

CONSIGLIO PRESIDENZA GIUSTIZIA TRIBUTARIA

Seminario aggiornamento professionale per magistrati delle Commissioni tributarie

c/o Università Studi di Trieste : Facoltà Economia

15/16 febbraio 2013

ACCERTAMENTO SINTETICO PURO E REDDITOMETRICO.

ART. 38 DPR n.600/1973

dr. Giuseppe Alfano
giudice tributario ctr fvg

Il redditometro è uno strumento che, per la sua forza probatoria collegata ad una presunzione legale relativa e per la sua implementazione, nel passato ha arrecato danni al contribuente onesto. La Corte di Cassazione, finalmente, ha posto rimedio alle storture insite in questo delicato strumento di ricostruzione sintetica del reddito, che deve essere adoperato *cum grano salis e non agitato come una clava* contro il cittadino/contribuente.

PARTE PRIMA

PASSAGGIO DAL VECCHIO AL NUOVO REDDITOMETRO

Determinazione induttiva del reddito nel vecchio redditometro

Il "redditometro", come è noto, è uno strumento accertativo presuntivo, cd. sintetico, incardinato nell'art. 38 D.P.R. del 29 settembre 1973 n.600, che fornisce una prima stima del reddito attribuibile alle persone fisiche in base alla (scelta e) misurazione astrattamente indicativa di capacità contributiva di determinati elementi fiscalmente rilevanti : la tabella allegata al dm 10 settembre 1992 (sostituita poi da quella allegata al dm 19.11.1992) quantifica in via presuntiva la capacità di spesa connessa alla disponibilità di particolari beni e servizi, attraverso l'applicazione di coefficienti appositamente predeterminati.

L'art. 2, c. 1, dm 10 settembre 1992 specifica che i beni e servizi "*si considerano nella disponibilità della persona fisica che a qualsiasi titolo anche di fatto utilizza o fa utilizzare i beni o riceve o fa ricevere i servizi ovvero sopporta in tutto in parte i relativi costi* ", per cui non è la proprietà dei beni a determinare la presunzione operata dal legislatore bensì la disponibilità degli stessi.

L'Ufficio può, in base ad elementi e circostanze di fatto certi, determinare sinteticamente il reddito complessivo 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.(art. 38, c.4, DPR 600/73).

L'ordinamento tributario consente, pertanto, di rettificare le dichiarazioni presentate dai contribuenti anche per effetto dell'acquisizione di elementi che risultino sintomatici di ricchezza¹ in quanto espressivi di disponibilità di determinati beni e servizi, avendo il contribuente facoltà di dimostrare che il maggior reddito presuntivamente accertato è costituito da redditi esenti o soggetti alla ritenuta alla fonte a titolo di imposta (art. 38, c.6, DPR 600/1973).

L'applicazione del redditometro, proprio per le sue caratteristiche strutturali, può condurre, però, ad esiti fortemente penalizzanti per i contribuenti, come ad esempio nel caso del bene/indice dell'abitazione principale gravata da mutuo presa a base della determinazione induttiva del reddito.

Un caso parossistico di applicazione del vecchio Redditometro

¹ Cass.5478 del 6 marzo 2009; n.22936 del 17 ottobre 2007 in CED della Corte di Cassazione.

Il reddito sinteticamente accertato può derivare in particolare, tra i beni indice di capacità contributiva presi in esame, dalla residenza principale gravata da un mutuo, l'importo delle cui rate viene dall'Ufficio, nella determinazione del valore presuntivo del bene, sommato al valore tabellare al metro quadro del bene/fabbricato, calcolato secondo le indicazioni dei decreti ministeriali del 10 settembre e del 19 novembre 1992. L'Ufficio, cioè, aggiunge le rate del mutuo al valore presuntivo tabellare al metro quadro del fabbricato, applicando sulla sommatoria così ottenuta il coefficiente di moltiplicazione.

Operando in tale modo, l'Ufficio trasforma, sia pure sulla scorta dei detti decreti ministeriali, illegittimamente “spese” in “valori” presuntivi moltiplicati!

L'acquisto di un fabbricato da adibire a residenza principale con stipulazione di un contratto di mutuo, fa scattare una presunzione di possesso di reddito pari anche a quattro volte le rate di mutuo rimborsate!

La irragionevole operazione dell'Ufficio nasce dalla postilla che figura in calce alla tabella allegata al dm del 19.11.1992 nella quale si dice : “ *Per le residenze (in proprietà) indicate ai punti 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5 e 6.8 gli importi sono aumentati delle rate di ammortamento degli eventuali mutui ad esse relativi. In tal caso, i rispettivi coefficienti sono ridotti di una unità. L'ammontare risultante dall'applicazione dei nuovi coefficienti agli importi così determinati non può, comunque, essere inferiore a quello ottenuto in assenza di mutui*”.

Le rate del mutuo non hanno natura di “valori”, essendo chiaramente “costi”² sostenuti dal contribuente, al quale la legge consente di portarli in detrazione nella dichiarazione dei redditi proprio perché costituiscono spese : l'art. 15, comma 1 lettera b), del DPR n. 917 del 22.12.1986 (ex art. 13bis) stabilisce che “*dall'imposta lorda si detrae un importo pari al 22% dei seguenti oneri, [le spese che si possono scaricare dalla dichiarazione dei redditi sono di due tipi: spese deducibili e spese detraibili ndr] sostenuti dal contribuenteb) gli interessi passivi, e relativi oneri accessori, pagati (.....) in dipendenza di mutui garantiti da ipoteca su immobili contratti per l'acquisto dell'unità immobiliare da adibire ad abitazione principale entro un anno dall'acquisto stesso, per un importo non superiore(...)*”.

Ma, se gli interessi passivi di mutui ipotecari contratti per l'acquisto della prima casa sono spese detraibili, come possono i decreti ministeriali del 1992, emanati in applicazione dell'art. 38 quarto comma del DPR 600/1973 sulla ricostruzione induttiva del reddito complessivo, trasformarli *ex abrupto* in valori moltiplicati?

² L'acquisto a titolo oneroso di un bene immobile, l'acquisto o il possesso di autovetture, la disponibilità di residenze secondarie, ... “*fanno presumere una capacità di spesa correlata ad esborsi di somme di denaro e a spese di gestione da confrontare con il reddito dichiarato*” secondo la circolare dell'Agenzia delle Entrate 49/2007.

Qualcosa, allora, non funziona nel meccanismo “creato” coi decreti ministeriali del 1992 i quali, contenendo norme secondarie, non possono derogare a norme primarie del DPR 917/1986 : è principio generalissimo dell’ordinamento quello fissato dall’art. 4 delle Disposizioni Preliminari al Codice Civile per cui “*I regolamenti non possono contenere norme contrarie alle disposizioni delle leggi*”.

Ne consegue che i decreti ministeriali del 1992 sono illegittimi in *parte qua*, e vanno, quindi, disapplicati anche d’ufficio dal giudice tributario, ai sensi art. 7, comma 5, della legge sul processo tributario, secondo il quale “*Le Commissioni tributarie, se ritengono illegittimo un regolamento o un atto generale rilevante ai fini della decisione, non lo applicano in relazione all’oggetto dedotto in giudizio...*”.

La disapplicazione della legge sussiste sicuramente nei casi in cui venga a crearsi un conflitto tra due norme contraddittorie, una premiale e l’altra penalizzante, peraltro appartenenti a due gradi differenti di fonti normative.

La denunciata anomalia del vecchio sistema del redditometro può essere controbilanciata dalla possibilità per i contribuenti di fornire (un’adeguata e ampia) “prova contraria” in sede di contraddittorio amministrativo o di contenzioso tributario.³

L’onere di provare l’inesistenza della capacità reddituale determinata sulla base degli indici di spesa grava sul contribuente, ai sensi del comma 6 dell’art. 38 del D.P.R. n. 600/1973, vecchia formulazione.

Il contribuente può, infatti, dimostrare che il maggior reddito presunto induttivamente dal redditometro è costituito o giustificato da redditi esenti, redditi soggetti a ritenuta a titolo d’imposta, fornendo la prova del possesso di redditi esenti, quali Bot, Cct, e simili, di redditi soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d’imposta, quali depositi bancari, buoni postali o altro, della vendita di beni immobili.

Secondo l’orientamento di parte della giurisprudenza, il procedimento di accertamento sintetico si basa su una presunzione legale relativa che ammette la prova contraria del contribuente, ma che dispensa il Fisco da eventuali ulteriori prove in merito alla dimostrazione della presunta capacità contributiva. L’unico onere per l’Ufficio è quello d’individuare con esattezza gli elementi-indici sensibili⁴.

³ Cass. 25386 del 26 ottobre 2007 in CED della Corte di Cassazione.

⁴ Cassazione, sent. nn. 10350/2003, 14856/2003, 19252/2005; 19403/2005, 23252/2006, 14367/2007, 16284/2007 in CED Corte di Cassazione.

Secondo altro orientamento, la prova contraria non è limitata a quella prevista dall'art.38, comma 6, succitato (redditi esenti o soggetti a ritenute alla fonte a titolo d'imposta), essendo consentito dimostrare che il reddito presunto sulla base del coefficiente "non esiste o esiste in misura inferiore".

L'onere della prova contraria può essere assolto dal contribuente in qualsiasi modo. Sarà possibile dedurre e dimostrare, quindi, non solo i fatti specifici indicati dalla legge ma, anche, quei fatti diversi che appariranno in grado di giustificare il possesso di determinati beni senza che ciò determini l'esistenza di un maggior reddito.

La metodologia di controllo sintetica non viola il principio costituzionale (art. 53) della correlazione tra capacità contributiva e imposizione tributaria ma, presuppone, pur sempre, un procedimento circostanziato e specifico ed un'attenta e compiuta istruttoria nei confronti della persona fisica sottoposta a controllo con particolare riguardo anche alla valutazione di tutti gli elementi di "prova contraria" offerti dal contribuente.

Applicazione del vecchio redditometro alla luce della sentenza 13289/2011 della Cassazione

E a questo obiettivo mira la sentenza della Corte di Cassazione del 2011⁵ che ha equiparato lo studio di settore e il redditometro, stabilendo che l'accertamento da c.d. redditometro deve fondarsi sui medesimi parametri applicati nell'ambito dell'accertamento da studio di settore, cioè su presunzioni semplici, caratterizzate da gravità, precisione e concordanza(art. 2729 c.c.), sulla scorta del seguente ragionamento: il redditometro è da configurarsi come un qualsiasi strumento da coefficiente o standardizzato, che ammette la prova contraria, la più ampia possibile.

In particolare, gli elementi della gravità, della precisione e della concordanza (requisiti imprescindibili all'interno delle presunzioni semplici) devono essere rafforzati all'esito del contraddittorio instaurato tra il Fisco ed il contribuente, divenuto obbligatorio nel nuovo accertamento sintetico introdotto col decreto legge 78/2010⁶. Si tratta di una vera e propria equiparazione (in relazione agli oneri probatori posti a carico dell'amministrazione finanziaria) tra lo studio di settore e il redditometro.⁷

Prima della riforma del 2010, il redditometro si impernava quasi apoditticamente su una presunzione legale relativa, la quale determinava un'inversione dell'onere probatorio a carico del contribuente. Con la modifica legislativa del 2010, la presunzione legale (operante all'interno della

⁵ Cass. n.13289 del 17.6.2011.

⁶ F. Marrucci "Redditometro: illegittimità dell'accertamento senza presunzione semplice Cassazione civile , sez. tributaria, sentenza 17.6.2011 n° 13289," in Altalex 14 febbraio 2012 <http://www.altalex.com/>

⁷ Idem c.s.

vecchia impostazione dell'accertamento sintetico) ha esaurito la sua specifica funzione, atteso che, con il "confronto diretto" tra Fisco e contribuente, si assiste alla nascita di uno strumento Nuovo (il contraddittorio preventivo) finalizzato all'adattamento delle presunzioni eccepitate dall'Ufficio alla reale situazione reddituale/economica imputabile effettivamente al contribuente.⁸

Dunque, in questo quadro normativo, la Cassazione con la sentenza 13289/2011 ha stabilito il principio di diritto per cui il "*risultato dello standard, dato dal redditometro, deve essere corretto nel corso del contraddittorio, in modo da fotografare la reale e specifica situazione del contribuente*"⁹ : e l'applicazione delle note in calce ai decreti ministeriali del 10 settembre e del 19 novembre 1992 (relative al trattamento delle rate di mutuo come "valori") non fotografa la reale e specifica situazione del contribuente e porta ad una mostruosità giuridica!

Il Nuovo Redditometro

Il Nuovo redditometro introdotto dall'art. 22 D.L. del 31 maggio 2010 n.78, convertito dalla L. 122/2010, riscrive la disciplina dell'accertamento sintetico, contenuta nel comma. 4 e segg. dell'art. 38 DPR 600/1973, con l'obiettivo "*di adeguare l'accertamento sintetico al contesto socio-economico, mutato nel corso dell'ultimo decennio, rendendolo più efficiente e dotandolo di garanzie per il contribuente, anche mediante il contraddittorio obbligatorio*".

La nuova disciplina dovrebbe dispiegare la propria efficacia a partire dagli accertamenti relativi ai redditi del periodo d'imposta 2009, mentre, per i periodi precedenti ancora accertabili, accertamento sintetico e redditometro continueranno ad essere applicati sulla base del testo del vecchio art. 38.

Vi sarà, quindi, un breve periodo di coabitazione fra i due regimi, durante il quale, comunque, per effetto della succitata sentenza della Corte di Cassazione n.13289/2011, la presunzione legale esaurisce la sua specifica funzione probatoria anche all'interno della vecchia impostazione dell'accertamento sintetico, essendo al contribuente riconosciuta, nell'ambito del contraddittorio preventivo, la più ampia prova contraria a fronte degli elementi a contenuto indiziario di cui ai decreti ministeriali del settembre e del novembre 1992.

La presenza del contraddittorio e la prova contraria ampia costituiscono, a partire da subito, un tassello fondamentale per gli accertamenti standardizzati, per i quali la caratteristica comune risulta proprio quella dell'adeguamento, attraverso il confronto tra le parti, del risultato teorico del *software* alla realtà economica rappresentata dal contribuente.

⁸ Idem c.s.

⁹ Idem c.s..

L'obbligo di esperire il preventivo contraddittorio tra le parti si applica, infatti, anche per il passato, e non solo per gli accertamenti afferenti periodi di imposta dal 2009 in avanti, stante la natura delle modifiche normative introdotte dall'art. 22 del dl 31.5.2010 n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30.7.2010 n. 122 : dette modifiche sembrano avere più che natura innovativa portata interpretativa della disciplina anteriore, quando, estendono, mediante l'obbligatorietà del contraddittorio, le garanzie a favore del contribuente. Trattasi di norme ricognitive di un principio generale dell'ordinamento e quindi applicabili, in virtù della portata interpretativa della disciplina anteriore, anche agli accertamenti per i periodi d'imposta precedenti l'anno 2009.¹⁰

La Regola del contraddittorio e tutela del contribuente

La regola del contraddittorio si inserisce nel quadro del principio costituzionale del diritto di difesa, il quale mira a garantire non soltanto l'uguaglianza delle parti ma, soprattutto, ad assicurare al cittadino la possibilità di esporre e far valere le proprie ragioni e di conoscere le opposte argomentazioni. Il principio, all'interno dei procedimenti tributari italiani, trova la sua fonte nella giurisprudenza della Corte di Giustizia della UE, sentenza Sopropé (C-349/07). La pronuncia muove dall'affermazione che il diritto di difesa, in quanto principio generale del diritto comunitario, deve trovare applicazione ogni volta che l'Amministrazione si proponga di adottare un atto capace di produrre effetti rilevanti nella sfera giuridica del destinatario. In forza di tale principio, «*i destinatari di decisioni che incidono sensibilmente sui loro interessi devono essere messi in condizione di manifestare utilmente il loro punto di vista in merito agli elementi sui quali l'Amministrazione intende fondare la sua decisione. A tal fine essi devono beneficiare di un termine sufficiente*». Se il contraddittorio non è attivato dall'Ufficio, prima della notificazione dell'atto di accertamento, l'avviso di accertamento deve considerarsi nullo per violazione di una regola di diritto comunitario. In questi limiti, vanno disapplicati dal giudice tributario i decreti ministeriali del 1992 che non contengono un "termine sufficiente" entro il quale svolgere il contraddittorio a tutela del diritto di difesa : eppure, lo stesso art. 4, comma 2, del dm 10.9.1992, quando afferma che il contribuente può, ai sensi del comma 6 dell'art. 38 del DPR n.600/1973 vecchia versione, dimostrare che il maggior reddito determinato sinteticamente è costituito da redditi esenti o soggetti a ritenuta di imposta o da smobilizzi patrimoniali, "*anche prima della notificazione dell'accertamento*", ammette in buona sostanza il diritto del contribuente al contraddittorio preventivo! Solamente adottando una interpretazione puramente restrittiva, rivelaasi impropria,

¹⁰ A. Bullo, L. Paggi, "Nuovo accertamento sintetico e redditometro, profili descrittivi e brevi riflessioni", in Finanza & Fisco n. 38/2010 da pag. 3343.

della previgente formulazione dell'art. 38 DPR 600/1973, l'Ufficio aveva una semplice facoltà (e non l'obbligo) di richiedere al contribuente, *prima dell'emissione dell'avviso di accertamento fondato su metodologie sintetiche*, dati ed informazioni utili a rendere più puntuale la ricostruzione del reddito, laddove il nuovo comma 7 dell'art. 38 del D.P.R. n. 600/73 prevede esplicitamente che, *prima di procedere alla determinazione sintetica del reddito complessivo*, l'Ufficio abbia l'obbligo di invitare il contribuente a fornire dati e notizie rilevanti ai fini dell'accertamento ex art. 32 del DPR n. 600/73¹¹.

La *ratio* consiste nel dare la possibilità al contribuente di apportare elementi utili a vincere la presunzione legale relativa di maggior reddito ancora prima dell'avvio del contraddittorio. Solo successivamente a questa convocazione, l'Ufficio potrà avviare il contraddittorio preventivo finalizzato all'accertamento con adesione e, in caso di mancato accordo, emettere l'avviso di accertamento.

l'Ufficio, in caso di mancato accoglimento delle argomentazioni esposte nelle memorie difensive, dovrà evidenziare adeguatamente nelle motivazioni dell'atto le ragioni per cui non ha ritenuto valide le deduzioni presentate, pena la nullità dell'avviso di accertamento.¹²

Fondamentale corollario del diritto del contribuente a contraddire in via preventiva rispetto all'emissione dell'atto impositivo è, dunque, il dovere per l'Amministrazione procedente di motivare l'atto impositivo emanato, anche alla luce delle osservazioni presentate dal contribuente. *“La regola secondo cui il destinatario di una decisione a lui lesiva deve essere messo in condizione di far valere le proprie osservazioni prima che la stessa sia adottata ha lo scopo di mettere l'autorità competente in grado di tener conto di tutti gli elementi del caso. Al fine di assicurare una tutela effettiva della persona o dell'impresa coinvolta, la suddetta regola ha in particolare l'obiettivo di consentire a queste ultime di correggere un errore o di far valere elementi relativi alla loro situazione personale, tali da far sì che la decisione sia adottata o non sia adottata, ovvero abbia un contenuto piuttosto che un altro”*.¹³ (sentenza Sopropé).

E dopo la sentenza 13289/2011 della Suprema Corte(supra)¹⁴, anche il vecchio redditometro deve essere interpretato in modo tale da assicurare, con la concretezza e non con l'indiziarità delle

¹¹ L'ufficio che procede alla determinazione sintetica del reddito complessivo ha l'obbligo di invitare il contribuente a comparire di persona o per mezzo di rappresentanti per fornire dati e notizie rilevanti ai fini dell'accertamento e, successivamente, di avviare il procedimento di accertamento con adesione ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218.

¹² Cass. sentenza n. 4624/2008 in CED Corte di Cassazione.

¹³ Corte di Giustizia, sentenza 18 dicembre 2008, C-349/07, Sopropé, punto 49.

¹⁴ Cass. sentenza 13289/2011, citata.

posizioni giuridico/fiscali ricostruite (posizioni di diritto soggettivo, afferenti la sfera patrimoniale del cittadino, costituzionalmente tutelate) veridicità, a mezzo della flessibilità dello strumento implementativo, nelle operazioni di determinazione sintetica del reddito, per la natura interpretativa delle nuove disposizioni che hanno modificato l'art. 38 del DPR 600/1973.

E non è la prima volta che la Corte con la sentenza 13289/2011 approda a tale conclusione: il primo segnale di cambiamento (nell'ambito di quel continuo processo di adattamento giurisprudenziale alla realtà economico-eticosociale) sull'argomento **è da ricercare nell'ordinanza n 21661 del 22 ottobre 2010**: con tale pronuncia è stato riconosciuto che esiste un'ampia categoria di metodiche standardizzate di accertamento tributario, caratterizzate dalla elaborazione di dati del contribuente sulla base di valori e percentuali medie, e che il redditometro, di cui all'art. 38, c.4, DPR 600/1973, appartiene alla categoria degli accertamenti standardizzati.

La sentenza 13289 del 2011 e l'ordinanza 21661 del 2010 implementano i principi di buona fede e di collaborazione nella relazione tra le parti, codificati dallo Statuto del contribuente.

La Corte di Cassazione con l'arresto del 2002¹⁵ ha affermato che ai sensi dell'art. 10 della L. 212/2000, i rapporti tra contribuenti ed Amministrazione finanziaria devono essere *“improntati al principio della collaborazione e della buona fede”*. Il principio dell'affidamento – esplicitazione del criterio della buona fede – costituisce il risvolto soggettivo dell'esistenza di modelli di comportamento, in quanto le parti uniformano la loro condotta agli standard sociali e fanno affidamento sull'osservanza degli stessi, attendendosi dalla controparte il tipo di condotta normalmente tenuto in analoghe fattispecie. Rilevato che il principio doveva ritenersi presente nell'ordinamento fiscale ancor prima dello Statuto, la Corte ha chiarito che, essendo le attività dell'Amministrazione e del contribuente disciplinate, in linea di massima, dalla legge e svolte mediante atti formali, i principi di collaborazione e buona fede in campo tributario hanno, appunto, funzione integrativa della disciplina legislativa mediante doveri reciproci da essa non espressamente considerati e fondati proprio sull'osservanza o sulla violazione di detti canoni.

Flessibilità degli strumenti presuntivi

La Corte di Cassazione¹⁶ (*sempre in riferimento al redditometro/accertamenti standardizzati*) afferma che la flessibilità degli strumenti presuntivi trova origine e fondamento nell'art. 53 della Costituzione, non potendosi ammettere che il reddito venga determinato in maniera automatica, a prescindere dalla effettiva capacità fiscale del soggetto sottoposto a verifica.

¹⁵ Cass. n. 17576 del 10 dicembre 2002, in CED Corte Cassazione.

¹⁶ Cass. 19163/2003 in CED Corte di Cassazione.

La Corte Costituzionale, dal canto suo, nella sentenza 297 del 28.7.2004, con la quale ha rigettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, quarto comma, secondo periodo, del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni, ha affermato che il redditometro è rispettoso dell'art. 53 della Costituzione, nei limiti in cui fonda l'accertamento su elementi che debbono essere rigorosamente dimostrati e siano idonei a costituire fonte sicura di rilevamento della capacità contributiva. Ogni sforzo, quindi, va compiuto per individuare la reale capacità contributiva del soggetto, pur tenendo presente l'ausilio derivante dagli strumenti presuntivi, che non possono però avere effetti automatici (i quali sarebbero contrastanti con il dettato costituzionale) ma che richiedono un confronto con la situazione concreta, in contraddittorio col contribuente, come indicato dalla Suprema Corte di Cassazione nella più volte citata sentenza n. 13289 del 17.6.2011 nella quale si specifica che l'autosufficienza del redditometro non è assistita da presunzione legale relativa ma da presunzione semplice, con indizi gravi, precisi e concordanti (elementi questi che non si verificano laddove risulta dominante ed assorbente l'effetto automatico della rigidità dei parametri valutativi introdotti con i decreti ministeriali del 1992), cui si contrappone la prova contraria piena del contribuente.

E almeno fin dalla sentenza 5794/2001 era dalla giurisprudenza di legittimità riconosciuta al contribuente la più ampia facoltà di prova contraria alla prova presuntiva del redditometro (come chiaramente e ampiamente argomentato nella "innovativa" sentenza della suprema Corte n.13289 del 17.6.2011) per cui ad esempio, in una fattispecie analoga a quella trattata nella succitata sentenza, alla contribuente [a fronte dell'acquisto di un immobile l'Ufficio ne ricostruiva, induttivamente, il presunto maggior reddito non dichiarato, osservando, tra l'altro, che l'acquisto costituiva incremento di reddito, mentre la donazione della somma di denaro effettuata dalla madre, nulla perché non compiuta con atto pubblico, non era nemmeno documentata, così disconoscendo *l'assunto ex adverso* secondo cui le somme occorrenti per l'acquisto dell'immobile derivavano da una provvista conferita dalla madre, da una vendita precedente nonché dall'anticipazione relativa alla successiva cessione di un ramo d'azienda] sarà consentito provare, attraverso giroconti bancari, che il reddito presunto sulla base del redditometro non esiste o esiste in misura inferiore, nonostante la eccezionale nullità civilistica della donazione, non compiuta per atto pubblico.

All'Amministrazione Finanziaria sarebbe consentito determinare sinteticamente un imponibile maggiore di quello ricavabile dalla valutazione analitica, in presenza di elementi e circostanze di fatto certi che, provando un determinato ammontare di spesa, presuppongano la disponibilità di un corrispondente reddito, restando a carico del contribuente la facoltà di provare, ex sesto comma art. 38 succitata, che il maggior reddito determinato sinteticamente è costituito in tutto o in parte da

redditi esenti o da redditi soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta : l'entità di tali redditi e la durata del loro possesso devono risultare da idonea documentazione.

Riepilogando sul punto, la Corte di Cassazione con la **sentenza n. 13289 del 17.6.2011** ha sostenuto, nell'ambito di un complesso ed articolato ragionamento derivato dalle sentenze a Sezioni Unite nn. 26635, 26636, 26637, e 26638 del 18.12.2009, che i coefficienti ministeriali del 1992 non hanno valore di presunzione legale relativa, ma di presunzione semplice, mentre con le successive ordinanze n. 27545 del 19.12.2011 e n. 14168 del 6.8.2012 e 14896 del 5.9.2012 si è espressa in senso contrario ritornando, inspiegabilmente, a qualificare detta presunzione come legale relativa, così disconoscendo la portata nomofilattica, per così dire, derivata della sentenza 13289/2011, **attuativa** dell'intervento delle Sezioni Unite del 18 dicembre 2009 (sentenze n. 26635, n. 26636, n. 26637, n. 26638).

Le sentenze n. 26635, n. 26636, n. 26637, n. 26638 del dicembre 2009 della Corte di Cassazione a Sezioni Unite a confronto con la successiva pronuncia Sezione Tributaria n. 13289/2011

Dopo l'intervento delle Sezioni Unite, le variabili statistico-matematiche, sulle quali sono fondati gli accertamenti di natura standardizzata, hanno acquisito definitivamente il ruolo di "presunzioni semplici", per cui le citate ordinanze non possono più riaprire i giochi lasciando al fisco ampia possibilità di azione in materia di redditometro sia di prima che di seconda generazione, a seguito del principio di diritto affermato in sede nomofilattica.

“10.La procedura di accertamento standardizzato mediante l'applicazione di parametri o degli studi di settore costituisce un sistema di presunzioni semplici, la cui gravità, precisione e concordanza non è ex lege determinata in relazione ai soli standard in sé considerati, ma sorge in seguito al contraddittorio da attivare obbligatoriamente, a pena di nullità dell'accertamento, con il contribuente (che può tuttavia restare inerte assumendo le conseguenze, sul piano della valutazione, di questo suo atteggiamento), esito che, essendo alla fine di un percorso di adeguamento della elaborazione statistica degli standard alla concreta realtà economica del contribuente, deve far parte (e condiziona la congruità) della motivazione dell'accertamento, nella quale vanno esposte le ragioni per le quali i rilievi del destinatario dell'attività accertativa siano state disattese. Il contribuente ha, nel giudizio relativo all'impugnazione dell'atto di accertamento, la più ampia facoltà di prova, anche a mezzo di presunzioni semplici, ed il giudice può liberamente valutare sia l'applicabilità degli standard al caso concreto, che deve essere dimostrata dall'ente impositore, sia la controprova sul punto offerta dal contribuente. ”

“11. Applicando il principio enunciato al giudizio in esame, il ricorso si rivela infondato dovendosi rispondere negativamente al quesito proposto dall'amministrazione ricorrente, secondo la quale i

parametri costituirebbero, ex lege (art. 3, commi 179-189, L. n. 549 del 1995), una presunzione legale relativa, che assolverebbe in sé tanto la motivazione dell'accertamento, quanto l'onere della prova gravante sull'Ufficio. Il giudice di merito, nella libera valutazione delle risultanze probatorie, ha accertato in fatto che i parametri adottati non erano applicabili nel caso concreto, in relazione alla effettiva realtà dell'impresa, trattandosi di attività svolta in un piccolo paese dell'entroterra lucano, i costi erano riferiti a minime quantità di beni e servizi e i beni strumentali utilizzati erano ormai obsoleti e acquistati in tempi remoti. Il giudice di merito ha tratto il proprio convincimento anche dall'esito del contraddittorio endoprocedimentale nel quale si era pervenuti alla definizione di un reddito inferiore a quello presunto su base parametrica, con successiva notifica di atto di accertamento sulla base del reddito originariamente contestato al contribuente a seguito del mancato pagamento da parte di quest'ultimo di quanto definito per adesione: il giudicante, stante la discrasia rivelata dal contraddittorio tra reddito accertato su base parametrica e reddito definito per adesione, ne ha tratto la ragionevole conclusione di "una non sicura e certa quantificazione del reddito effettivamente attribuibile al contribuente facendo apparire il maggior reddito e volume d'affari attribuito un mero riferimento". [Corte di Cassazione Sezioni Unite Civile – Sentenze del 18 dicembre 2009, n. 26635, n. 26636, n. 26637, n. 26638]¹⁷.

Insomma le Sezioni Unite hanno stabilito già nel 2009 l'inderogabile principio di diritto per cui parametri e studi di settore costituiscono il risultato di un'elaborazione statistica applicabile ad una serie indeterminata di soggetti. Essi pertanto hanno natura di presunzioni semplici che per essere assistite dei requisiti di gravità, precisione e concordanza previsti dalla legge necessitano del previo contraddittorio tra ufficio e contribuente.

I casi processuali trattati dalle quattro sentenze in esame riguardavano l'applicazione dei parametri di cui all'art. 3, commi da 181 a 189, della legge n. 549 del 1995. Nel corso del giudizio, a sostegno della propria tesi l'amministrazione riteneva che i parametri costituiscono una presunzione c.d. legale, relativa (disciplinata dal regolamento attuativo approvato con DPR 16.9.1996 n. 570), che inverte l'onere della prova a sfavore del contribuente, al quale spetta quindi di provare l'inapplicabilità dello strumento presuntivo al suo caso concreto. Viceversa, l'ufficio sarebbe legittimato a procedere all'accertamento del maggior reddito anche sulla base del solo scostamento¹⁸.

Sebbene i casi esaminati dalla Corte riguardassero i parametri, tuttavia, nota Sardella, le argomentazioni giuridiche utilizzate sono applicabili anche agli studi di settore trattandosi di

¹⁷ Sentenze in CED della Corte di Cassazione

¹⁸ S. Sardella www.contabilita-pubblica.it del 17.2.2010

materia omogenea a fronte di procedimenti amministrativi analoghi specie relativamente al previo contraddittorio obbligatorio tra fisco e contribuente.

I parametri previsti dall'art. 3, commi da 181 a 189, della legge n. 549 del 1995, “*fino alla approvazione degli studi di settore*” riguardavano la determinazione presuntiva di ricavi, compensi e volume d'affari basandosi su determinati indici di redditività previsti dal regolamento attuativo, approvato con DPR 16 settembre 1996, n. 570.

Gli studi di settore, approvati per determinate categorie di lavoratori autonomi e imprenditori, hanno la finalità di attribuire i ricavi o compensi che con “*massima probabilità*” possono essere stati conseguiti nel periodo d'imposta. Il contribuente è inserito in un gruppo omogeneo di contribuenti (*cluster*) al quale è assegnata una determinata capacità contributiva, ottenendosi a tal fine i valori di riferimento connessi alla valutazione di congruità di ricavi e compensi dichiarati. L'analisi differenziata per *cluster* consente di rendere più affidabile e verosimile la stima dei ricavi o compensi attribuibili al periodo d'imposta considerato. Gli studi di settore tengono conto di numerose variabili di carattere economico, frutto di un'elaborazione statistica e sono il risultato di un'analisi più raffinata, essendo ispirati da esigenze di certezza e perequazione del prelievo fiscale nell'ambito di un confronto paritario tra le parti sul piano procedimentale.

Nell'iter logico-giuridico dei giudici del “Palazzaccio”, il contraddittorio con il contribuente è un presupposto necessario ed è considerato “*come momento essenziale di determinazione dei ricavi mediante i parametri*”.

Il contraddittorio è indispensabile per adattare gli studi di settore, recanti previsioni di carattere generale - applicabili ad una massa indistinta di soggetti che possiedono determinate caratteristiche - alla realtà del singolo contribuente, alla luce anche del principio del “giusto procedimento” tributario di cui all'art. 12, comma 7, della legge 27 luglio 2000, n. 212¹⁹.

In particolare il comma 7 introduce come principio generale dell'ordinamento tributario c.d. il *contraddittorio endoprocedimentale o preventivo*.

La norma prevede, dice esattamente Sammartino, in aggiunta ad istituti ben noti, come quello della procedura di accertamento con adesione, una ulteriore forma di contraddittorio nella fase istruttoria che precede la conclusione del procedimento di accertamento. Il contribuente formula osservazioni sulla verifica, e l'ufficio impositore, prima della scadenza del termine di 60 giorni concesso al contribuente per presentare osservazioni e richieste, non può emettere “l'avviso di accertamento”, per tale intendendosi ogni atto che, al di là del *nomen* utilizzato, conclude il procedimento di accertamento.

¹⁹ Corte di Cassazione, sez. V, sentenza 28 luglio 2006 n. 17229.

Il previo contraddittorio con il contribuente è anche previsto dal comma 3-*bis* dell'art. 10 della legge n. 146 del 1998 : il contribuente è invitato a comparire con le modalità previste dall'art. 5, comma 1, del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, in materia di invito per l'accertamento con adesione; l'invito al contraddittorio è un utile strumento per chiudere con l'adesione del contribuente, ovvero per disporre ulteriori attività istruttorie che si rendano necessarie a seguito del contraddittorio stesso.

Le Sezioni Unite, pur sollecitate su un caso concernente i parametri, hanno ritenuto, risolvendo ogni contrasto giurisprudenziale al riguardo, applicabili le stesse conclusioni anche per gli studi di settore costituendo quest'ultimi uno strumento più raffinato dei parametri, ma di cui condividono la *ratio* e la finalità.

Conformemente ad un preciso indirizzo interpretativo²⁰, secondo le Sezioni Unite i parametri *“restano tuttavia una elaborazione statistica, il cui frutto è una ipotesi probabilistica, che, per quanto seriamente approssimata, può solo costituire una presunzione semplice”*.

Gli strumenti di accertamento in esame sono, pertanto, ritenuti, entrambi, presunzioni semplici.

Secondo le sentenze delle Sezioni Unite in commento, l'onere probatorio è così ripartito: a) all'ente impositore fa carico dimostrare *l'affidabilità dello standard, e della connessa modalità di calcolo*, prescelto al caso concreto; b) al contribuente fa carico la prova della sussistenza di condizioni che giustificano l'esclusione dall'applicazione degli *standard* reddituali al suo caso personale.

Solo all'esito del contraddittorio, *“da attivare obbligatoriamente, pena la nullità dell'accertamento”*, le presunzioni semplici recate dai parametri e dagli studi di settore possono essere ritenute gravi, precise e concordanti. Viene adeguato lo strumento generale ed astratto alla concreta realtà economica.

Le Commissioni tributarie regionali, che hanno affrontato il problema di cui si tratta, sembrano propendere al pari delle Sezioni Unite per la tesi che vede negli studi di settore delle presunzioni c.d. semplici, che richiedono, oltre allo scostamento dal limite di congruità, altresì l'utilizzo di altri elementi di prova.²¹

E la sentenza 13289 del 17.6.2011 non ha fatto altro che equiparare lo studio di settore e il redditometro di cui all'art. 38 DPR n.600/1973 vecchia e nuova formulazione, estendendo a quest'ultimo strumento accertativo le garanzie del contribuente affermate, come principio di diritto, nelle quattro pronunce del 18 dicembre 2009 con riferimento ai parametri e studi di settore, per cui

²⁰ Corte di Cassazione, sent. n. 5799 del 23 marzo 2007; Id., sent. n. 4148 del 20 febbraio 2009, in CED Cassazione.

²¹ ex multis, Commissione Tributaria Regionale dell'Umbria, sez. III, 26 marzo 2009, n. 15 Commissione Tributaria Regionale della Puglia, sez. staccata Lecce, sez. XXII, 3 marzo 2009, n. 71.

la sentenza 13289/2011 a buon diritto può considerarsi “figlia” delle decisioni del dicembre 2009 e come tale, senza essere troppo arditi, coperta da forza nomofilattica derivata.

Accertamento da redditometro come gli studi di settore, sia per la connotazione di presunzione semplice, sia per la necessità di esperire il preventivo contraddittorio. Sono i principi affermati dalla Corte di cassazione, con la sentenza n. 13289/2011, depositata il 17 giugno.

Comunque, poiché il previo contraddittorio con il contribuente, introdotto per gli studi di settore dall’art. 10, comma 3bis, della legge n. 146 del 8.5. 1998 (modalità di utilizzazione degli studi di settore in sede di accertamento) e previsto dal dl 78/2010, si applica anche per il passato, e non solo per gli accertamenti afferenti periodi di imposta dal 2009 in avanti, stante anche la natura interpretativa delle modifiche normative introdotte dall’art. 22 del dl 31.5.2010 n. 78(aggiornamento dell’accertamento sintetico), si può affermare che anche nel vecchio redditometro non è dato sostituire alla capacità reddituale effettiva quella semplicemente presuntiva del contribuente. *Nol* consente, in ogni caso, l’art. 53 della Costituzione.

Eccesso di potere e disapplicazione dei decreti ministeriali del 1992. Violazione art. 23 Cost.

Indipendentemente dalla sentenza 13289/2011 e dalle ordinanze 27545/2011, 14168/2012 e 14896/2012 della Cassazione, l'irragionevolezza/infondatezza della conclusione dell'Ufficio, nei casi in cui il bene/indice principe nella determinazione induttiva del reddito complessivo è rappresentato dall'abitazione principale gravata da mutuo ipotecario, appare evidente, e le Commissioni tributarie, chiamate a pronunciarsi su queste particolari fattispecie sotto la vigenza del vecchio art. 38 del DPR 600/1973, bene farebbero ad annullare gli avvisi di accertamento disapplicando, ex art. 7 d.lgs. 546/1992, per eccesso di potere, nelle forme della illogicità, irragionevolezza e contraddittorietà, ingiustizia manifesta, il dm del settembre e del novembre 1992, l'atto amministrativo generale che stabilisce i fattori-indice di capacità reddituale, almeno nella parte in cui fanno scattare, per l'acquisto con mutuo della residenza principale dei contribuenti, una presunzione di possesso di reddito pari a 4 volte le rate di mutuo rimborsate, discriminando la posizione dello stesso rispetto a chi ha acquistato l'abitazione senza ricorrere al finanziamento a mezzo mutuo.

In omaggio al principio del nuovo Stato unitario della divisione dei poteri tra autorità amministrativa e autorità giurisdizionale, la legge 20 marzo 1865 n.2248 fissò i paletti di competenza tra le due autorità stabilendo all’art. 2 : “sono devolute alla giurisdizione ordinaria..... tutte le materie nelle quali si faccia questione di un diritto civile o politico, comunque vi possa essere interessata la pubblica amministrazione, e ancorché siano emanati provvedimenti del potere esecutivo o dell’autorità amministrativa”, all’art.3 : “gli affari non compresi nell’articolo precedente

saranno attribuiti alle autorità amministrative, le quali,.....provvederanno con decreti motivati.....Contro tali decretiè ammesso il ricorso in via gerarchica in conformità delle leggi amministrative”, e all’art. 4 : “quando la contestazione cade sopra un diritto che si pretende leso da un atto dell’autorità amministrativa, i tribunali si limiteranno a conoscere degli effetti dell’atto stesso in relazione all’oggetto dedotto in giudizio . L’atto amministrativo non potrà essere revocato o modificato se non sovra ricorso alle competenti autorità amministrative, le quali si conformeranno al giudicato dei Tribunali per quanto riguarda il caso deciso”.

Infine l’art. 5 LAC stabilisce che “in questo, come in ogni altro caso, le autorità giudiziarie applicheranno gli atti amministrativi ed i regolamenti generali e locali in quanto siano conformi a leggi” : è questa la norma/fonte dell’art. 7 d.lgs. 546/1992.

Con la legge 3761 del 1877, poi, per la prima volta viene considerato come vizio dell'atto amministrativo anche l'eccesso di potere. Attraverso la giurisprudenza “*pretoria*” del Consiglio di Stato si sono formate le figure tipiche di eccesso di potere : sviamento di potere; travisamento ed erronea valutazione dei fatti; illogicità e contraddittorietà dell'atto; contraddittorietà tra più atti successivi; inosservanza di circolari; disparità di trattamento; violazione e vizi del procedimento, vizi della volontà ,mancanza di idonei parametri di riferimento ed ingiustizia manifesta.

E le Commissioni tributarie hanno il potere autonomo di disapplicare, se ritenuto illegittimo, un atto generale amministrativo, come i decreti del settembre e novembre del 1992, rilevante ai fini della decisione.

Le norme secondarie, come i decreti del settembre e novembre 1992, seguono la regola che più si scende nella gerarchia delle fonti, più le norme sono disapplicabili²², per cui tutte le norme secondarie sono disapplicabili dal giudice a meno che non vi sia una esplicita indicazione contraria stabilita da una norma gerarchicamente superiore : nel vecchio articolo art. 38 del DPR 600/1973 tale indicazione contraria non c’è!

Peraltro è stata avanzata anche l’ipotesi dell’ avveramento della illegittimità dei decreti ministeriali del settembre e novembre 1992 sotto il profilo della violazione dell’artt. 23 della Costituzione quando l’Ufficio rettifica con “metodo sintetico”, ai sensi dell’art. 38,commi 4 e 5, DPR 600/73 e dei suddetti DDMM, il reddito complessivo netto dichiarato dal contribuente.

Gli elementi normativi assunti a base dell’”accertamento sintetico” sarebbero da ritenere illegittimi per contrasto con la “riserva di legge” sancita dall’art. 23 della Costituzione, il quale prevede che “le prestazioni patrimoniali” siano stabilite attraverso norme di legge, formale e sostanziale, solo alle quali compete la fissazione dei “ parametri fondamentali” cui debbono attenersi le disposizioni secondarie di carattere attuativo. Dalla “riserva di legge”, anche se relativa, discende che la

²² V. Italia, La disapplicazione delle leggi, Milano, 2012.

determinazione degli “elementi indicativi di capacità contributiva” di cui al comma 4 dell’art. 38 D.P.R. 600/73 dovrebbe essere contenuta in una disposizione primaria e non in norme di rango regolamentare : i DDMM 10.9.1992 e 19.11.1992, si dice, contrastano col principio della riserva di legge di cui all’art. 23 della Cost..

E’ fuor di dubbio che i decreti ministeriali, contenenti i parametri indicativi di capacità contributiva, non pongono una questione di costituzionalità per violazione della “riserva di legge “ ex art. 23 Cost., ma una questione di illegittimità amministrativa con riferimento all’art. 38, c. 4, DPR 600/1973, come sopra detto.

PARTE SECONDA

IL REDDITEST E IL NUOVO REDDITOMETRO

Il Direttore Generale dell’Agenzia delle Entrate ha presentato il 20 novembre il c.d. Redditest per “educare” i contribuenti all’assolvimento del dovere di cittadinanza, prima morale e poi giuridico, di una corretta dichiarazione dei redditi, il più possibile veritiera. E’ disponibile sul sito della Agenzia delle Entrate e chi vuole può iniziare a familiarizzare con questo strumento di autodiagnosi della propria “salute fiscale”, che calcolerà la congruità tra il tenore di vita del contribuente e il reddito dichiarato.

Il software contiene cento indicatori o voci di spesa, che rilevano il tenore di vita del contribuente, suddivisi in sette macrocategorie. Gli indicatori accertano, non analiticamente ma induttivamente, la capacità di spesa del contribuente, ottenendo un reddito presunto da comparare con quello effettivamente dichiarato. : spese per la casa, l’istruzione dei figli, investimenti o assicurazioni. Ma anche giochi online, abbonamenti allo stadio o al teatro, viaggi, trattamenti in centri benessere o cene al ristorante.

Qui di seguito sono riportate tutte le caratteristiche del redditest, che fa riferimento alle spese del nucleo familiare in un determinato periodo di imposta, per addivenire al risultato di coerenza o di non coerenza del reddito indicato nel test. Ma la "coerenza" delle spese effettuate dalla famiglia, rispetto al reddito dichiarato dalla stessa, non fa testo rispetto all’eventuale accertamento dell’Ufficio che non può essere svolto nei confronti della famiglia ma dei singoli contribuenti: l’uso del redditest è solo una precauzione che il contribuente farebbe bene a prendere in considerazione per allinearsi al principio che ciascuno concorre alle spese pubbliche in base alla propria effettiva capacità contributiva, misurabile sia analiticamente che induttivamente come nel caso del redditometro..

Le caratteristiche del redditest :

100 Indicatori di spesa. Spese correnti e straordinarie come gli investimenti mobiliari ed immobiliari.

7 Categorie. I cento indicatori sono suddivisi in sette grandi categorie: abitazioni, mezzi di trasporto, assicurazioni e contributi previdenziali, istruzione, attività sportive e tempo libero, investimenti immobiliari e mobiliari, altre spese significative

5 Aree geografiche. L’elaborazione tiene conto delle variabili geografiche di cinque aree: Nord-Est, Nord-Ovest, Centro, Sud, Isole

11 Nuclei familiari. Vengono presi in considerazione undici tipologie di nuclei familiari, che vanno dai giovani single con meno di 35 anni ai nuclei con un solo genitore

20% Tolleranza. Lo scostamento massimo ammesso tra il reddito ricostruito e quello dichiarato è del 20 per cento. (cfr Sole 24 ore del 20.11.2012)

Contemporaneamente, nello stesso giorno, è stato presentato il Nuovo Redditometro (che entrerà in vigore il 1 marzo 2013 e che non va confuso con il Redditest) per la cui pratica applicazione è stato approvato il DM 24.12. 2012, in ottemperanza all'art. 38 del DPR 602/1973 nella formulazione apportata dal D.L.78/2010.

La Legge, poi, prevede, nel contrasto alla evasione fiscale, altri due strumenti : *lo spesometro e l'anagrafe dei conti correnti.*

Riepiloghiamo di seguito le caratteristiche funzionali, e relative differenze, di ciascuno dei 4 strumenti.:

1) Il redditest. consente in via preventiva ed anonima di dirci, con buona approssimazione, se il reddito dichiarato è compatibile con le spese sostenute nel periodo di imposta dato ed indicate dal contribuente nel test anti evasione. E' uno strumento con finalità di prevenzione fiscale.

2) Il redditometro, invece, è uno strumento operativo utilizzato non dal contribuente ma dalla amministrazione, quindi di contrasto alla evasione, e si basa sulle **spese effettuate** dal soggetto passivo nel periodo di imposta oggetto di accertamento; spese che sono già state rilevate nella anagrafe tributaria, cui si aggiungono spese "**stimate**" e spese "**medie Istat**" come spese correnti per alimentari, abbigliamento, calzature etc.

Il suo software prevede 9 macrocategorie di spesa : acquisti di beni durevoli; trasporti; abitazione; alimenti, bevande, abbigliamento e calzature; combustibili d'energia; immobili, elettrodomestici e altri servizi per la casa; sanità, comunicazioni, istruzione; tempo libero, cultura e giochi; altri beni e servizi.

Il nuovo metodo di ricostruzione del reddito, a differenza del passato, considera inoltre la composizione e l'area geografica di appartenenza della famiglia.

L'uso del redditest è esclusivamente **privato e preventivo** e qualora scattasse il giudizio di "incoerente", il contribuente sarebbe avvisato che deve cambiare la gestione familiare entrate/uscite che fiscalmente devono tendere al pareggio in base al principio per cui *si ricostruisce la ricchezza imponibile mediante il consumo della stessa.*

Diversamente potrà essere soggetto ad accertamento sintetico, puro o redditometrico, quando compilerà la dichiarazione dei redditi.

L'accertamento sarà, però, preceduto, a differenza della vecchia procedura, da due fasi procedurali preliminari : quella della convocazione del contribuente affinché fornisca al fisco ulteriori dati ed elementi, ed eventualmente quella successiva del concordato (accertamento con adesione) in contraddittorio fisco/contribuente. Dopo di che, se il tentativo di concordato fallisce,

l'Ufficio emetterà l'atto di accertamento [**esecutivo dal 1.10.2011**²³, che a differenza di prima, è contestualmente titolo impositivo (avviso di accertamento) e titolo esecutivo (cartella di pagamento)]

²³ **I NUOVI ACCERTAMENTI ESECUTIVI: RIFLESSIONI di Andrea Carinci, Università di Bologna Inquadramento dell'istituto.**

L'avviso di accertamento esecutivo è stato introdotto con l'art. 29 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con L. 30 luglio 2010, n. 122. L'originario termine del 1° luglio 2011 previsto per l'entrata a regime è stato successivamente prorogato al 1° ottobre 2011, per effetto dell'art. 23, comma 30 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con L. 15 luglio 2011, n.111.

A seguito della novella, a partire dal 1° ottobre 2011 l'Agente della riscossione può procedere alla riscossione coattiva delle somme vantate con un avviso di accertamento, senza dover attendere la formazione del ruolo né procedere alla notifica della cartella di pagamento.

Si prevede, in ultima analisi, che il Ruolo e la cartella di pagamento vengano (progressivamente) abbandonati.

Il Ruolo e la cartella, tuttavia, non scompaiono. L'impiego del nuovo istituto (accertamento esecutivo), difatti, è limitato - almeno in una prima fase - al solo accertamento delle Imposte sui redditi, dell'Iva e dell'Irap, nonché al connesso provvedimento di irrogazione delle sanzioni (con il D.L. n. 16/2012 è stato previsto l'impiego dell'accertamento esecutivo anche in materia doganale, ancorché con tempistiche e modalità operative peculiari).

Ciò significa che l'accertamento esecutivo non torna applicabile (e che, conseguentemente, si mantiene l'uso del ruolo) per: i **tributi diversi** da quelli elencati.

Inoltre, in materia di riscossione delle imposte sui redditi e dell'Iva, il Ruolo rimane nei casi di: a) Liquidazioni e controlli formali, di cui all'art. **36-bis** e **36-ter** del D.P.R. n. 600/73, nonché 54-bis del D.P.R. n. 633/72; b) Irrogazione delle sanzioni non connesse al tributo (irrogazione con la procedura di cui all'art. 16 del d.lgs. n. 472/97). Da ultimo, il nuovo regime torna applicabile solo agli avvisi di accertamento emessi a partire dal 1° ottobre 2011 e solo per i d'imposta in corso al 31 dicembre 2007 e successivi. Di conseguenza, resta escluso il 2006 (anche se, per ipotesi, ancora in termini per effetto del raddoppio disposto dall'art. 43 del D.P.R. n. 600/1973).

Le finalità della novella.

Due appaiono le finalità del nuovo istituto.

Il primo obiettivo è quello di accelerare la riscossione dei tributi, avvicinandola all'accertamento. Eliminando il ruolo e la cartella, incorporando nell'avviso di accertamento le relative funzioni, si è voluto ridurre la durata dell'intera procedura di attuazione del prelievo. Sennonché, l'effetto di avvicinamento non sembra realizzato: di fatto, tra la notifica dell'avviso e la possibilità di avviare l'esecuzione forzata possono intercorrere diversi mesi se non, addirittura, superare l'anno (ciò accade in ragione dei termini prescritti, prima per la consegna dell'accertamento all'agente della riscossione e poi per l'avvio dell'azione esecutiva). Un secondo obiettivo avuto di mira è stato quello di ridurre le occasioni di accesso alla giustizia tributaria, soprattutto in relazione a pretese oramai definite nel merito (avvisi non impugnati).

Sopprimendo il ruolo e la cartella, difatti, viene meno un momento di accesso alla tutela del giudice tributario.

Profili strutturali

Per effetto della novella, in capo all'avviso di accertamento vengono a cumularsi ben tre funzioni diverse: quella tradizionale dell'accertamento, quella tipica del ruolo di titolo esecutivo nonché, infine, quella di precetto, tradizionalmente rivestita dalla cartella. Si assiste, così, alla previsione di **un unico atto con pluralità di funzioni**. L'avviso di accertamento esecutivo deve infatti prevedere : **A) il contenuto che vi è tipico in quanto avviso di accertamento**, ossia, sotto pena di nullità (art. 42 del D.P.R. n. 600/73 ed art. 56 del D.P.R. n. 633/72): l'indicazione dell'imponibile o degli imponibili accertati; l'indicazione delle aliquote applicate e delle imposte liquidate, al lordo e al netto delle detrazioni, delle ritenute di acconto e dei crediti d'imposta; i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che lo hanno determinato. **B) l'intimazione ad adempiere**, entro il termine di presentazione del ricorso, all'obbligo di versamento delle somme richieste, per intero ovvero pro quota nel caso di proposizione del ricorso. L'intimazione è per l'intera somma, comprensiva di imposta, sanzioni ed interessi, nel caso di mancata impugnazione. Limitata a 1/3 dell'imposta

3) Lo **spesometro**, a sua volta, ha la finalità di tenere sotto controllo i pagamenti che eccedono il limite di **3.600 euro** : tutti i soggetti titolari di **partita Iva** sono, infatti, obbligati a comunicare, via internet, all'Agenzia delle Entrate, qualsiasi incasso di importo sopra i 3.600 euro.

Il **30 aprile**, poi, scade il termine per il primo invio delle **comunicazioni** relative al **nuovo speso metro** dopo la modifica apportata dal **DI 16/2012**. Oggetto della comunicazione non sono più, infatti, le singole operazioni, bensì **l'insieme dei rapporti con un certo cliente o fornitore**, secondo una logica che, da oggettiva (la segnalazione dell'operazione), è passata a soggettiva (la segnalazione della controparte commerciale). E' necessario segnalare l'importo di tutte le operazioni attive e passive rilevanti ai fini Iva per le quali è obbligatoria la fattura, effettuate nei confronti di ciascun cliente (non importa se soggetto passivo Iva o privato) e fornitore, a prescindere dall'ammontare unitario della transazione e **senza più alcuna soglia**. **Resta** ferma, invece, la **soglia minima di 3.600 euro per le operazioni senza obbligo di emissione della fattura**, in quanto non interessate dalla modifica. (Fisco e tasse del 5.2.2013)

4) Infine c'è **l'anagrafe dei conti correnti**, che è una banca dati introdotta col **DI 201/2011** : gli **operatori finanziari** devono comunicare all'Anagrafe Tributaria ogni informazione relativa ai conti correnti e rapporti finanziari dei cittadini. (cfr. quotidiano giuridico online Leggi/Oggi del 20.11.2012)

Il Redditec, risulta, quindi, funzionale rispetto all'accertamento sintetico cosiddetto "puro" in virtù del quale l'amministrazione può effettuare –dal periodo d'imposta 2009 – la rettifica del reddito complessivo delle persone fisiche sulla base delle spese effettive sostenute dalle stesse, che l'amministrazione è in grado di conoscere attraverso le sue banche-dati cui affluiscono anche le informazioni fornite con lo spesometro.

Accanto all'accertamento sintetico puro, l'amministrazione, sempre dal periodo di imposta 2009, può utilizzare il redditemetro, accertamento redditometrico.

E' opportuno qui rammentare che l'accertamento sintetico è disciplinato dall'articolo 38 commi 4 e seguenti, del DPR n. 600/1973. La caratteristica della determinazione sintetica del reddito complessivo delle persone fisiche consiste nell'accertare quel maggior reddito occultato dal contribuente, spostando l'esame dalla fonte di reddito alla spesa, in modo da poter giungere dal fatto noto all'individuazione del fatto ignoto.

e degli interessi, nel caso invece di tempestiva impugnazione dell'avviso innanzi alle Commissioni tributarie. Diversamente da quanto accade con la cartella di pagamento, l'intimazione ad adempiere ha **un termine mobile**. Il **termine** per adempiere è collegato a quello **per impugnare l'avviso**, che può restare sospeso nei seguenti casi: per **sospensione feriale** dei termini *ex* L. 7 ottobre 1969, n.742; per istanza di **accertamento per adesione**, ai sensi dell'art. 6, comma 3, del D.lgs. n. 218/97; per istanza di **utilizzo delle perdite** di consolidato, ai sensi dell'art. 40-bis del D.P.R. n. 600/73); per **morte del contribuente** (art. 65 del D.P.R. n. 600/73). **C) l'avvertimento che, decorsi trenta giorni dal termine ultimo per il pagamento, la riscossione delle somme richieste sarà affidata ad Equitalia, ai fini dell'esecuzione forzata.** L'avviso di accertamento diviene invece esecutivo al decorso di 60 giorni dalla notifica (lett. b), comma 1, art. 29).

Ciò che connota l'accertamento esecutivo è il mantenimento, come era per il Ruolo, di una **alterità soggettiva tra soggetto che accerta (Agenzia delle Entrate) e soggetto che riscuote (Equitalia)** : il competente ufficio dell'Agenzia delle entrate **affida**, mediante flusso telematico, i carichi agli agenti della riscossione per il tramite di Equitalia. Non è prevista la trasmissione della parte motiva dell'avviso di accertamento.

Decorsi **trenta giorni dal termine ultimo per il pagamento**, la riscossione è affidata all'Agente della riscossione (lett. b) dell'art. 29). Prima del completo decorso dei trenta giorni si registra **un'improcedibilità assoluta** per l'Agente, che non potrà procedere né al pignoramento, né all'ipoteca né al fermo (artt. 77 ed 86 del D.P.R. n. 602/73), come neppure alle azioni cautelari e conservative previste dalle norme ordinarie a tutela del creditore (*ex* art. 49 del D.P.R. n. 602/73).

L'accertamento sintetico si suddivide in accertamento sintetico "puro" e in accertamento redditometrico.

L'accertamento sintetico "puro" si fonda su elementi e circostanze di fatto certi, cioè su spese esattamente individuate dall'amministrazione finanziaria.

L'accertamento sintetico "redditometrico" si basa su determinati elementi di capacità contributiva (veicoli, immobili, imbarcazioni, assunzione colf, eccetera) a mezzo dei quali l'amministrazione con procedimento presuntivo determina un certo reddito mediante coefficienti individuati con decreto ministeriale.

Il legislatore con il dl 78/2010 ha modificato l'art. 38 introducendo il Nuovo accertamento sintetico e le norme che regolano il vecchio sono efficaci fino al periodo di imposta 2008, che va in prescrizione a termine del 31.12.2013. Conseguentemente le norme che regolano il Nuovo accertamento sintetico entrano in vigore dal 1.1.2009.

A) **“Vecchio accertamento sintetico”**

L'accertamento sintetico (sia "puro" che redditometrico) si pensava fosse dotato di presunzione legale relativa, che determinava una inversione dell'onere della prova : la prova che doveva fornire il contribuente era, cioè, una vera e propria prova "diabolica" come è per la dimostrazione del diritto di proprietà.

Abbiamo nel testo argomentato, invece, che la Corte di Cassazione, assimilando sul piano strutturale lo strumento del redditometro a quello degli studi settore, ha tracciato la via per applicare, anche per i casi soggetti alla metodologia del "vecchio redditometro", il principio probatorio della presunzione semplice, purché sorretta da indizi gravi, precisi e concordanti.

Non è fuor di luogo qui ricordare le statuizioni della Corte di Cassazione di cui alla sentenza n. 19866 del 14.11.2012.

L'amministrazione, con unico mezzo di ricorso per cassazione, sostiene che, in caso di accertamento di maggiori ricavi effettuato mediante utilizzazione dei parametri, si determina, non già una presunzione semplice, sebbene una presunzione legale sufficiente a sostenere l'accertamento. Sicché l'Ufficio non è obbligato ad esperire indagini aggiuntive e il giudice tributario, per disattendere i parametri, deve fondarsi su prove contrarie fornite dal contribuente, intese a dimostrare che questi non abbia infine ricavato quanto portato dai parametri stessi.

Scrivono la Corte " il mezzo è infondato posto che non è corretto l'assunto circa il valore di presunzione legale attribuibile ai parametri di cui alla legge n. 549/1995 (art. 3, c.181 e seg.).

Le Sezioni Unite di questa Corte, componendo le anteriori divergenze giurisprudenziali sul tema, hanno chiarito che la procedura di accertamento tributario standardizzato mediante l'applicazione

dei parametri o degli studi di settore costituisce un sistema di presunzioni semplici, la cui gravità, precisione e concordanza non è ex lege determinata dallo scostamento del reddito dichiarato rispetto agli standards in sé considerati (meri strumenti di ricostruzione per elaborazione statistica della normale redditività), ma nasce solo in esito al contraddittorio da attivare obbligatoriamente, a pena di nullità dell'accertamento (Sez. Un. n.26635/2009).

Soltanto, quindi, ove non abbia risposto all'invito al contraddittorio in sede amministrativa, rimanendo inerte, il contribuente assume le conseguenze di questo suo comportamento, in quanto l'Ufficio può motivare l'accertamento sulla sola base della applicazione degli standard, dando conto della impossibilità di costituire il contraddittorio con il contribuente, nonostante il rituale invito; e il giudice può valutare, nel quadro probatorio, la mancata risposta all'invito medesimo. Per cui quel che dà sostanza all'accertamento mediante l'applicazione dei parametri è il contraddittorio con il contribuente, dal quale possono emergere elementi idonei a commisurare alla concreta realtà economica dell'impresa (o del contribuente persona fisica più in generale, a fronte del redditometro ex art. 38 DPR 600/1973, ndr) la presunzione indotta dal rilevato scostamento del reddito dichiarato".

Questa importantissima sentenza della Corte di Cassazione vale, mutatis mutandis, per il Redditometro vecchia e nuova maniera.

B) **Nuovo accertamento sintetico**

Con la "manovra 2010", il legislatore ha apportato modifiche alla disciplina dell'accertamento sintetico. In particolare l'articolo 22 del Dl 78/2010 ha sostituito i commi da 4 a 8 del vecchio articolo 38 DPR 602/1973.

La nuova versione dell'articolo 38, commi 4 e 5, fa la distinzione tra l'accertamento sintetico in senso stretto e l'accertamento reddito metrico.

Nel comma 4 viene disciplinato l'accertamento "sintetico puro", che viene determinato sulla base delle *"spese di qualsiasi genere sostenute nel corso del periodo d'imposta"*, salva la prova di redditi diversi da quelli posseduti nello stesso periodo di imposta.

Nel comma 5 viene disciplinato il Nuovo redditometro : verranno individuati, con apposito decreto ministeriale, alcuni elementi di capacità contributiva che saranno il risultato dell'analisi matematico/statistica di campioni significativi di contribuenti, differenziati per tipologia di nucleo familiare e per area territoriale di appartenenza. Di qui la determinazione del reddito presunto che non deve scostarsi da quello dichiarato per più del 20%, altrimenti si corre il rischio di vedersi notificare un avviso di accertamento esecutivo al termine di una dettagliata fase endo/procedimentale.

Ai sensi del successivo comma 7 dell'art. 38, infatti, "l'Ufficio che procede alla determinazione sintetica del reddito complessivo ha l'obbligo di invitare il contribuente a comparire di persona o per mezzo di rappresentanti per fornire dati e notizie rilevanti ai fini dell'accertamento e, successivamente, di avviare il procedimento di accertamento con adesione ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218"

Si tratta dell'importante istituto, applicabile come detto nel testo anche al Vecchio Redditometro, processual/amministrativo del contraddittorio a mezzo del quale "adattare" e personalizzare, il reddito presunto alla reale situazione del singolo contribuente.

I risultati dell'accertamento sintetico- puro o reddito metrico- non sono in grado da soli di fondare un avviso di accertamento, ma devono essere supportati da ulteriori elementi ottenuti, in particolare, dal contraddittorio tra l'Ufficio ed il contribuente.

E l'obbligatorietà del contraddittorio, da applicare, giova ripeterlo, anche in ambito di Vecchio redditometro, comporta che la presunzione fiscale, posta a fondamento dell'accertamento sintetico, rientri tra le presunzioni semplici e non tra quelle legali relative.

Ricordiamo , sul tema, l'ultima sentenza della Cassazione del 2012, la n. 23543 del 20.12.2012, che ha fatto seguito alla sentenza n. 19866 del 14.11.2012.

Le SU della Suprema Corte, si legge nella sentenza, hanno chiarito (sent.26635/2009) che la procedura di accertamento tributario standardizzato (compresa, quindi, quella a mezzo redditometro, ndr) mediante l'applicazione dei parametri o studi di settore "costituisce un sistema di presunzioni semplici, la cui gravità, precisione e concordanza non è ex lege determinata dallo scostamento del reddito dichiarato rispetto agli standards in sé considerati- meri strumenti di ricostruzione per elaborazione statistica della normale redditività- ma nasce solo in esito al contraddittorio da attivare obbligatoriamente, pena la nullità dell'accertamento, con il contribuente", aggiungendo che nel caso in cui il contribuente non abbia risposto all'invito al contraddittorio in sede amministrativa, restando inerte, "l'Ufficio può motivare l'accertamento sulla sola base della applicazione degli standars", dando conto della impossibilità di costituire il contraddittorio con il contribuente, nonostante il rituale invito", mentre, quando il contribuente abbia contestato la pretesa, l'atto impositivo "non può esaurirsi nel rilievo dello scostamento, ma deve essere integrata (nella motivazione, ndr) con la dimostrazione della applicabilità in concreto dello "standard" prescelto e con le ragioni per le quali sono state disattese le contestazioni sollevate dal contribuente, ed il giudice può valutare, nel quadro probatorio, la mancata risposta all'invito".

E la sentenza n. 23554 del 20 dicembre 2012 della Corte Cassazione suggella queste nostre argomentazioni a favore della esistenza di presunzioni semplici anche nel vecchio redditometro, dal quale le nostre riflessioni sono partite!

Il Decreto 24.1.2. 2012 sul Nuovo Redditometro è stato pubblicato sulla GU n. 3 del 4 gennaio 2013. Esso sostituisce il decreto del 1992 emanato sotto la vigenza della vecchia formulazione dell'art. 38 del DPR 600/1973, modificato dall'art. 22, comma 19, del dl 78/2010 che conferisce un nuovo look all'accertamento sintetico.

Il decreto individua, all'art.1, il contenuto induttivo degli elementi indicativi di capacità contributiva, per tali intendendosi la spesa sostenuta dal contribuente per l'acquisizione di servizi e di beni e per il relativo mantenimento, sulla cui base fondare, ai sensi del quinto comma dell'art. 38²⁴ del DPR 29 settembre 1973, n. 600 [che regola lo accertamento reddito-metrico, laddove l'accertamento sintetico puro è disciplinato dal precedente comma 4²⁵] la determinazione sintetica del reddito complessivo delle persone fisiche.

L'elenco di tali elementi di capacità contributiva figura nella **tabella A** allegata al decreto e consta di oltre 100 voci di spesa.

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

Il contenuto induttivo degli elementi di capacità contributiva indicati nella **tabella A** e', altresì, determinato, prevede il comma 4 dell'art. 1, considerando le risultanze di analisi e studi socio economici, anche di settore.

Al riguardo, si può tranquillamente sostenere che il Nuovo redditometro costituisce, in buona sostanza, **studio di settore per le famiglie**: esso è rimesso all'applicazione di **parametri statistici** per l'acquisto e manutenzione di determinati beni e servizi, e sarà determinante il valore più alto tra quello puntuale risultante dalle banche dati dell'Anagrafe tributaria e quello presunto ex coefficienti statistici.

²⁴ Art. 38, comma 5, DPR n.600/1973 < 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 MEF da pubblicare nella G.U. con periodicità biennale](#)>.

²⁵ Art. 38, comma 4, DPR n. 600/1973 <L'Ufficio, indipendentemente dalle disposizioni recate dai commi precedenti e dall'art. 39, può sempre determinare sinteticamente il reddito complessivo del contribuente sulla base delle spese di qualsiasi genere sostenute nel corso del periodo (anno, ndr) 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>.

Ciò induce l'avvicinamento dello strumento di accertamento reddito-metrico a quello degli studi di settore con il conseguente indebolimento delle presunzioni sottostanti, come è stato già acutamente osservato (Andrea BONGI- commento a schema decreto pubblicato su Italia Oggi del 4.1.2013).

Ogni singolo elemento indicativo di capacità contributiva è riportato nella prima colonna della tabella e indica la spesa sostenuta dal contribuente per l'acquisizione di beni e servizi. Il valore da attribuire a ogni singola voce, tecnicamente definito come "contenuto induttivo" , in terza colonna, è determinato sulla base della spesa media per gruppi e categorie di consumi, del nucleo familiare di appartenenza del contribuente.

Le spese prese in esame sono tutte quelle che una famiglia può teoricamente sostenere, ma è detto che sostenga : qui emerge tutto il limite ontologico dei parametri e coefficienti cui si fa da anni ricorso impropriamente e in violazione palese dell'art. 53 della Costituzione.

I consumi sono ripartiti in dieci aggregati (alimentari e bevande; abitazione; combustibili ed energia; mobili, elettrodomestici e servizi per la casa; sanità; trasporti; comunicazioni; istruzione; tempo libero, cultura e giochi; altri beni e servizi) **a cui vanno aggiunti gli investimenti, che sono valutati come incremento patrimoniale secco e riguardano:** immobili; beni mobili registrati (autoveicoli ma anche natanti, imbarcazioni e aeromobili); polizze assicurative; contributi previdenziali volontari; azioni e titoli di varia natura (inclusi i buoni postali, i certificati di deposito e i pronti contro termine ma anche oro, numismatica e filatelia), nonché oggetti d'arte e antiquariato, manutenzioni straordinarie ed erogazioni liberali.

Nel Nuovo Redditometro vengono considerati gli **incrementi patrimoniali** a differenza di quanto prevede la circolare della Agenzia delle Entrate n. 28/2011.

Nella tabella A allegata al decreto si precisa come per **incremento patrimoniale** si consideri l'ammontare degli investimenti eseguiti nell'anno di imposta meno i disinvestimenti sempre dell'anno e i **disinvestimenti netti** dei **quattro anni** precedenti all'acquisto del bene.

Circolare AGENZIA ENTRATE n.28 del 21 giugno 2011

OGGETTO: Risposte a quesiti in occasione di incontri con la stampa specializzata

Spesa per l'acquisto di un bene di natura patrimoniale sostenuta tramite finanziamento Domanda

Qualora l'acquisto di un bene di natura patrimoniale avvenga tramite finanziamento (**mutuo**, leasing ecc.) poiché il quarto comma dell'art. 38 parla di "spese sostenute nel corso del periodo d'imposta" si può ritenere che in tali casi, ai fini dell'accertamento sintetico, rileveranno soltanto le quote o i canoni pagati nell'anno e non l'intero valore del bene?

Risposta

Si conferma che in presenza di acquisto di un bene di natura patrimoniale effettuato tramite finanziamento (**mutuo**, leasing etc.) ai fini dell'accertamento sintetico, ex art. 38, IV comma, D.P.R.

n. 600 del 1973 rileveranno solamente [le quote o i canoni pagati nell'anno](#) che andranno ad aggiungersi alle altre spese sostenute nel corso del periodo d'imposta esaminato.

Il successivo comma 5 dell'art. 1 del DM 24.12.2012 stabilisce, poi, che, ai fini della determinazione sintetica del reddito complessivo delle persone fisiche, in presenza di spese indicate nella tabella A, [si prende a riferimento come base di calcolo l'ammontare più elevato](#) tra quello risultante dalle informazioni presenti in Anagrafe tributaria e quello determinato considerando la spesa media rilevata dai risultati dell'indagine sui consumi dell'Istituto nazionale di statistica o da analisi e studi socio economici.

L'art. 1 si chiude con il comma 6 secondo il quale *<Ai fini della determinazione sintetica del reddito complessivo delle persone fisiche, resta ferma la facoltà dell'Agenzia delle entrate di utilizzare, altresì, **elementi di capacità contributiva diversi da quelli riportati nella tabella A, qualora siano disponibili dati relativi alla spesa sostenuta per l'acquisizione di servizi e di beni e per il relativo mantenimento, e quota di risparmio riscontrata, formatasi nell'anno**>.*

La disposizione sembra illegittima sotto due aspetti.

In primis, la previsione è contraddetta dai commi precedenti che demandano all'apposita tabella A l'individuazione degli elementi di spesa indicativi di capacità contributiva e contenuto induttivo: durante tutta la [vigenza biennale del decreto ministeriale, prevista dal comma 5 dell'art. 38 del DPR 600/1973](#), non sarebbe possibile, per la contraddizione che *non* consente, far riferimento ad *altri* elementi di capacità contributiva diversi da quelli indicati nella **tabella A**.

E, poi, da nessuna parte la norma di base del citato quinto comma dell'art. 38, e cioè il legislatore, autorizza chicchessia ad aggiungere agli elementi di spesa di capacità contributiva individuati con la tabella A il risparmio formatosi in corso d'anno.

Oltre tutto sembra una corbelleria finanziaria considerare il risparmio, che è reddito pregresso tassato del contribuente, come elemento che concorre alla determinazione del reddito sintetico dell'anno preso in considerazione. E' una offesa al buon senso! Assurdamente fonte di innesco dell'accertamento reddito-metrico sarebbe non esclusivamente l'attività dello spendere, ma anche quella di risparmiare !

L'art. 3 del decreto prevede, dal canto suo, che l'Agenzia delle entrate determina il reddito complessivo accertabile del contribuente, sulla base: a) dell'ammontare delle spese, anche diverse rispetto a quelle indicate nella tabella A che, dai dati disponibili o dalle informazioni presenti nel Sistema informativo dell'Anagrafe tributaria, risultano sostenute dal contribuente; b) della quota parte, attribuibile al contribuente, dell'ammontare della spesa media ISTAT riferita ai consumi del nucleo familiare di appartenenza, determinata:

-nella percentuale corrispondente al rapporto tra il reddito complessivo attribuibile al contribuente ed il totale dei redditi complessivi attribuibili ai componenti del nucleo familiare;

-in assenza di redditi dichiarati dal nucleo familiare, nella percentuale corrispondente al rapporto tra le spese sostenute dal contribuente ed il totale delle spese dell'intero nucleo familiare, risultanti dai dati disponibili o dalle informazioni presenti nel Sistema informativo dell'Anagrafe tributaria; c) dell'ammontare delle ulteriori spese riferite ai beni e servizi, presenti nella tabella A, nella misura determinata considerando la spesa rilevata da analisi e studi socio economici; d) della quota relativa agli incrementi patrimoniali del contribuente imputabile al periodo d'imposta, nella misura determinata con le modalità indicate nella tabella A; e) della quota di risparmio riscontrata, formatasi nell'anno.

Il decreto, quindi fissa cinque criteri che saranno adottati dagli uffici dell'Agenzia delle Entrate nel determinare il reddito complessivo accertabile del contribuente : **1)** l'ammontare delle spese della tabella A o anche diverse che risultano sostenute dal contribuente; **2)** la quota parte attribuibile al contribuente della spesa media Istat riferita ai consumi del nucleo familiare; **3)** l'ammontare delle ulteriori spese riferite a beni e servizi presenti nella tabella A ma determinati sulla base di studi e di analisi socio economiche; **4)** la quota relativa agli incrementi patrimoniali; **5)** la parte di risparmio formatasi nell'anno.

Infine l'art. 4 del decreto, in materia di prova contraria, statuisce:

< In presenza delle condizioni indicate al sesto comma dell'art. 38 del DPR 29 settembre 1973, n. 600 (scostamento consentito fino al 20%, ndr), al verificarsi delle quali e' ammessa la determinazione sintetica del reddito complessivo, il contribuente ha facoltà di dimostrare:

a) che il finanziamento delle spese e' avvenuto:

a1) **con redditi diversi da quelli posseduti nel periodo d'imposta;**

a2) con redditi esenti o soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta, o, comunque, legalmente esclusi dalla formazione della base imponibile;

a3) da parte di soggetti diversi dal contribuente;

b) il diverso ammontare delle spese attribuite al medesimo.>

Circolare AGENZIA ENTRATE n.28 del 21 giugno 2011

OGGETTO: Risposte a quesiti in occasione di incontri con la stampa specializzata

Redditi esclusi legalmente dalla formazione della base imponibile ai fini dell'accertamento sintetico

Domanda

In ordine alla prova contraria che il contribuente può opporre all'accertamento sintetico la norma fa riferimento ai **redditi diversi da quelli posseduti nello stesso periodo d'imposta** o esenti o soggetti a ritenuta alla fonte o legalmente esclusi dalla base imponibile. La nozione di reddito deve qui essere intesa in senso meramente fiscale o sarà possibile per il contribuente dimostrare anche il

reddito reale finanziario disponibile che in molti casi può divergere dal reddito dichiarato ai fini fiscali? (es. rateizzazione di una plusvalenza patrimoniale ai soli fini fiscali).

Risposta

Si conferma il riferimento al reale reddito finanziario disponibile; infatti nell'ultima parte della citata disposizione normativa si richiama espressamente tra le prove contrarie che possono essere prodotte il possesso di redditi esclusi "*legalmente dalla formazione della base imponibile*" (Es. la persona fisica titolare di un bene immobile di interesse storico/artistico dato in locazione è tenuto fiscalmente a dichiarare, quale reddito imponibile, la sola rendita catastale e non il canone di locazione; ovviamente il canone effettivamente riscosso verrà preso in considerazione nell'ambito della necessaria attività istruttoria propedeutica all'accertamento sintetico).

L'art. 4 del decreto è la norma più interessante per la tutela del contribuente, quella dell'*onus probandi*, che riconosce al contribuente il diritto di **dimostrare**, comunque, il **diverso ammontare** delle **spese** a lui attribuite, oltre a considerare, redditi esenti, soggetti a imposizione alla fonte, e le poste legalmente escluse dalla formazione della base imponibile, elementi questi ultimi indicati nel comma 4 dell'art. 38 in materia di accertamento sintetico puro che non va confuso con l'accertamento da redditometro di cui al successivo comma 5.

Circolare AGENZIA ENTRATE n.28 del 21 giugno 2011

OGGETTO: Risposte a quesiti in occasione di incontri con la stampa specializzata

Alternatività tra accertamento sintetico e redditometro

Domanda

La nuova formulazione letterale dell'art. 38 del D.P.R. n. 600 del 1973 sembra porre una maggiore distinzione rispetto al passato fra accertamento sintetico e redditometro. Tradotto in pratica ciò vorrà dire che i due strumenti non potranno mai coesistere e che gli uffici dovranno effettuare a monte una scelta su quale delle due tipologie utilizzare per la rettifica del reddito delle persone fisiche?

Risposta

Si conferma l'alternatività tra i due strumenti accertativi uno basato sulla "*somma delle spese di qualsiasi genere sostenute nel corso del periodo d'imposta*" e l'altro fondato "*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*" di prossima emissione. La scelta dello strumento da utilizzare non necessariamente deve essere effettuata a monte ma, in ragione della fattispecie concreta, potrà essere effettuata successivamente in base alle risultanze istruttorie.

Dr. Giuseppe Alfano

Giudice tributario CTR FVG