

# I COEFFICIENTI PRESUNTIVI DI REDDITO TERRENI NON EDIFICATI, EDIFICABILI MA SOTTOPOSTI AL VINCOLO URBANISTICO DI DESTINAZIONE – RENDITA CATASTALE DI FABBRICATI

*Relatore:*

Prof. Avv. Loris TOSI

Professore Ordinario di Diritto Tributario presso l'Università  
Cà Foscari di Venezia

1. Nel mio intervento affronterò le problematiche connesse agli accertamenti effettuati su base statistica e, in particolare, ai provvedimenti impositivi elevati in applicazione di parametri, coefficienti e studi di settore.

Si tratta di una legislazione succedutasi per più di 15 anni, a partire dal terzo Decreto Visentini del 1985 <sup>1</sup>.

Ora, dalla prima versione (coefficienti Vicentini) all'ultima versione (studi di settore) passando per coefficienti presuntivi, coefficienti di congruità, coefficienti presuntivi di ricavi, coefficienti presuntivi di reddito e <<minimum tax>>, il contenuto delle disposizioni, ora legislative ora regolamentari, che hanno disciplinato questo settore dell'accertamento è spesso variato anche in forma molto sensibile, con tecnicismi che raramente si riscontrano in altri rami dell'ordinamento.

Senonché, nel corso di tutti questi anni ci sono delle costanti che possiamo considerare espressioni di una tendenza legislativa ormai consolidata.

Tali costanti, a mio avviso, possono essere enucleate sia sul piano della *ratio legis* sia sul piano della tecnica applicativa.

2. La *ratio legis* è sempre la medesima – peraltro espressamente dichiarata – vale a dire la semplificazione dell'azione accertativa, finalizzata all'alleggerimento dell'Amministrazione finanziaria dall'onere di dimostrare l'entità dell'evasione con mezzi istruttori più o meno dispendiosi ed intrusivi.

L'attività degli Uffici viene così spostata verso l'applicazione di formule matematiche e coefficienti numerici – alle volte molto semplici, alle volte un po' più complessi – a determinati indici economici: si tratta di indici sia contabili (come determinate voci di spesa enucleabili dalla dichiarazione) sia fisici (come l'estensione e l'ubicazione dei locali, la tipologia della clientela e via dicendo).

---

<sup>1</sup> Per una disamina degli istituti di cui si tratta, mi sia consentito di rimandare a Tosi L., *Le predeterminazioni normative nell'imposizione reddituale*, Milano, 1999.

La *ratio* degli strumenti in argomento comporta due corollari:

– il primo è l'uniformazione dell'attività accertativa, con conseguente riduzione dello spazio di discrezionalità e, tendenzialmente, l'emanazione di accertamenti standardizzati o standardizzabili;

– il secondo è l'effetto deterrente nei confronti dei contribuenti che, in linea di massima, dovrebbero esser in grado di sapere, al momento della presentazione della dichiarazione, quale maggior reddito potrà essere loro attribuito, in applicazione di questi strumenti forfetari.

3. Dette finalità, lo si ripete, sono perseguite con norme e strumenti diversi, ma sempre con la medesima tecnica legislativa.

Invero, si riscontra anzitutto una norma di legge: una norma primaria, che introduce l'istituto e lo definisce in modo estremamente laconico; si potrebbe dire che lo tratteggia per sommissimi capi. Basti ricordare l'ultima disposizione emanata in materia, vale a dire l'art. 62 *bis* del D.L. 30 agosto 1993, n. 331, che ha introdotto gli studi di settore: si tratta di un esempio palese di quanto testé evidenziato. La norma, infatti, si limita a stabilire che gli uffici del dipartimento delle entrate del Ministero delle Finanze, sentite le associazioni professionali e di categoria, elaborano, in relazione ai vari settori economici, appositi studi di settore per rendere più efficace l'azione accertatrice; a tal fine gli uffici identificano campioni significativi di contribuenti appartenenti ai medesimi settori<sup>2</sup>.

Questo è l'istituto per come viene delineato dalla fonte primaria, dalla norma di legge.

Di qui, il concreto approntamento dell'istituto viene sistematicamente demandato ad una fonte di rango secondario, cioè ad un atto dell'esecutivo che, a mio avviso, ha natura regolamentare (ma il punto non è pacifico: si tratta comunque di un atto dell'esecutivo).

Ed è intuitivo, stante la laconicità del dato normativo primario, che è ne-

---

<sup>2</sup> La disposizione, testualmente recita: <<gli uffici del Dipartimento delle entrate del Ministero delle finanze, sentite le associazioni professionali e di categoria, elaborano, entro il 31 dicembre 1995, in relazione ai vari settori economici, appositi studi di settore al fine di rendere più efficace l'azione accertatrice e di consentire una più articolata determinazione dei coefficienti presuntivi di cui all'articolo 11 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1989, n. 154, e successive modificazioni. A tal fine gli stessi uffici identificano campioni significativi di contribuenti appartenenti ai medesimi settori da sottoporre a controllo allo scopo di individuare elementi caratterizzanti l'attività esercitata. Gli studi di settore sono approvati con decreti del Ministro delle finanze, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale entro il 31 dicembre 1995, possono essere soggetti a revisione ed hanno validità ai fini dell'accertamento a decorrere dal periodo di imposta 1995>>.

cessariamente l'esecutivo che delinea lo strumento accertativo in tutti gli aspetti, soggettivi, oggettivi e applicativi.

Un'ulteriore caratteristica è che l'atto al quale la norma primaria demanda questa importantissima funzione, pur avendo natura regolamentare, elude sempre il dettato della L. 400/1988 in materia di potestà regolamentare dell'esecutivo<sup>3</sup>.

Ciò per quanto concerne tre aspetti distinti:

- il soggetto al quale viene demandato il potere, che è quasi sempre il Presidente del Consiglio dei Ministri;
- la denominazione dell'atto: non si usa quasi mai la parola <<regolamento>>;
- e, soprattutto, la mancata acquisizione del previo parere del Consiglio di Stato.

4. Tutti gli strumenti accertativi in argomento possono essere accomunati in quanto semplificano ed alleggeriscono gli oneri probatori a carico dell'Amministrazione finanziaria.

Invero, i provvedimenti impositivi emanati sulla base degli strumenti in esame presentano una parte motiva che si limita a richiamare l'avvenuta applicazione di indici, coefficienti e parametri. Nulla più.

Ciò per effetto del ribaltamento degli oneri di prova (liberatoria) che vengono trasferiti a carico del contribuente, il più delle volte ponendo delle limitazioni quanto al mezzo di prova contraria (laddove si chiede la prova documentale) oppure quanto all'oggetto della prova contraria (laddove si chiede di dimostrare condizioni eccezionali o straordinarie tali da rendere inapplicabile lo strumento forfetario).

Il tutto si unisce ad una forte incentivazione del contraddittorio tra contribuente ed Amministrazione finanziaria.

---

<sup>3</sup> L'art. 17 della L. 23 agosto 1988, n. 400 (rubricato <<Regolamenti>>) stabilisce che <<Con decreto ministeriale possono essere adottati regolamenti nelle materie di competenza del ministro o di autorità sottordinate al ministro, quando la legge espressamente conferisca tale potere. Tali regolamenti, per materie di competenza di più ministri, possono essere adottati con decreti interministeriali, ferma restando la necessità di apposita autorizzazione da parte della legge. I regolamenti ministeriali ed interministeriali non possono dettare norme contrarie a quelle dei regolamenti emanati dal Governo. Essi debbono essere comunicati al Presidente del Consiglio dei ministri prima della loro emanazione.

4. I regolamenti di cui al comma 1 ed i regolamenti ministeriali ed interministeriali, che devono recare la denominazione di "regolamento", sono adottati previo parere del Consiglio di Stato, sottoposti al visto ed alla registrazione della Corte dei conti e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale>>.

Il che avviene prevedendo delle forme di contraddittorio anticipato, aprendo così un vero e proprio sub-procedimento pre-accertativo, oppure incoraggiando al massimo l'accertamento con adesione, istituto di cui i relatori precedenti hanno già detto.

**5.** Questo è l'impianto di tutte le norme che si sono succedute dal 1985 a oggi.

Ebbene, non può sottacersi come da esse emergano almeno quattro ordini di problemi.

*In primo luogo*, è assai dubbia la compatibilità degli strumenti accertativi approntati dall'esecutivo con l'art. 23 della Costituzione, che impone la riserva di legge in materia tributaria<sup>4</sup>. Senonché, com'è noto, la Corte Costituzionale, in questi decenni, ha seguito un'interpretazione molto blanda dell'art. 23, che peraltro dovrebbe essere rivista, in modo da riconsiderare fattispecie come quelle in esame.

*In secondo luogo*, è assai dubbia la legittimità degli atti regolamentari in esame considerato il mancato rispetto della L. 400/1988; a tal proposito, nel prosieguo richiamerò alcune sentenze che hanno disapplicato questi meccanismi di natura forfetaria, proprio alla luce della palese violazione della L. 400/1988.

*In terzo luogo*, dovrebbe appurarsi l'applicabilità retroattiva (tutt'altro che scontata) di questi indici forfetari.

*In quarto luogo*, è necessario chiarire il tema della prova, che mi pare rappresenti l'aspetto più importante e sul quale, in questi primi anni di applicazione, maggiormente si è concentrata la giurisprudenza.

**6.** Il tema della prova può essere affrontato da due angolazioni: quello dell'Amministrazione finanziaria e quello del contribuente.

Dal punto di vista dell'Amministrazione finanziaria, si tende ad intravedere in questi strumenti una vera e propria presunzione legale.

Si sostiene cioè che questi meccanismi (siano essi coefficienti, parametri o studi di settore) introducono delle vere e proprie presunzioni legali, le quali opererebbero in modo molto semplice: dato un determinato costo (spesa per il personale, spesa per l'acquisizione di beni o servizi, ecc.) applicata la formula prevista nel regolamento, si ottiene il livello di ricavi o di reddito accertabile.

---

<sup>4</sup> Per approfondimenti in merito alla riserva di legge in materia tributaria si veda GRIPPA SALVETTI M. A., *Riserva di legge e delegificazione nell'ordinamento tributario*, Milano, 1998.

Ed il conseguente avviso di accertamento dovrebbe ritenersi già <<provato>>, sempre che non sia il contribuente a dimostrare il mancato conseguimento dei maggiori ricavi o del maggior reddito accertato.

In realtà, non mi sembra che questi meccanismi di forfetizzazione, quanto a schema applicativo, siano esattamente sovrapponibili alle presunzioni legali.

Ora, non v'è dubbio che sussista un rapporto inferenziale tra fatto noto e fatto ignoto. Tuttavia, rispetto alle presunzioni (anche legali) vere e proprie, il percorso che porta dal fatto noto al fatto ignoto è di natura diversa.

Le presunzioni legali vere e proprie rapportano il nesso inferenziale tra fatto noto e fatto ignoto a ciò che normalmente accade. Basti pensare, per fare un esempio, alla vecchia presunzione secondo cui la cessione immobiliare tra padre e figlio doveva intendersi come donazione: si tratta di presunzione legale che corrisponde all'*id quod*<sup>5</sup>.

Di converso, nei casi di cui ci stiamo occupando, questa connotazione (questo rapporto con la realtà, con un *id quod*) o non esiste o è tutto da dimostrare.

## 7. Perché si può dire ciò con sicurezza?

I parametri, i coefficienti e gli studi di settore si traducono in buona sostanza in equazioni matematiche e medie statistiche (ripeto: talvolta molto semplici).

Orbene, per giungere ad una media statisticamente corretta sono tre i passaggi fondamentali:

– anzitutto, bisogna individuare un campione di contribuenti che sia significativo (per fare una media del reddito degli avvocati, dei commercialisti, ecc., bisogna prendere un numero significativo di soggetti rispetto alla massa complessiva);

– poi, bisogna analizzare attentamente le caratteristiche dei singoli soggetti campionati;

– la terza fase, ben distinta dalle prime due, implica l'elaborazione di valori medi attraverso dei procedimenti matematico-statistici obiettivamente riconosciuti.

---

<sup>5</sup> Per l'approfondimento del tema delle presunzioni nel diritto tributario si vedano, tra i tanti, TESAURO F., *Le presunzioni nel processo tributario*, in *Riv. dir. fin.*, 1986, I, p. 188; GLEN-DI C., *Il giudice tributario e la prova per presunzioni*, in *Riv. dir. fin.*, 1985, I, p. 593; LUPI R., *Metodi induttivi e presunzioni nell'accertamento tributario*, Milano, 1988; TINELLI G., *Presunzione (diritto tributario)*, in *Encicl. giur. Treccani*, Roma, 1991, vol. XXIV.

Dico subito che, a mio modo di vedere, anche il valore medio al quale si giunge con il procedimento matematico-statistico più attendibile resta comunque, ai fini probatori, un <<nulla>> giuridico.

È opportuno precisarlo: non è soltanto una presunzione non grave, non precisa, non concordante; a ben vedere non è nemmeno una presunzione, perché non siamo in presenza di un fatto <<noto>>, ma di un valore medio (come tale <<stimato>>).

Oltretutto, quando si calcolano le medie per determinati tipi di attività (quali le attività di impresa o di lavoro autonomo) è impossibile ponderare alcuni fattori che concorrono a determinare i ricavi ed il reddito, fattori che non di rado sono decisivi.

Si potrà stimare quanto è importante quel mercato produttivo, quanto incide l'ubicazione di un negozio in zona centrale piuttosto che periferica, quanto influisce l'età o il grado di specializzazione dell'imprenditore, ma componenti come l'abilità, l'intraprendenza, lo stato di salute, i rapporti personali, la buona o la cattiva sorte, non c'è media statistica che possa esprimerli.

Talché la conclusione alla quale dovremmo pervenire è che le medie ai fini accertativi sono di per sé scarsamente inattendibili, poiché esprimono valori forfetari, che in nessun modo possono essere impiegati per ricostruire attendibilmente il reddito o il fatturato del singolo contribuente.

#### **8. Ma superiamo pure tale prima obiezione.**

Rimane fermo che, nel nostro caso, le medie che vengono trasfuse nei provvedimenti in esame sono sicuramente frutto di procedimenti approssimativi poiché:

*a)* sono stati presi in considerazione campioni estremamente limitati: questo è pacifico per i parametri e per i coefficienti, mentre non si può dire la stessa cosa per gli studi di settore, ma sicuramente parametri e coefficienti sono tratti su medie davvero poco significative;

*b)* quando sono stati individuati i campioni, sono stati dichiaratamente esclusi – la cosa emerge dalle note tecniche – campioni significativi ma poco funzionali alle esigenze dell'Amministrazione. Per esempio, in alcune occasioni, sono stati dichiaratamente scartati gli imprenditori in perdita, o gli imprenditori ed i professionisti che non raggiungevano il reddito dei dipendenti: siamo perciò in presenza di una media che nasce falsata, perché anche questi contribuenti influiscono sul valore di media;

*c)* nel formulare le medie si è tenuto conto di un numero troppo limitato di correttivi;

*d)* alcuni passaggi essenziali della metodologia scientifica adottata per formulare le medie di cui si tratta sono indimostrati e sconosciuti ai più. Per-

tanto, questi atti, che hanno contenuto normativo e che vengono pubblicati sulla base di elaborazioni statistiche, vengono applicati <<alla cieca>> da parte degli uffici finanziari<sup>6</sup>.

Quanto testé evidenziato, peraltro, viene confermato dalla circostanza che gli studi di settore possono essere applicati esclusivamente attraverso l'apposito *software*<sup>7</sup>: senza *software*, è impossibile conoscere il risultato dell'applicazione di uno studio di settore.

**9.** Ciò posto, passiamo ad analizzare il problema della prova dall'angolo visuale del contribuente.

Ora, è pacifico che il contribuente può provare di non appartenere alla categoria in cui è stato incluso ai fini accertativi; è altrettanto pacifico che può dimostrare che sono stati commessi degli errori di calcolo nell'applicazione dello strumento forfetario (pur non essendo questo molto semplice per i motivi già esposti).

Ma non solo: il contribuente, ancorché egli non versi in situazioni eccezionali, può altresì dimostrare di non aver percepito i maggiori ricavi o il maggior reddito accertato dall'Ufficio.

Simili conclusioni sono suffragate, tra le altre, dalla sentenza n. 283 del 1987 della Corte Costituzionale, poi seguita anche dalla Corte di Cassazione, in materia di accertamento sintetico di tipo redditometrico<sup>8</sup>.

In tali casi la questione sottoposta al vaglio dei giudici era diversa ma lo schema applicativo degli strumenti accertativi il medesimo.

---

<sup>6</sup> Si propone un esempio banale con riferimento agli indicatori dei ricavi e del volume di affari di riferimento da applicare agli esercenti di attività agricole.

Faccio notare che, se si tratta di coltivazioni di barbabietola da zucchero il coefficiente da applicare alla voce compensi è 1.17 (nessuno sa perché sia 1.17); se invece di coltivare la barbabietola da zucchero vengono coltivati fiori e piante ornamentali, il coefficiente è 1.83. Si potrebbe ritenere che la mano d'opera nelle serre costa un po' di più. Però, attenzione: la coltivazione di ortaggi dovrebbe essere almeno come la floricoltura, invece scende a 1.31.

Passiamo alla voce acquisti di servizi. Se si coltivano ortaggi, il parametro relativo ai servizi è 1.27; se invece si coltivano altri seminativi si scende a 0.32 – cioè 5 volte in meno.

Tuttavia, quando un contribuente riceve l'accertamento, non gli viene spiegato il perché di questi dati. Sarebbe invece assolutamente auspicabile che fosse dimostrato tecnicamente, scientificamente il modo in cui si giunge a questi risultati.

<sup>7</sup> Si tratta del software Ge.Ri.Co. (Gestione dei Ricavi o Compensi).

<sup>8</sup> Per un approfondimento in materia di accertamento sintetico vd. TINELLI G., *L'accertamento sintetico del reddito complessivo nel sistema dell'irpef*, Padova, 1993; BATISTONI FERARRA F., *I principi della riforma tributaria: accertamento sintetico e redditometro*, in *Dir. prat. trib.*, 1994, I, p. 705; TOSI L., *Condizioni e limiti dell'efficacia probatoria del redditometro*, in *Rass. trib.*, 1989, I, p. 417.

Anche nell'accertamento sintetico di tipo redditometrico, l'art. 38 del D.P.R. 600/1973, che sul tema della prova non dice molto<sup>9</sup>, fa riferimento ad un decreto ministeriale, dal quale sorgono analoghi problemi quanto al ribaltamento dell'onere della prova ed ai limiti alla prova contraria.

Ebbene, la Corte Costituzionale e la Corte di Cassazione hanno raccomandato ai giudici di dare un'interpretazione pro contribuente, non troppo vincolata al dato normativo, ammettendo la prova contraria sempre e comunque, anche quando questa sarebbe limitata testualmente dalla norma.

Su questi temi si è pronunciata la giurisprudenza di merito negli ultimi 2 o 3 anni.

A tal proposito segnalo due sentenze del 1999 della Commissione Tributaria Regionale della Basilicata, che dal punto di vista della ricostruzione dell'istituto sono forse le più complete: si tratta delle sentenze 5 luglio 1999, n. 239 e 23 giugno 1999, n. 179.

Molto importanti, inoltre, le sentenze della Commissione tributaria provinciale di Torino, 26 giugno 2001, n. 26 e della Commissione tributaria provinciale di Firenze, 26 novembre 2001, n. 126, che hanno disapplicato i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di parametri per la mancata acquisizione del previo parere del Consiglio di Stato.

Ancora, estremamente interessante è la recentissima pronuncia della Commissione tributaria provinciale di Verbania che, condivisibilmente, ha annullato per difetto di motivazione un avviso di accertamento basato sui parametri, poiché nella parte motiva non era esposto il ragionamento logico giuridico seguito dall'Amministrazione finanziaria.

---

<sup>9</sup> Detta disposizione si limita a stabilire che <<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>>, che <<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 cinque precedenti>> e che <<il contribuente ha facoltà di dimostrare, anche prima della notificazione dell'accertamento, che il maggior reddito determinato o determinabile sinteticamente è costituito in tutto o in parte da redditi esenti o da redditi soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta. L'entità di tali redditi e la durata del loro possesso devono risultare da idonea documentazione>>.

La Commissione ha quindi valorizzato la circostanza che in base all'atto ed agli elementi ivi indicati né il contribuente né il giudice erano in grado di comprendere il procedimento logico giuridico in base al quale l'Ufficio è pervenuto a quei risultati né, tantomeno, era possibile verificare eventuali errori di calcolo.

Da ultimo, nuovamente la Commissione tributaria provinciale di Torino – con la sentenza 2 aprile 2002, n. 10/14/02 – ha annullato un avviso di accertamento parametrico per eccesso di potere: ciò in quanto le dichiarazioni dei contribuenti che sono risultati in <<situazioni anomale>> non hanno formato oggetto dell'elaborazione dei parametri.

