se Tizio ha la Ferrari è ricco, poiché è una eccezione, che non inficia la massima di comune esperienza, che Tizio abbia comperato la Ferrari a rate e magari non ne paghi nemmeno una.

⁴ Sugli strumenti di accertamento parametrici si veda in generale F. BATTISTONI FERRARA, *I principi della riforma tributaria: accertamento sintetico e redditometro*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1994, I, pagg. 705 e ss.; A. DI PIETRO, *Rilevanza sostanziale delle "nuove" procedure di accertamento?* in AA.VV., *Il nuovo accertamento tributario tra teoria e processo*, C. PREZIOSI (a cura di), Roma, 1996, pagg. 29 - 36; L. DEL FEDERICO, *Le implicazioni sanzionatorie degli accertamenti parametrici*, AA.VV., *Il nuovo accertamento tributario tra teoria e processo*, C. PREZIOSI (a cura di), Roma, 1996, pagg. 231 - 244; A. FEDELE, *Rapporti tra i nuovi metodi di accertamento ed il principio di legalità*, in AA.VV., *Il nuovo accertamento tributario tra teoria e processo*, C. PREZIOSI (a cura di), Roma, 1996, pagg. 45 - 49; S. LA ROSA, *Alternatività dei "metodi" di accertamento alla luce delle recenti innovazioni normative*, in AA.VV., *Il nuovo accertamento tributario tra teoria e processo*, C. PREZIOSI (a cura di), Roma, 1996, pagg. 19 - 28; S. LA ROSA, *I modelli accertativi nel sistema tributario italiano*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1986, I, pagg. 1513 e ss.; P. RUSSO, *La tutela del contribuente nel processo sui redditi virtuali o presunti: problemi generali*, in AA.VV., *Il nuovo accertamento tributario tra teoria e processo*, C. PREZIOSI (a cura di), Roma, 1996, pagg. 53 - 70; L. TOSI, *Profili di costituzionalità della parametrizzazione del reddito*, in AA.VV., *Il nuovo accertamento tributario tra teoria e processo*, C. PREZIOSI (a cura di), Roma, 1996, pagg. 37 - 43; e P. FILIPPI, *L'accertamento delle imprese minori*, in AA.VV., *Il nuovo accertamento tributario tra teoria e processo*, C. PREZIOSI (a cura di), Roma, 1996, pagg. 219 - 222;

suntivi di compensi e ricavi⁵, dei parametri⁶, del contributo diretto lavorativo⁷ e degli studi di settore⁸, sacrifica la certezza e la precisione della

⁵ Sui coefficienti presuntivi di compensi e ricavi si veda M. BASILAVECCHIA, *Dai coefficienti all'efficienza: ascesa e declino dell'accertamento per automatismi*, in *Rassegna tributaria*, 1994, pagg. 278 e ss.; G. M. CIPOLLA, *L'utilizzo ai fini IVA dei coefficienti previsti dagli artt. 11 e 12 del D.L. n. 69/1989, convertito dalla L. n. 154/1989*, in AA.VV., *Il nuovo accertamento tributario tra teoria e processo*, C. PREZIOSI (a cura di), Roma, 1996, pagg. 431 – 444; P. BORIA, *L'accertamento del reddito societario mediante coefficienti presuntivi soggettivi: il contributo diretto lavorativo applicato alle società di persone*, in AA.VV., *Il nuovo accertamento tributario tra teoria e processo*, C. PREZIOSI (a cura di), Roma, 1996, pagg. 397 - 408; C. CONSOLO, *Accertamento dei redditi con coefficienti presuntivi, prova contraria e odierne prospettive a seguito della riscoperta del concordato (in una anomala versione erga omnes da 12.000 miliardi)*, in AA.VV., *Il nuovo accertamento tributario tra teoria e processo*, C. PREZIOSI (a cura di), Roma, 1996, pagg. 223 - 230; A. DI PIETRO, *Rilevanza sostanziale delle «nuove» procedure di accertamento?*, in *Il nuovo accertamento tributario tra teoria e processo*, C. PREZIOSI (a cura di), Roma, 1996, pag. 31; A. DI PIETRO, *I regolamenti, le circolari e le altre norme amministrative per l'applicazione della legge tributaria*, in AA.VV., *Trattato di diritto tributario*, AMATUCCI A. (diretto da), I, 2, Padova, 1994, pag. 629; E. FAZZINI, *L'accertamento per presunzioni: dai coefficienti agli studi di settore*, in *Rassegna tributaria*, 1996, pagg. 309 e ss.; S. LA ROSA, *L'amministrazione finanziaria*, Torino, 1995, pag. 71; R. LUPI, *Argomentazioni extracontabili e coefficienti predeterminati nell'accertamento dei contribuenti minori (dalla legge 154/89 al disegno di legge 3005/1991)*, in *Rassegna tributaria*, 1991, I, 635; R. LUPI, *Commento all'art. 12 della l. 154/89*, in *Le nuove leggi civili commentate* n. 5 del 1990, pagg. 113 e ss.; I. MANZONI, *Potere di accertamento e tutela del contribuente*, Milano, pag. 329; F. MOSCHETTI, *Evoluzione e prospettive dell'accertamento dei redditi determinati su base contabile*, in AA.VV., *Il nuovo accertamento tributario tra teoria e processo*, C. PREZIOSI (a cura di), Roma, 1996, pagg. 135 - 136; P. RUSSO, *La tutela del contribuente nel processo sui redditi virtuali o presunti: problemi generali*, in AA.VV., *Il nuovo accertamento tributario tra teoria e processo*, C. PREZIOSI (a cura di), Roma, 1996, pag. 329; L. SALVINI, *L'accertamento per coefficienti*, in AA.VV., *Il nuovo accertamento tributario tra teoria e processo*, C. PREZIOSI (a cura di), Roma, 1996, pagg. 157 – 164; L. SALVINI, *Commento all'art. 11 del D.L. n. 69 del 1989*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1990, pagg. 1092, 1093 e 1099; G. TINELLI, *Presunzioni (diritto tributario)*, in *Enciclopedia giuridica*, XXIV, Roma, 1991, pag. 3; G. TINELLI, *Il reddito d'impresa nel diritto tributario*, Milano, 1991, pag. 281; M.A. GRIPPA SALVETTI, *Riserva di legge e delegificazione nell'ordinamento tributario*, Milan, 1998, pag. 52 e V. FREDA, *La richiesta di chiarimenti nell'accertamento per coefficienti presuntivi: implicazioni procedurali e processuali*, in AA.VV., *Il nuovo accertamento tributario tra teoria e processo*, C. PREZIOSI (a cura di), Roma, 1996, pagg. 361 – 382.

⁶ Sui parametri si veda S. SAMMARTINO, *Strumenti parametrici di accertamento e imposta di attività*, in AA.VV., *Il nuovo accertamento tributario tra teoria e processo*, C. PREZIOSI (a cura di), Roma, 1996, pagg. 195 – 200.

⁷ Sul contributo diretto lavorativo si veda P. BORIA, *L'accertamento del reddito societario mediante coefficienti presuntivi soggettivi: il contributo diretto lavorativo applicato alle società di persone*, in AA.VV., *Il nuovo accertamento tributario tra teoria e processo*, C. PREZIOSI (a cura di), Roma, 1996, pagg. 397 – 408; G. FALSITTA, *Manuale di diritto tributario. Parte generale*, Padova, 1997, pag. 248; R. LUPI, *L'impresa minore dopo la legge 413/1191*, in *Rivista di diritto tributario*, 1993, I, pag. 5; F. MOSCHETTI, *Evoluzione e prospettive dell'accertamento dei redditi determinati su base contabile*, in AA.VV., *Il nuovo accertamento tributario tra teoria e processo*, C. PREZIOSI (a cura di), Roma, 1996, pagg. 137 – 139; R. TORRIGIANI, *Minimum e coefficienti presuntivi. Osservazioni sistematiche*, in *Il Fisco*, 1993, pag. 7203 e L. TOSI, *Le predeterminazioni normative nell'imposizione reddituale*, Milano, 1999, pagg. 33 e 34, 335 – 353. A. MERCATALI, *La doppia faccia della minimum tax*, in *Bollettino tributario*, 1993, pag. 105.

⁸ Sugli studi di settore si vedano: M. BEGHIN, *Prime considerazioni sulle recenti modifiche alla disciplina degli studi di settore*, in *Corriere tributario* n. 3 del 2007, pagg. 173 e ss.; S. CAPO-

ricostruzione alla economicità e all'efficienza dell'azione di accertamento⁹, predeterminando il risultato della ricostruzione¹⁰ ed evitando di dover for-

LUPU, *Studi di settore. Le nuove disposizioni*, in *Il fisco*, 1998, pagg. 4564 e ss.; A. FANTOZZI, *Valutazione giuridica degli studi di settore*, in *Atti del Convegno di studi I nuovi studi di settore*, allegato alla rivista *Il fisco* n. 25 del 2000, pagg. 39 e ss.; E. FAZZINI, *L'accertamento per presunzioni: dai coefficienti agli studi di settore*, in *Rassegna tributaria*, 1996, pagg. 309 e ss.; A. FEDELE, *Rapporti tra i nuovi metodi di accertamento ed il principio di legalità*, in AA.VV., *Il nuovo accertamento tributario tra teoria e processo*, C. PREZIOSI (a cura di), Roma, 1996, pagg. 48 - 49; P. FILIPPI, *L'accertamento delle imprese minori*, in AA.VV., *Il nuovo accertamento tributario tra teoria e processo*, C. PREZIOSI (a cura di), Roma, 1996, pagg. 220 - 222; G. F. GAFFURI, *Considerazioni sull'accertamento tributario*, in *Rivista di diritto finanziario*, pagg. 535 e ss.; F. GALLO, *Ancora sulla questione reddito normale reddito effettivo: la funzione degli studi di settore*, in *Atti del Convegno di studi, I nuovi studi di settore*, allegato alla rivista *Il fisco*, n. 25 del 2000, pagg. 39 e ss.; F. GALLO, *Gli studi di settore al bivio tra la tassazione del reddito normale e di quello effettivo*, in *Rassegna tributaria*, 2000, pagg. 1495 e ss.; C. GARBARINO, *Studi di settore, onere della prova, avviso di accertamento*, in AA.VV., *Il nuovo accertamento tributario tra teoria e processo*, C. PREZIOSI (a cura di), Roma, 1996, pagg. 207 e ss.; C. GARBARINO, *Studi di settore, concordato e nuove tipologie di accertamento dei redditi*, in *Rivista di diritto tributario*, 1997, I, pagg. 87 e ss.; R. LUPI, *Gli studi di settore tra automatismi e valutazioni degli uffici fiscali*, in AA.VV., *Il nuovo accertamento tributario tra teoria e processo*, C. PREZIOSI (a cura di), Roma, 1996, pagg. 151 - 156; R. MAGLIO, *Accordi sindacali finanziari e studi di settore: confronto storico e prospettive*, in AA.VV., *Il nuovo accertamento tributario tra teoria e processo*, C. PREZIOSI (a cura di), Roma, 1996, pagg. 297 - 308; F. MOSCHETTI, *Evoluzione e prospettive dell'accertamento dei redditi determinati su base contabile*, in AA.VV., *Il nuovo accertamento tributario tra teoria e processo*, C. PREZIOSI (a cura di), Roma, 1996, pagg. 140 - 145; S. MULEO, *Contributo allo studio del sistema probatorio nel procedimento di accertamento*, Torino, 2000, pagg. 206-216; E. NUZZO, *Procedure d'accertamento dei redditi di impresa e di lavoro autonomo*, in *Rassegna tributaria*, 1986, I, pagg. 188 e ss.; N. PENNELLA, *Forma e procedimento degli studi di settore*, in AA.VV., *Il nuovo accertamento tributario tra teoria e processo*, C. PREZIOSI (a cura di), Roma, 1996, pagg. 455 - 476; L. PERRONE, *Evoluzione e prospettive dell'accertamento tributario*, in *Rivista di diritto finanziario*, 1982, n. 1, I, pagg. 79 e ss.; F. TESAURO, *L'accertamento sintetico del reddito delle persone fisiche: teoria giuridica e prassi degli uffici*, in *Bollettino tributario*, 1981, n. 7, pagg. 491 e ss.; F. TESAURO, *Considerazioni sui parametri ministeriali di determinazione sintetica del reddito delle persone fisiche*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1983, n. 6, I, pagg. 1941 e ss. e L. Tosi, *Su un'ipotesi di tassazione del reddito normale: problematiche applicative e costituzionali*, in *Rivista di diritto finanziario*, 1990, I, pagg. 97 e ss.

⁹ M. BASILAVECCHIA, *Metodi di accertamento e capacità contributiva*, *Rassegna tributaria* n. 5 del 2012, pagg. 1107 e ss., osserva che «L'impiego di strumenti presuntivi e di tecniche di quantificazione della base imponibile basate su strumenti parametrici largamente basati sull'applicazione di criteri statistico-matematici ha da sempre rappresentato un punto critico della relazione tra poteri dell'amministrazione finanziaria ed esigenza di individuazione di una capacità contributiva effettiva».

¹⁰ Si era tentato di percorrere una via intermedia attraverso l'elaborazione di Metodologie di accertamento e Studi di settore che fossero soltanto una guida al verificatore. Le metodologie del Dipartimento delle Entrate guidavano gli uffici nella ricerca degli elementi rilevanti nella ricostruzione del volume di ricavi, ma non fornivano alcun supporto nella quantificazione dello stesso con la conseguenza che l'ammontare di ricavi ricostruito in via presuntiva era condizionato dalla sensibilità e dall'esperienza del funzionario nel particolare settore verificato. Sulla funzione degli studi di settore si veda Commissione per l'elaborazione degli Studi di settore, *Relazione conclusiva approvata il 13 aprile 1994*, in *Rassegna tributaria*, 1994, pagg. 760-761.

mare dei verificatori con esperienze specialistiche, o meglio ultraspecialistiche¹¹.

2. Le funzioni del Redditoometro

La funzione principale del Redditoometro è, quindi, quella di rendere più economica ed efficiente l'azione degli uffici finanziari, predeterminando gli indici e l'ammontare di spesa ad essi ricollegabile; tale funzione era già presente nell'originaria normativa anche se in quel caso gli indici erano predeterminati e la quantificazione si riferiva al reddito.

Il Redditoometro nell'originaria normativa aveva anche la funzione di limitare l'attività valutativa degli uffici al fine di evitare accordi illeciti; tale funzione è stata, tuttavia, progressivamente attenuata¹² e, progressivamente, è stata attribuita sempre maggiore rilevanza all'attività valutativa che costituisce un momento imprescindibile nell'azione di ricostruzione sintetica del reddito basato sulla capacità di spesa.

L'evoluzione della funzione del Redditoometro è coerente con l'evoluzione del sistema tributario che è passato da una fiscalità basata sulla stima ad una

¹¹ L'intervento del verificatore con tutta la sua sensibilità e specializzazione "tributaria" è comunque necessario, poiché come si vedrà l'attività induttiva, presuppone il contraddittorio con il contribuente e una valutazione sia delle risultanze del Redditoometro sia delle giustificazioni addotte dal contribuente.

¹² L'art. 38, quarto comma, del D.P.R. n. 600 del 1973 nell'originaria formulazione prevedeva, infatti, che se «il reddito complessivo risultante dalla determinazione analitica è inferiore a quello fondatamente attribuibile al contribuente in base ad elementi e a circostanze di fatto certi, l'ufficio determina sinteticamente il reddito complessivo netto in relazione al contenuto induttivo di tali elementi e circostanze» e che «A tal fine possono essere stabiliti, con decreto del Ministro per le finanze da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, indici e coefficienti presuntivi di reddito o di maggiore reddito in relazione agli elementi indicativi di capacità contributiva di cui al secondo comma dell'art. 2» dello stesso decreto. L'art. 38, quarto comma, nella formulazione vigente dal 1° gennaio 1992 ha previsto, poi, che «L'ufficio, indipendentemente dalle disposizioni recate dai commi precedenti e dell'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» e che «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, quindi, determinare induttivamente il reddito o il maggior reddito in relazione agli elementi indicativi di capacità contributiva di cui al secondo e terzo comma dell'articolo 2, quando il reddito dichiarato non risulta congruo rispetto ai predetti elementi per due o più periodi di imposta»; tale formulazione non contiene più il riferimento ad indici e coefficienti presuntivi di reddito, ma prevede soltanto che con decreto del Ministro delle finanze possano essere stabilite «le modalità in base alle quali l'ufficio può determinare induttivamente il reddito o il maggior reddito». L'art. 1, comma 1, lettera q), D.L. 31 maggio 1994, n. 330, convertito, con modificazioni, dalla L. 27 luglio 1994, n. 473, ha sostituito le parole «in relazione agli elementi indicativi di capacità contributiva di cui al secondo e terzo comma dell'art. 2» con le parole «in relazione ad elementi indicativi di capacità contributiva individuati con lo stesso decreto».

fiscalità analitica ed è, poi, tornato ad utilizzare la stima laddove i redditi non possono essere misurati con gli strumenti tipici della fiscalità analitica.

L'attuale disciplina attribuisce, infatti, un ruolo centrale all'attività valutativa che costituisce ora un momento necessario della ricostruzione sintetica del reddito basata sulla capacità di spesa.

Il riavvicinamento ad una fiscalità basata sulla stima, laddove gli strumenti tipici della fiscalità analitica non assicurano l'attendibilità della ricostruzione del reddito, potrebbe spiegare anche l'altra importante, seppur discutibile, funzione che sembra aver assunto il Redditometro: quella di normalizzare il reddito.

Il Redditometro ha, infine, altre due funzioni che sotto diversi profili sono in un rapporto di complementarità sia tra loro sia con le altre funzioni; il Redditometro, soprattutto nella versione del Redditest, ha, infatti, anche una funzione di ausilio nella selezione dei contribuenti da sottoporre a controllo ed una funzione di informativa¹³.

Il Redditest che a quanto è, dato capire è una versione semplificata dell'applicativo a disposizione degli uffici per ricostruire il reddito sulla base della capacità di spesa¹⁴, dovrebbe essere di ausilio ai contribuenti per valutare la coerenza i tra redditi prodotti nel periodo d'imposta e la capacità di spesa di quel periodo.

Il Redditometro ha, infine, quella funzione mediatica tipica delle campagne di lotta all'evasione.

La funzione mediatica è forse la più importante funzione del Redditometro, perché tale strumento per essere utilizzato correttamente richiede un notevole impiego di risorse e, quindi, non potrà essere utilizzato sistematicamente come strumento di accertamento; il varo del Redditometro consente, però, di far vedere che il Fisco "ti guarda".

2.1. Il Redditometro come strumento di predeterminazione quantitativa

Il Redditometro ha, in primo luogo, la funzione di rendere più economica ed efficace l'azione di accertamento, superando i problemi connessi alla necessi-

¹³ L'Agenzia delle entrate evidenzia che il Redditest «È un prodotto informatico di ausilio all'autodiagnosi per i contribuenti» e che «Serve a orientare circa la coerenza del proprio reddito familiare rispetto alle spese sostenute» e che «Dà un'informazione qualitativa (verde=coerente/rosso=non coerente)». Cfr.: <http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/file/nsilib/nsi/agenzia/agenzia+comunica/comunicati+stampa/archivio+comunicati/cs+2012/cs+novembre+2012/cs20112012+redditest/Binder1.pdf>.

¹⁴ L'Agenzia delle entrate, illustrando il Redditest, evidenzia che «Il metodo seguito per la stima del reddito familiare nel Redditest si basa su consolidate procedure statistiche ed individua le relazioni tra gli elementi di spesa e il reddito dichiarato», che «Le relazioni sono individuate sulla base di analisi condotte su una platea di riferimento composta da oltre 22 milioni di famiglie», che «Alle voci di spesa è stato attribuito un coefficiente che misura la relazione tra il reddito e l'elemento di spesa conosciuto e gli altri elementi non conosciuti» ed, infine, che «Tramite il modello si ricostruiscono così le informazioni mancanti». Cfr.: Agenzia delle entrate, *Il nuovo accertamento sintetico*, <http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/file/nsilib/nsi/agenzia/agenzia+comunica/comunicati+stampa/archivio+comunicati/cs+2012/cs+novembre+2012/cs20112012+redditest/Binder1.pdf>.

tà di conoscenze specialistiche generalizzate ed alla determinazione dell'ammontare di spesa ricollegabile ad un determinato indice¹⁵.

Il Redditometro, come gli altri strumenti di predeterminazione quantitativa, ha la funzione di superare l'incertezza collegata al giudizio di fatto che fondandosi su criteri empirici e interpretativi, lascia ampi margini di incertezza sull'attendibilità della soluzione raggiunta¹⁶; con tale strumento, infatti, si supera la necessità di dimostrazioni specifiche, sia in relazione alla quantificazione della spesa ricollegabile ad un determinato indice, sia, nella versione del Redditest, in relazione alla quantificazione del reddito ricollegabile alla capacità di spesa.

L'Agenzia delle entrate verificata l'esistenza dei presupposti, affinché si possa procedere alla determinazione sintetica del reddito, dovrà, infatti, quantificare la spesa attribuibile al contribuente, in primo luogo, sulla base dei conteggi automatici previsti dal Redditometro¹⁷.

Il Redditometro, perseguendo l'economicità e l'efficienza dell'azione di accertamento e predeterminando il risultato della ricostruzione sintetica del reddito, sacrifica, tuttavia, la precisione dei risultati di tale ricostruzione, che debbono, quindi, essere apprezzati e valutati in termini probabilistici¹⁸.

La necessità di un'intensa attività valutativa rende, quindi, il Redditometro uno strumento più economico ed efficiente soltanto in astratto e un utilizzo corretto di tale strumento ne preclude di fatto un impiego sistematico.

2.2. Il Redditometro come limite alla discrezionalità amministrativa

Il Redditometro, specialmente al momento della formulazione della norma, aveva anche la funzione di contrastare gli accordi illeciti tra funzionari del Fisco e contribuenti.

L'attività valutativa in una fiscalità ad impulso d'ufficio lasciava, infatti,

¹⁵ M. BEGHIN, *Accertamento sintetico, dimostrazione del nesso eziologico e «probatio diabolica»*, in Corriere tributario n. 4 del 2013, pagg. 275 e ss., evidenzia che il Redditometro rappresenta un ausilio all'accertamento e che si «tratta, tuttavia, di un ausilio di carattere meramente quantitativo. Questo strumento indica, in altre parole, quale ammontare di reddito dovrebbe essere disponibile, in situazioni di normalità, per il mantenimento dei beni o dei servizi dei quali il contribuente dispone».

¹⁶ A. MARCHESELLI, *Strategie difensive del contribuente di fronte all'efficacia presuntiva dell'accertamento sintetico*, in Corriere tributario n. 5 del 2013, pagg. 358-359, evidenzia che «critica appare la quantificazione del reddito. Si tratta di risalire dalla spesa alla quota di reddito imponibile ad essa dedicata. Il passaggio è indubbiamente connotato di un ineliminabile margine di opinabilità: per l'ovvia ragione che quanto uno spende per un determinato indice di tenore di vita dipende anche da condizioni, gusti e propensioni personali. Questa parte della dimostrazione è quasi inevitabilmente fondata su valori medi e connotati di una certa astrattezza e quindi più facilmente attaccabile dai contribuenti».

¹⁷ Così G. FALSITTA, *Manuale di diritto tributario-Parte generale*, Padova, 2008, pag. 411.

¹⁸ La diversità tra probabilità e certezza, come si è già evidenziato, è soltanto una funzione quantitativa. Sul punto, si veda R. LUPI, *Metodi induttivi e presunzioni nell'accertamento tributario*, Milano, 1988, pag. 61; M. TARUFFO, *La prova dei fatti giuridici*, 1992, pagg. 191 e ss.

notevoli margini di accordo, che potevano rendere non sempre limpida l'azione dei funzionari e che potevano dar luogo a fenomeni di corruzione e concussione.

Il passaggio alla determinazione analitico-contabile, culminato con la riforma del 1973, perseguiva l'illusione di eliminare dalla determinazione degli imponibili qualsiasi margine di valutazione e, quindi, anche la possibilità di accordi illeciti.

La riforma fiscale del 1973, inseguendo anche il pregiudizio di un'assoluta quanto generica indisponibilità del credito tributario¹⁹, sopprime, quindi, gran parte delle forme di "patteggiamento"²⁰ che derivavano dall'attività valutativa tipica della fiscalità ad impulso d'ufficio.

Il Redditometro eliminava, in modo predeterminato, quegli stessi margini di valutazione che erano stati sottratti al Fisco, attraverso l'introduzione di un sistema generalizzato di determinazione analitico-contabile del reddito²¹.

Il Redditometro, quindi, aveva la funzione di garantire l'uniformità di valutazione in sede amministrativa degli stessi elementi della capacità di spesa²².

Il Redditometro, quale direttiva gerarchica²³, conserva anche nell'attuale disciplina un importante effetto vincolante per l'attività degli uffici e potrebbe comportare uno svilimento dell'attività valutativa che costituisce, però, un momento imprescindibile nella ricostruzione sintetica del reddito basata sulla capacità di spesa²⁴.

¹⁹ Sulla indisponibilità del credito tributario, si veda G. FALSITTA, *Natura e funzione dell'imposta con speciale riguardo al fondamento della sua «indisponibilità»*, in AA.VV., *Profili autoritativi e consensuali del diritto tributario*, S. LA ROSA (a cura di), Milano, 2008, pagg. 45 – 88; P. RUSSO, *Indisponibilità del tributo e definizioni consensuali delle controversie*, in AA.VV., *Profili autoritativi e consensuali del diritto tributario*, S. LA ROSA (a cura di), Milano, 2008, pagg. 89 – 120; A. GIUDARA, *Indisponibilità del tributo e accordi in fase di riscossione*, Milano, 2011, pagg. 52 - 198 e G. INGRAO, *La valutazione del comportamento delle parti nel processo tributario*, Milano, 2008, pagg. 21 – 33.

²⁰ Tali forme di patteggiamento erano allora comunemente definite con l'espressione "concordato fiscale".

²¹ G. TINELLI, *L'accertamento sintetico del reddito complessivo nel sistema dell'IRPEF*, Padova, 1993, pag. 226, evidenzia che la previsione dello strumento redditometrico ha la finalità di ridurre i margini di discrezionalità degli Uffici impositori nella quantificazione del reddito desumibile dagli indici di spesa, rilevando che i relativi coefficienti si inseriscono «nella logica garantistica propria della riforma tributaria e in particolare, nell'intenzione di "imbrigliare" giuridicamente l'ampio potere valutativo degli uffici delle imposte».

²² G. TINELLI, *L'accertamento sintetico del reddito complessivo nel sistema IRPEF*, Padova, 1993, pag. 228.

²³ Sul tema si veda L. PERRONE, *Discrezionalità e norma interna nell'imposizione tributaria*, Milano, 1969.

²⁴ M. BEGHIN, *Il redditometro e gli altri accertamenti «per standard» nelle maglie della presunzione semplice*, in *Corriere tributario* n. 26 del 2013, pagg. 2035 e ss., osserva che «gli standard possono inoltre produrre un effetto deformante (e addirittura svilente) sull'azione amministrativa; segnatamente, al funzionario cui sia imposto di applicare in modo acritico lo standard è sottratta la capacità di ragionamento sulla dimensione quali-quantitativa del fatto economico; i ricavi sono tali non già in quanto siano state individuate operazioni economiche attive ascritte».