

Redditometro, spesometro, studi di settore e modalità di accertamento: novità legislative negli accertamenti standardizzati

di Eugenio Della Valle

1. Premessa

Il sintagma “accertamenti standardizzati” non si rinviene, com’è noto, in alcuna disposizione dell’ordinamento tributario; pur tuttavia, tanto la dottrina¹ quanto la prassi giurisprudenziale², sono soliti riferirsi al *genus* degli accertamenti standardizzati per individuare una ben precisa categoria di metodi di accertamento i quali – sebbene siano caratterizzati da estrazione, ambito di applicazione, logiche di funzionamento e percorsi evolutivi assai diversi – trovano nel riferimento a condizioni di normalità economica un vero e proprio tratto omogeneizzante.

Ci si riferisce, in particolare, a parametri e studi di settore, da una parte, ed all’accertamento sintetico basato su indici nominati (c.d. redditometro), dall’altra: nel primo caso, siamo al cospetto di una metodologia tesa ad accertare la congruità dei ricavi e dei compensi dichiarati da soggetti obbligati alla tenuta delle scritture contabili; nel secondo caso, invece, siamo in presenza di uno strumento che mira a ricostruire il reddito delle persone fisiche muovendo dall’analisi del loro tenore di vita.

Ebbene, ferma l’ampiezza della platea dei soggetti potenzialmente interessati dall’attività di controllo (ampiezza che induce autorevole dottrina ad evocare, con peculiare riferimento al redditometro, la “massificazione” dell’attività di accertamento³), qual è il *trait d’union* che lega istituti all’apparenza tanto diversi?

La risposta al quesito è presto trovata. In entrambi i casi, alla base dell’azione accertativa viene posto un modello di normalità economica che, a sua volta, viene declinato in una predeterminazione normativa

¹ V., tra gli altri, A. MARCHESELLI, *Le presunzioni nel diritto tributario: dalle stime agli studi di settore*, Torino, 2008, 274 ss. ove ampi riferimenti bibliografici.

² Di grande rilievo è, ad esempio, la posizione assunta dalle Sezioni Unite a giudizio delle quali “quello dell’accertamento per *standard* appare un sistema unitario con il quale il legislatore, nel quadro di un medesimo disegno funzionale ad agevolare l’attività accertatrice nel perseguire l’evasione fiscale, ha individuato strumenti di ricostruzione per elaborazione statistica della normale redditività di determinate attività catalogate per settori omogenei” (così, testualmente, Cass., S.U., 18.12.2009, n. 26638, reperibile in *Riv. giur. trib.*, 2010, 205 ss., ed ivi nota di M. BASILAVECCHIA, *Accertamento e studi di settore: soluzione finale*; in termini analoghi, Cass., S.U., 18.12.2009, n. 26635, reperibile in *Corr. trib.*, 2010, 255, annotata da A. MARCHESELLI, *Le Sezioni Unite sulla natura presuntiva degli studi di settore*).

³ Cfr. L. PERRONE, *Il redditometro verso accertamenti di massa (con obbligo del contraddittorio e dell’invito all’adesione)*, in *Rass. trib.*, 2011, 887 ss.

idonea a fornire, almeno in tesi, uno *standard* capace di orientare gli Uffici nella verifica della “congruità” dei dati dichiarati (ricavi/compensi ovvero reddito complessivo) dal contribuente⁴.

Ebbene, la piena presa di coscienza del fatto che parametri/studi di settore e redditometro siano strumenti caratterizzati da un *imprinting* comune costituisce, almeno nella giurisprudenza del Supremo Collegio, approdo relativamente recente.

Merita al riguardo rammentare che nell'estate del 2009 l'Ufficio del Massimario, richiesto dal Presidente della Sezione tributaria di una relazione sui metodi presuntivi di accertamento del reddito, sottolineava che, “a differenza del redditometro [...] che viene qualificato come presunzione legale ‘*iuris tantum*’, coerente con l'art. 53 Cost., perché ancora l'accertamento ad elementi rigorosamente dimostrati, idonei a dimostrare sicura fonte di rilevamento della capacità contributiva, i predetti metodi di accertamento ‘standardizzato’ ossia *parametri e studi di settore* (corsivo nostro) hanno prodotto un ampio dibattito circa la loro natura e le conseguenti ricadute di ordine teorico-pratico”⁵.

In buona sostanza, richiamando alcuni noti precedenti aventi ad oggetto la natura delle sottostanti presunzioni⁶, l'Ufficio del Massimario sembrava negare che gli accertamenti sintetici basati su indici nominati (tipizzati cioè dal c.d. redditometro) potessero essere ascritti al *genus* dei c.d. accertamenti standardizzati.

E del resto, a pochi mesi di distanza dalla pubblicazione della relazione dell'Ufficio del Massimario, le Sezioni Unite sembravano confermare questo indirizzo interpretativo: affermando un principio di diritto destinato a condizionare lo sviluppo della successiva prassi giurisprudenziale, chiarivano infatti che “la procedura di accertamento 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 in relazione ai soli standard in sé considerati, ma nasce proceduralmente in esito al contraddittorio da attivare obbligatoriamente, pena la nullità dell'accertamento, con il contribuente (che può tuttavia, restare inerte assumendo le conseguenze, sul piano della valutazione, di questo suo

⁴ Nitidamente in questo senso M. BEGHIN, *Il redditometro e gli altri accertamenti “per standard” nelle maglie della presunzione semplice*, in *Corr. trib.*, 2013, 2036, secondo il quale “le espressioni ‘standard’ e ‘normalità economica’ non sono affatto equivalenti e non sono, perciò stesso, perfettamente sovrapponibili. Con l'espressione ‘standard’ intendiamo in effetti riferirci, più propriamente, a dati di normalità economica inglobati in una predeterminazione normativa. Stiamo dicendo che i dati numerici utilizzati per stabilire se un imprenditore abbia ben dichiarato i propri ricavi o per appurare se un contribuente abbia correttamente dichiarato il proprio reddito complessivo sono incapsulati in un atto dell'amministrazione finanziaria del quale la stessa Amministrazione si avvale per i propri controlli”.

⁵ Così, testualmente, Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del Massimario e del Ruolo, relazione tematica del 9 luglio 2009, n. 94, *Gli strumenti presuntivi di accertamento del reddito introdotti dal 1989: natura e conseguenze sul piano probatorio*.

⁶ Il riferimento è in particolare a Cass., sez. trib., 30.9.2005, n. 19252, e Cass., sez. trib., 23.7.2007, n. 16284, entrambe reperibili in banca dati *I Quattro Codici della Riforma Tributaria Big* – IPSOA.

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"⁷.

La portata del principio affermato dalle Sezioni Unite alla fine del 2009 è nota a tutti gli operatori del settore: le precisazioni in ordine alla natura delle presunzioni recate dai parametri e dagli studi di settore, la centralità riconosciuta al contraddittorio nel procedimento di imposizione, i riflessi sul piano degli obblighi motivazionali costituiscono, infatti, uno snodo cruciale per comprendere appieno quale sia il ruolo e la funzione degli istituti in parola.

Nulla però veniva precisato in ordine al perimetro della categoria dei c.d. accertamenti standardizzati, perimetro che, stante il tenore letterale delle pronunce rese a Sezioni Unite, appariva circoscrivibile ai soli parametri e studi di settore⁸.

Nei mesi successivi, tuttavia, il quadro si è venuto progressivamente modificando. In almeno tre occasioni, infatti, la quinta Sezione ha fornito indicazioni tali da far ritenere che la categoria dei c.d. accertamenti standardizzati includa anche gli accertamenti sintetici basati sul c.d. redditometro.

Una prima apertura si è registrata alla fine del 2010. Con l'ordinanza n. 21661 la Sezione tributaria, occupandosi specificamente della legittimità di un accertamento sintetico di tipo redditometrico, ha dapprima rinviato la causa in attesa del poc'anzi evocato pronunciamento delle Sezioni Unite in materia di parametri e studi di settore e quindi l'ha decisa richiamando, in modo stereotipato, occorre dire, i sopra citati principi di diritto⁹.

Ebbene, malgrado l'apparente inconferenza del richiamo ai principi affermati dal Supremo Collegio ai fini della decisione del caso concreto, non sembrano potersi trascurare i prodromi di una linea evolutiva incline a riconoscere l'esistenza di significativi punti di contatto tra parametri e studi di settore, da una parte, e redditometro, dall'altra.

⁷ Così, testualmente, la già citata Cass., S.U., 18.12.2009, n. 26638.

⁸ A tale riguardo A. MARCHESELLI, *Le Sezioni Unite sulla natura presuntiva degli studi di settore*, cit., 252, dopo aver riconosciuto che l'esistenza di un consolidato sistema di accertamenti fondati su dati standard è sicuramente un dato vero sul piano storico e significativo sul piano giuridico, osserva che, se "si allarga l'orizzonte – dalla dimensione storica si passa a considerare la struttura giuridica delle fattispecie – sembra che le medesime considerazioni dovrebbero essere applicate anche ad altre forme di accertamento, ugualmente standardizzate e predeterminate, e di natura ambigua. Sembra, in altre parole, che i medesimi ragionamenti dovrebbero essere estesi, ad esempio, anche al cd. redditometro, che condivide esattamente il dato, strutturale, di fondarsi su una elaborazione generale e astratta, bisognosa di adeguamento alla realtà del singolo contribuente".

⁹ Cass., sez. trib., ord. 22.10.2010, n. 21661, reperibile in *Corr. trib.*, 2010, 3781, ed *ivi* nota di A. MARCHESELLI, *Garanzie e doveri nel nuovo redditometro*.

La riconduzione degli accertamenti redditometrici nel novero di quelli standardizzati è, invece, chiaramente enunciata nella successiva sentenza n. 13289 del 2011: in questo caso, infatti, la quinta Sezione, dopo aver ricordato che oggetto del processo è la “determinazione sintetica, art. 38, comma 4, D.P.R. n. 600, del reddito complessivo [...] utilizzando i coefficienti di cui al D.M. 10 settembre 1992 e 9 novembre 1992”, sottolinea che “in ordine alla pretesa fiscale fondata, come nel caso, sulla utilizzazione dei ‘coefficienti’ detti le sezioni unite di questa Corte [...] hanno affermato il seguente (condivisibile) principio di diritto [...] ‘la procedura di accertamento standardizzato mediante l’applicazione dei parametri o degli studi di settore costituisce un sistema di presunzioni semplici [...]’”¹⁰.

Orbene, nella prospettiva del Supremo Collegio, l’impiego dei “coefficienti” recati dai decreti ministeriali in materia di redditometro consente di riconoscere l’esistenza di una logica di standardizzazione che è in tutto e per tutto analoga a quella su cui fanno leva parametri e studi di settore.

Il cerchio si chiude alla fine del 2012. Con un nuovo arresto in materia di redditometro, i Giudici di legittimità sottolineano, ancorché (secondo alcuni) incidentalmente¹¹, che “l’accertamento sintetico disciplinato dal D.P.R. n. 600 del 1973, art. 38, già nella formulazione anteriore a quella successivamente modificata dal D.L. 31 maggio 2010, n. 78, art. 22, convertito in L. n. 122 del 2010, tende a determinare, attraverso l’utilizzo di presunzioni semplici, il reddito complessivo presunto del contribuente mediante i c.d. elementi indicativi di capacità contributiva stabiliti dai decreti ministeriali con periodicità biennale”¹².

¹⁰ Cass., sez. trib., 17.6.2011, n. 13289, reperibile in *Riv. giur. trib.*, 2011, 958 ss., ed ivi nota di M. MISCALI, *Ancora controversa la questione dell’utilizzabilità dei documenti non esibiti e poi prodotti in giudizio*.

¹¹ M. BASILAVECCHIA, *Verso il giusto equilibrio tra effettività della ricchezza accertata e strumenti presuntivi di accertamento*, in *Riv. giur. trib.*, 2013, 342, rileva che il riconoscimento operato dalla Suprema Corte perde di spessore “sia perché ha una collocazione piuttosto marginale nella motivazione, tanto che a fatica se ne coglie l’utilità nell’iter logico complessivo, sia perché non sorretta da un’analisi serrata della questione. Senza forse regredire al rango di mero *obiter dictum*, tale passaggio della sentenza – che non incide sulla soluzione dei motivi del ricorso per cassazione che veniva deciso – è comunque obiettivamente poco incisivo e non consente di ritenere definitivamente risolta la questione”.

¹² Cass., sez. trib., 20.12.2012, n. 23554, reperibile in *Corr. trib.*, 2013, 2042, ed ivi nota di M. BEGHIN, *Il redditometro e gli altri accertamenti per “standard” nelle maglie della presunzione semplice*; lo stesso precedente è reperibile in *Riv. giur. trib.*, 2013, 338, annotato da M. BASILAVECCHIA, *Verso il giusto equilibrio tra effettività della ricchezza accertata e strumenti presuntivi di accertamento*; nello stesso senso, più di recente, v. Cass., sez. VI, ord. 6.2.2013, n. 2806, reperibile in *Riv. giur. trib.*, 2013, 333, con nota di L. LOVECCHIO, *Spese per incrementi patrimoniali imputabili secondo il principio della quota risparmio anche nel “nuovo redditometro”*.

Ebbene, ai nostri fini, l'arresto merita di essere segnalato non tanto per il superamento della tesi secondo cui le presunzioni redditometriche sono presunzioni legali relative¹³, quanto piuttosto per aver posto sullo stesso piano le presunzioni su cui poggiano parametri e studi di settore e quelle su cui fa leva il redditometro e quindi, in definitiva, per aver considerato questi strumenti di accertamento *species* di uno stesso *genus*.

In altre parole, sembra potersi affermare che quello appena descritto altro non è che il (necessario) corollario di una più ampia opzione ricostruttiva che porta a ricondurre anche l'accertamento sintetico basato su indici nominati nel novero dei c.d. accertamenti standardizzati.

Se si condivide quest'approccio, logica e diretta è la conseguenza che ne deriva su di un ampio spettro di questioni procedurali e processuali (si pensi, ad esempio, alla ripartizione dell'*onus probandi*; ai mezzi ed agli argomenti di prova fruibili; alla necessità del contraddittorio ed alla sua rilevanza processuale; alla motivazione dell'atto impositivo): si tratta, infatti, di profili che possono essere affrontati e sistematizzati utilizzando una comune chiave di lettura.

2. Sulla natura delle presunzioni su cui si basano gli accertamenti standardizzati.

Fatta questa necessaria premessa, il primo aspetto da considerare è quello collegato alla natura delle presunzioni su cui fanno leva parametri e studi di settore, da un canto, e redditometro, dall'altro.

Quanto alle prime, si è già ampiamente detto: le Sezioni Unite non mostrano alcuna esitazione nel considerarle presunzioni semplici¹⁴.

E lo spartito non cambia se si ha cura di considerare le presunzioni su cui poggia l'accertamento sintetico di tipo redditometrico: anche in questo caso, infatti, a seguito del recente *revirement* della quinta Sezione, siamo al cospetto di presunzioni semplici e non di presunzioni legali o regolamentari.

¹³ Cfr. *ex multis* Cass., sez. trib., 30.9.2005, n. 19252, reperibile in banca dati *I Quattro Codici della Riforma Tributaria Big – IPSOA*, ove, tra l'altro, si precisa che “la disponibilità di tali beni, come degli altri previsti dalla norma, costituisce, quindi, una presunzione di ‘capacità contributiva’ da qualificare legale [per gli effetti (‘le presunzioni legali dispensano da qualunque prova coloro a favore dei quali esse sono stabilite’) riconnessi dall’art. 2728 cod. civ. a siffatta qualificazione] perché è la stessa legge che impone di ritenere conseguente al fatto (certo) di tale disponibilità la esistenza di una ‘capacità contributiva’”; nello stesso senso, più di recente, v. Cass., sez. trib., 23.7.2007, n. 16284, reperibile in banca dati *I Quattro Codici della Riforma Tributaria Big – IPSOA*.

¹⁴ Tale conclusione è tutt'altro che pacifica in dottrina: nel senso che le presunzioni in parola debbano essere considerate presunzioni legali relative si esprimono, ad esempio, I. MANZONI – G. VANZ, *Il diritto tributario*, Torino, 2008, 356, a giudizio dei quali “il dettato normativo è chiaro: il semplice fatto della sussistenza di gravi incongruenze tra quanto dichiarato e quanto desumibile dagli studi di settore legittima l'accertamento. Il che, diversamente da quanto previsto per gli indicatori di normalità economica, configura a nostro avviso, nonostante la contraria opinione di una parte della dottrina, gli estremi di una tipica ipotesi di presunzione legale (relativa)”.

Fermo ciò, è qui essenziale comprendere se il tratto caratterizzante gli accertamenti standardizzati (il riferirsi, cioè, a condizioni di normalità economica) concorra in qualche modo a condizionare la qualificazione delle presunzioni di cui si discute.

Sotto questo profilo, peraltro, è proprio la varie volte citata pronuncia delle Sezioni Unite del 2009 a fornire un interessante spunto di riflessione sottolineando che “una lettura costituzionalmente orientata delle disposizioni relative alla procedura di accertamento mediante l’applicazione dei parametri impone di attribuire a quest’ultimi una natura meramente presuntiva, in quanto, a ben vedere, essi non costituiscono un fatto noto e certo, capace di rivelare con rilevante probabilità il presunto reddito del contribuente, ma solo una estrapolazione statistica di una pluralità di dati settoriali elaborati sulla base dell’analisi delle dichiarazioni di un campione di contribuenti”¹⁵.

Dunque si riconosce che il fatto indiziante non è né certo né, tantomeno, radicato nelle regole di esperienza: il tutto si risolve in una elaborazione statistica che, a tutto concedere, fornisce una “fotografia” di larga massima del settore economico di appartenenza. Discorso che, secondo quanto affermato dalla stessa Corte di cassazione alla fine del 2012¹⁶, appare estensibile anche al redditometro. Orbene, e venendo al cuore del problema, è ben vero che alcune indicazioni ritraibili dal sistema sembrerebbero deporre a favore della qualificazione in termini di presunzioni soltanto semplici degli accertamenti standardizzati¹⁷, ma è anche vero che affinché una presunzione possa essere considerata semplice è necessario che il fatto indiziante sia certo¹⁸ e di tale certezza non v’è traccia in schemi che, per definizione, guardano a condizioni di normalità economica.

¹⁵ Ancora in questi termini Cass., S.U., 18.12.2009, n. 26638, cit., la quale ritiene estensibile lo stesso ordine di considerazione agli studi di settore sottolineando, in particolare, che questi ultimi - anche se caratterizzati “da una minore approssimazione probabilistica - rappresentano la predisposizione di indici rilevatori di una possibile anomalia del comportamento fiscale, evidenziata dallo scostamento delle dichiarazioni dei contribuenti relative all’ammontare dei ricavi o dei compensi rispetto a quello che l’elaborazione statistica stabilisce essere il livello ‘normale’ in relazione alla specifica attività svolta dal dichiarante”.

¹⁶ Cass., sez. trib., 20.12.2012, n. 23554, cit.

¹⁷ Quanto ai parametri ed agli studi di settore si rileva, in particolare, che le disposizioni sono chiare nell’individuare nell’art. 39, co. 1, lett. d), del d.P.R. n. 600/1973 la cornice entro la quale inserire gli accertamenti parametrici e, si rileva ancora, non v’è dubbio in ordine al fatto che nell’accertamento analitico-presuntivo albergano presunzioni semplici e non già legali (in questo senso sia A. MARCHESELLI, *Le Sezioni Unite sulla natura presuntiva degli studi di settore*, cit., 252, che M. BASILAVECCHIA, *Accertamento e studi di settore: soluzione finale*, cit., 215).

¹⁸ Sul punto v., tra gli altri, I. MANZONI – G. VANZ, *Il diritto tributario*, cit., 407, i quali ricordano che “la prova per presunzioni semplici è una prova indiretta, basata su di un procedimento d’ordine logico che, partendo da uno o più fatti noti o certi, permette di desumere, in via di ragionevole consequenzialità, l’esistenza del fatto ignoto, cioè del fatto di cui appunto si vuole provare l’esistenza (minori acquisti, maggiori vendite, maggior reddito, ecc.)”.

Ed è proprio questo l'aspetto centrale. Il riferimento alla presunzione semplice sembra doversi leggere *cum grano salis* essendo, con buona probabilità, strumentale al riconoscimento dell'insufficienza del dato matematico-statistico per fondare l'avviso di accertamento. Detto altrimenti, il disallineamento rispetto all'esito dell'elaborazione statistica, proprio perché riferito ad una condizione di (ipotetica) normalità economica, costituisce, in una catena argomentativa più ampia, soltanto uno degli elementi a sostegno della pretesa erariale.

Il che implica, quale ulteriore e logico corollario, che il Giudice, nel fondare la sua decisione, dovrà dar conto di aver riscontrato che il nesso inferenziale tra il fatto (solo statisticamente) noto ed il fatto ignoto è rilevante (gravità), univoco (precisione) e coerente con il contesto (concordanza).

3. Il rilievo del contraddittorio endoprocedimentale.

Proseguendo oltre, non sembra si possa fare a meno di rimarcare che le peculiarità del dato matematico-statistico implicano uno sforzo di adeguamento alla specifica realtà reddituale del contribuente soggetto ad accertamento: mancando tale sforzo, le medie restano un mero indizio di evasione inidonee a fondare l'avviso di accertamento, prima, ed il convincimento del giudice, poi.

In buona sostanza, palese è l'esigenza di passare dal dato medio (riferito ad un *panel* di contribuenti) al dato effettivo (riferito, di converso, al contribuente soggetto a verifica) e tale risultato può, o meglio, deve essere ottenuto in sede di contraddittorio preventivo.

Oggi tale considerazione può apparire addirittura ovvia, ma se solo si ha cura di guardare all'evoluzione del quadro normativo ci si accorge che quella appena descritta è una consapevolezza maturata, almeno negli ambienti legislativi, in tempi relativamente recenti.

Valga al riguardo ricordare che la legislazione in materia di parametri nulla specifica in ordine alla opportunità e/o necessità di un momento di contraddittorio preventivo¹⁹; in materia di studi di settore, invece, l'originaria formulazione dell'art. 10, co. 3-*bis*, della l. 8.5.1998, n. 146, circoscriveva, in maniera del tutto irrazionale, l'obbligo del contraddittorio preventivo ai soli accertamenti effettuati nei confronti degli esercenti attività d'impresa in regime di contabilità ordinaria, anche per opzione, ed a quelli effettuati nei confronti di esercenti arti e professione²⁰. Occorrerà attendere quasi dieci anni prima che il legislatore addivenga alla determinazione di superare questa assurda delimitazione soggettiva: ed invero, soltanto con il decreto Bersani si è reso palese che l'obbligo di contraddittorio preventivo prescinde dal regime contabile adottato [cfr., in particolare, l'art. 37, co. 2, lett. b), d.l. 4.7.2006, n. 223].

¹⁹ L'art. 3, co. 185, della l. 28.12.1995, n. 549, si limita semplicemente a richiamare la possibilità di definire l'accertamento con l'adesione del contribuente.

²⁰ In tema di contraddittorio e studi di settore, v. C. NOCERA, *Il contraddittorio nella recente prassi e giurisprudenza in materia di studi di settore*, in AA.VV., *Studi di settore e tutela del contribuente*, a cura di P. Boria, Milano, 2010, 235 ss.

Per certi versi analoga è l'evoluzione registratasi in materia di redditometro.

Com'è noto, il sesto comma dell'art. 38 del d.P.R. n. 600/1973, nella formulazione anteriore alle modifiche recate dall'art. 22 del d.l. 31.5.2010, n. 78, riconosceva al contribuente la facoltà di dimostrare, anche prima della notificazione dell'avviso di 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 di imposta²¹.

Sulla portata di questa disposizione si è molto discusso²². Marcata, in particolare, è stata la divisione tra quanti escludevano un vero e proprio diritto del contribuente al contraddittorio anticipato (posto che non è espressamente previsto l'obbligo di informativa a carico dell'Ufficio²³) e quanti, al contrario, ritenevano che “la specificità della disposizione in commento ed il particolare ambito in cui è inserita consigliano invece di valorizzare appieno il dato testuale, al quale si dovrà riconoscere un autonomo valore precettivo”²⁴.

Le conclusioni cui giunge(va) questa seconda dottrina sono piuttosto significative giacché si sostiene che “alla facoltà del contribuente di intervenire non si contrappone una mera facoltà dell'ufficio di notificarlo, bensì un vero e proprio obbligo il cui adempimento costituisce condizione di legittimità dell'avviso di accertamento”²⁵.

La stessa Amministrazione finanziaria aveva, peraltro, avuto modo di sottolineare l'opportunità di acquisire, nel corso della fase istruttoria (mediante convocazione in Ufficio o mediante questionario) ovvero nell'ambito del procedimento di accertamento con adesione, tutte le informazioni e la relativa documentazione probatoria non conoscibili attraverso gli strumenti informativi a disposizione ovvero

²¹ Sul rilievo del contraddittorio nell'ambito dell'accertamento sintetico v., tra gli altri, D. CONTE, *Aspetti problematici del redditometro e di altri consimili metodi come strumenti di contrasto all'evasione*, in *Riv. dir. trib.*, 2008, I, 1138 ss., e G. RAGUCCI, *Il contraddittorio nei procedimenti tributari*, Torino, 2009, 166 s.

²² È appena il caso di precisare che le questioni in materia di accertamento sintetico e contraddittorio abbracciano anche l'accertamento sintetico basato su indici di spesa innominati.

²³ In questa direzione, v. G. TINELLI, *L'accertamento sintetico del reddito complessivo nel sistema dell'Irpef*, Padova, 1993, 204, e R. LUPI, *Metodi induttivi e presunzioni nell'accertamento tributario*, Milano, 1988, 398; in senso conforme e per la prassi giurisprudenziale, v. Cass., sez. I, sent. 27.8.1991, n. 9198, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1994, II, 70, ed ivi nota di F. FERRI, *Sull'accertamento sintetico ed instaurazione del contraddittorio*, e, più di recente, Cass., sez. trib., sent. 20.6.2007, n. 14367, reperibile in banca dati *I Quattro Codici della Riforma Tributaria Big* – IPSOA.

²⁴ Così, L. TOSI, *Le predeterminazioni normative nell'imposizione reddituale*, Milano, 1999, 388.

²⁵ Ancora in questi termini, L. TOSI, *Le predeterminazioni normative nell'imposizione reddituale*, cit., 389; nella stessa direzione, v. G. FALSITTA, *Corso istituzionale di diritto tributario*, Padova, 2009, 298.

per suffragare quelli conoscibili, che configurano la “prova contraria” che il contribuente oggetto di controllo può fornire prima della notificazione dell’atto di accertamento²⁶.

Il problema ha trovato definitiva soluzione soltanto nel maggio del 2010. L’art. 22 del d.l. n. 78/2010 – prendendo presumibilmente le mosse dalla minore certezza dei dati di fatto noti (le spese) in base ai quali l’Ufficio può risalire al fatto ignoto (reddito posseduto-prodotto) e dalla maggiore ampiezza dell’ambito di valutazione dell’Ufficio stesso²⁷ – ha infatti riscritto il comma 7 del varie volte citato art. 38 stabilendo che “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”.

L’assetto legislativo pare dunque essersi assestato riconoscendo, a chiare lettere, l’imprescindibilità del contraddittorio preventivo tanto nell’uno (studi di settore) quanto nell’altro ambito (redditometro).

A scanso di equivoci, merita tuttavia sottolineare che il contraddittorio preventivo non costituisce una gentile concessione del principe: sono proprio le caratteristiche degli accertamenti standardizzati (il loro, si ripete, riferirsi a condizioni di normalità economica) a rendere indifferibile un momento di confronto preventivo tra l’Amministrazione ed il contribuente volto a contestualizzare quello che, altrimenti, resterebbe un mero indizio di evasione o, a seconda dei punti di vista, un semplice fattore di innesco dell’attività di controllo.

E questa, del resto, sembra essere la lettura che del fenomeno viene data dalle Sezioni Unite che, occupandosi dei parametri (e quindi di uno strumento per il quale il contraddittorio non è mai stato istituzionalizzato²⁸), osservano come lo stesso costituisca “il mezzo più efficace per consentire un necessario adeguamento della elaborazione parametrica – che, essendo una estrapolazione statistica a campione di una platea omogenea di contribuenti, soffre delle incertezze da approssimazione dei risultati proprie di ogni strumento statistico alla concreta realtà reddituale oggetto dell’accertamento nei confronti di un singolo contribuente”²⁹.

²⁶ In questi termini, la Circ. dell’Agenzia delle Entrate n. 49/E del 9.8.2007, reperibile in banca dati *I Quattro Codici della Riforma Tributaria Big* – IPSOA.

²⁷ In tal senso L. PERRONE, *Nuovo accertamento sintetico del reddito ai fini dell’Irpef*, in AA.VV., *Il libro dell’anno del diritto 2013*, Roma, 2013, 422.

²⁸ Il passaggio è giustamente rimarcato da M. BASILAVECCHIA, *Accertamento e studi di settore: soluzione finale*, cit., 213, il quale sottolinea che “appare ancora più significativo che la Corte non si sia fatta arrestare da questa obiettiva carenza, e abbia comunque proceduto nel senso di una lettura nella quale la forzatura del dato letterale è pienamente giustificata dalla necessità di orientarlo, in senso conforme a Costituzione”.

²⁹ Ancora, in questi termini, Cass., S.U., 18.12.2009, n. 26638, cit.

Lettura che, tra l'altro, ha il pregio di elevare il livello delle garanzie procedurali riconosciute o, meglio, dovute al contribuente sottoposto a controlli di matrice parametrica allineandolo a quello riconosciuto e valorizzato anche in ambito comunitario³⁰.

4. La valutazione del comportamento procedimentale delle parti.

Riconosciuta l'obbligatorietà del contraddittorio, occorre capire quale rilevanza vengano ad assumere i comportamenti delle parti in sede procedimentale³¹.

Cominciamo con il considerare il caso della mancata attivazione, da parte dell'Ufficio, del contraddittorio preventivo. A differenza di altre ipotesi espressamente regolate dal legislatore (si pensi, solo per fare un esempio, al caso della clausola generale antielusiva nel cui ambito, com'è noto, si prevede che "l'avviso di accertamento è emanato, a pena di nullità, previa richiesta al contribuente anche per lettera raccomandata, di chiarimenti da inviare per iscritto entro 60 giorni dalla data di ricezione della richiesta" – cfr. l'art. 37-bis, co. 4, del d.P.R. n. 600/1973), non sono espressamente normate le conseguenze del comportamento omissivo dell'Ufficio.

Ciò malgrado, sembra chiaro che la comminatoria di nullità dell'avviso di accertamento costituisce lo sbocco necessitato di un'istruttoria da considerarsi gravemente ed irrimediabilmente viziata³².

E ciò per almeno due ordini di ragioni.

In primo luogo ed in più termini generali, sarebbe veramente curioso riconoscere, per un verso, l'obbligatorietà del contraddittorio preventivo e negare, per un altro verso, che il comportamento omissivo dell'Ufficio sia privo di conseguenze sul piano della legittimità dell'atto impositivo che

³⁰ Il pensiero corre alle indicazioni fornite dalla Corte di giustizia, 18.12.2008, causa C-349/07, *Sopropé*, reperibile in *Riv. giur. trib.*, 2009, 203, con nota di A. MARCHESELLI, *Il diritto al contraddittorio amministrativo tributario è diritto fondamentale del diritto comunitario*.

³¹ In argomento, v. L.R. CORRADO, *Accertamenti standardizzati e rilevanza processuale del comportamento delle parti in sede amministrativa*, in *Riv. dir. trib.*, 2009, II, 381 ss.

³² In senso conforme v., tra gli altri, A. MARCHESELLI, *Le Sezioni Unite sulla natura presuntiva degli studi di settore*, cit., 252; per la prassi giurisprudenziale, sulla scia del varie volte citato pronunciamento delle Sezioni Unite del 2009, v. Cass., sez. trib., ord. 2.12.2011, n. 25907; Cass., sez. trib., ord. 4.11.2011, n. 23017; Cass., sez. trib., ord. 21.12.2011, n. 27968, tutte reperibili in banca dati *I Quattro Codici della Riforma Tributaria Big* – IPSOA, ove, in particolare, si precisa 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, pena la nullità dell'accertamento, con il contribuente"

conclude un'istruttoria viziata *ab origine*. Il che equivale a dire che la comminatoria di nullità è essenziale per evitare di frustrare la portata precettiva della norma stessa che prevede il contraddittorio preventivo. In secondo luogo e con specifico riguardo agli accertamenti standardizzati, non sembra si possa far a meno di ribadire che se è vero, com'è vero, che queste tipologie di accertamento necessitano, per la loro stessa natura, di un momento di contestualizzazione, è altrettanto vero che, in mancanza di un adeguamento al dato effettivo, la stima resta priva di significatività con tutto quel che ne consegue sul piano della legittimità dell'atto impositivo.

Per ovvie ragioni, gli stessi moduli argomentativi dovrebbero portare a censurare il comportamento del contribuente che, posto nella condizione di fornire elementi utili al processo di contestualizzazione dell'accertamento standardizzato, non dia seguito all'invito ricevuto ovvero collabori in modo non costruttivo e/o superficiale.

Quali, in particolare, le conseguenze della mancata risposta all'invito al contraddittorio?

Assai equilibrate appaiono le indicazioni fornite sul punto dalle Sezioni Unite.

Quanto allo sviluppo dell'istruttoria, le Sezioni Unite ritengono che l'Ufficio "potrà motivare l'accertamento sulla sola base dell'applicazione dei parametri dando conto della impossibilità di costituire il contraddittorio con il contribuente, nonostante il rituale invito"³³.

Diversamente opinando, peraltro, si dovrebbe assumere che l'inerzia strumentale del contribuente sia in grado di bloccare l'attività di accertamento. Volutamente si parla di inerzia strumentale giacché, in questo caso, sembra fuori luogo riferirsi al diritto di tacere del contribuente³⁴: il contraddittorio, si ripete, assolve alla fondamentale funzione di contestualizzare un dato matematico-statistico e senza la collaborazione del contribuente tale adeguamento è semplicemente impossibile.

Sul fronte processuale, invece, l'inerzia del contribuente potrà essere oggetto di valutazione da parte del giudice il quale potrà, quindi, considerare il contegno da questi tenuto sia durante il giudizio che, soprattutto e per quanto qui di interesse, nelle more del procedimento amministrativo. In buona sostanza, dall'inerzia del contribuente il giudice potrà trarre uno o più elementi idonei a svalutare l'attendibilità dei mezzi di prova offerti in sede di giudizio ovvero a rafforzare quelli prodotti dall'Ufficio.

³³ Nuovamente, in questi termini, Cass., S.U., 18.12.2009, n. 26638, cit.

³⁴ Com'è noto, secondo la giurisprudenza della CEDU, è da ritenersi illegittima ogni norma che faccia conseguire delle sanzioni alla condotta di chi ometta di collaborare con l'Autorità, quando tale collaborazione contribuirebbe alla sua incriminazione; in tema v., da ultimo, Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. V, 5.4.2012-5.7.2012, n. 11663/04, Chambaz, reperibile in *Riv. dir. trib.*, 2013, II, 26 ss., ed ivi nota di F. MARULLO DI CONDOJANNI, *Nemo tenetur se detegere, possibili ripercussioni della giurisprudenza Cedu sul sistema tributario*; sul punto v., da ultimo, A. MARCHESELLI, *Il "giusto procedimento" tributario. Principi e discipline*, Padova, 2013, *passim*.

Resta, peraltro, ferma la possibilità per il contribuente di proporre ogni eccezione e prova che ritenga utile alla sua difesa e ciò, precisano le Sezioni Unite, anche nel caso in cui il contribuente “all’invito al contraddittorio non abbia risposto, restando inerte”³⁵.

Sul piano delle preclusioni derivanti da comportamenti del contribuente omissivi e/o non collaborativi devesi rammentare che l’art. 32, co. 4, del d.P.R. n. 600/1973 stabilisce, in linea generale, che “le notizie ed i dati non adottati e gli atti, i documenti, i libri ed i registri non esibiti o non trasmessi in risposta agli inviti dell’ufficio non possono essere presi in considerazione a favore del contribuente, ai fini dell’accertamento in sede amministrativa e contenziosa”.

Com’è noto, affinché operi la preclusione in parola, è necessario che l’Ufficio rivolga al contribuente una richiesta di esibizione e/o di trasmissione di notizie, dati, documenti, etc.; è altresì necessario che la richiesta sia sufficientemente determinata, concretamente suscettibile di adempimento, specificamente consentita e da attuarsi entro un termine adeguato³⁶.

I limiti della presente trattazione non consentono di indugiare sul punto, è tuttavia essenziale evidenziare la necessità che la richiesta rivolta dall’Ufficio al contribuente sia sufficientemente determinata³⁷ ed è proprio tale carattere che potrebbe difettare nei contraddittori aventi ad oggetto accertamenti basati su studi di settore e redditometro. Ed invero, a fronte della necessità di giustificare scostamenti tra dati dichiarati e dati determinati su base statistica, la richiesta rivolta dagli Uffici non può che avere carattere generico ed indeterminato: molteplici, infatti, possono essere le ragioni che giustificano lo scostamento e innumerevoli possono essere le notizie, i dati, i documenti che possono essere prodotti a supporto delle argomentazioni difensive (documentazione medica, documentazione bancaria, corrispondenza commerciale e via dicendo).

³⁵ Cass., S.U., 18.12.2009, n. 26638, cit.

³⁶ In questi termini, v. G. VANZ, *sub art. 32*, in AA.VV., *Commentario breve alle leggi tributarie*, t. II, *Accertamento e sanzioni*, a cura di F. Moschetti, Padova, 2011, 184.

³⁷ Chiara è, su questo fronte, la posizione del Supremo Collegio che, in più occasioni, ha avuto modo di precisare che “il divieto di utilizzo in sede giudiziaria di documenti non esibiti in sede amministrativa (D.P.R. n. 633 del 1972, art. 52) costituisce un limite all’esercizio dei diritti di difesa e dunque si giustifica solo in quanto costituiscano il rifiuto di una documentazione specificamente richiesta dagli agenti accertatori. La giurisprudenza di questa Corte ammette che il divieto di utilizzare documenti scatti ‘non solo nell’ipotesi di rifiuto (per definizione ‘doloso’) dell’esibizione, ma anche nei casi in cui il contribuente dichiara, contrariamente al vero, di non possedere o sottraggere all’ispezione i documenti in suo possesso, ancorché non al deliberato scopo di impedirne la verifica, ma per errore non scusabile, di diritto o di fatto (dimenticanza, disattenzione, carenze amministrative ecc.) e, quindi, per colpa’ (Cass. 26 marzo 2009, n. 7269). Esige però, in conformità alla lettera della legge, che sussista una specifica richiesta degli agenti accertatori, non potendo costituire ‘rifiuto’ la mancata esibizione di un qualcosa che non venga richiesto (Cass. 19 aprile 2006, n. 9127)”: così, testualmente, Cass., sez. trib., 28.10.2009, n. 22765, reperibile in banca dati *I Quattro Codici della Riforma Tributaria Big* – IPSOA.

Occorre, perciò, molta cautela nel postulare l'applicazione indiscriminata di una preclusione che mal si attaglia alle caratteristiche di un contraddittorio che, per definizione, deve essere elastico ed aperto alla produzione di qualsiasi supporto documentale.

Sotto questo profilo, ed a conferma della rilevanza della questione, merita segnalare che nei giorni scorsi l'Agenzia delle Entrate, con la direttiva n. 14 del 2014, ha richiamato l'attenzione degli uffici periferici sulla necessità di valutare con attenzione la fondatezza delle giustificazioni addotte dal contribuente per il caso in cui i documenti siano prodotti per la prima volta in sede di giudizio³⁸.

5. I riflessi sul contenuto della motivazione dell'atto impositivo.

Le considerazioni che abbiamo più sopra svolto in ordine alla centralità del contraddittorio nelle procedure di accertamento standardizzato necessitano di essere completate con alcuni brevi cenni ai riflessi sul piano della motivazione dell'atto che conclude l'istruttoria.

Sarebbe, infatti, privo di ogni logica postulare la necessità di un contraddittorio volto ad adattare le risultanze del calcolo matematico-statistico alla specifica condizione reddituale del contribuente oggetto di verifica e negare, al contempo, che di tale percorso di contestualizzazione non debba restare traccia nella motivazione dell'atto di accertamento.

L'assolvimento dell'onere motivazionale va, dunque, "misurato" considerando le specifiche caratteristiche degli accertamenti di cui si discute.

Devono, perciò, essere esplicitate le ragioni e le circostanze che sono state allegare dal contribuente in sede di contraddittorio per spiegare lo scostamento tra i dati dichiarati e quelli presunti; va, quindi, descritto il percorso di ponderazione delle "giustificazioni" fornite dal contribuente³⁹; occorre, infine, rappresentare le ragioni che inducono l'Ufficio a ritenere non sufficiente lo sforzo del contribuente volto a dimostrare l'anormalità, rispetto alla media, della sua condizione reddituale.

Ed è proprio in questa prospettiva che vanno lette (ed apprezzate) le conclusioni cui pervengono le Sezioni Unite che, riconoscendo la centralità del percorso di contestualizzazione dell'elaborazione statistica alla concreta realtà economica del contribuente, pongono l'accento sulla necessità che gli esiti di tale percorso facciano parte (e condizionino la congruità) "della motivazione dell'accertamento, nella

³⁸ Ne ha dato notizia la stampa specializzata: cfr., in particolare, *Il Sole 24 ore*, 25.2.2014, p. 27.

³⁹ In materia di redditometro, il Supremo Collegio ha avuto modo di precisare che la motivazione dell'atto deve "contenere una adeguata replica tale da superare le deduzioni del contribuente. In difetto è coerente la affermazione secondo cui l'atto risulta nullo per difetto di motivazione": così, testualmente, Cass., sez. trib., 22.2.2008, n. 4624, reperibile in *Dir. prat. trib.*, 2008, II, 1078, ed ivi nota di L.R. CORRADO, *Accertamenti standardizzati e motivazione dell'avviso di accertamento: l'atto è illegittimo in difetto di una adeguata replica alle deduzioni fornite dal contribuente in sede di contraddittorio endoprocedimentale*.

quale vanno esposte le ragioni per le quali i rilievi del destinatario dell'attività accertativa siano state disattese”⁴⁰.

6. Cenni conclusivi.

Per concludere, qualche parola su di un aspetto che, fermo il positivo giudizio sugli approdi più recenti della prassi giurisprudenziale in materia di accertamenti standardizzati, costituisce un *prins* logico rispetto alle considerazioni di cui sopra.

Il riferimento è alla raccolta dei dati utilizzati per le elaborazioni statistiche ed alla trasparenza del procedimento di implementazione dei risultati di normalità economica.

Sotto il primo profilo, è quasi ovvio rilevare che, tanto più ampia e accurata è la raccolta e l'elaborazione dei dati, quanto più affidabili saranno i risultati delle estrapolazioni statistiche. Dietro l'angolo si nasconde, tuttavia, il rischio di una vera e propria “militarizzazione” dell'attività economica con obblighi di comunicazione tanto invasivi e costosi quanto (talvolta) inutili.

In merito al secondo profilo, deve porre l'accento sull'assoluta necessità di rendere intellegibili i percorsi seguiti per arrivare ad individuare i risultati che descrivono la condizione di normalità economica. Il pensiero corre agli studi di settore i quali, com'è noto, funzionano attraverso software le cui sorgenti sono sconosciute ai più; ma lo stesso discorso vale, seppur con sfumature e accenti differenti, per il redditometro.

Da questo punto di vista si corre il rischio di un vero e proprio corto circuito: ed invero, i progressi sul piano del giusto procedimento con il riconoscimento di un contraddittorio attento alle esigenze di contestualizzazione del dato di normalità economica rischiano di essere vanificati dall'opacità delle procedure di elaborazione delle medie di settore che, rendendo oscuro il dato di partenza, comportano una significativa menomazione delle *chances* difensive del contribuente.

Sul fronte della trasparenza c'è, dunque, ancora molto da fare.

⁴⁰ Cass., S.U., 18.12.2009, n. 26638, cit.; val la pena, peraltro, di ricordare che l'Agenzia delle Entrate, anticipando per certi versi l'affermazione del principio di diritto enunciato dalle Sezioni Unite nel 2009, aveva avuto modo di precisare che “la motivazione degli atti di accertamento basati sugli studi di settore non deve essere di regola rappresentata dal mero, ‘automatico’ rinvio alle risultanze degli studi di settore, ma deve dare conto in modo esplicito delle valutazioni che, a seguito del contraddittorio con il contribuente, hanno condotto l'Ufficio a ritenere fondatamente attribuibili i maggiori ricavi o compensi determinati anche tenendo conto degli indicatori di normalità”: così, testualmente, la Circolare n. 5/E del 23.1.2008, reperibile in banca dati *I Quattro Codici della Riforma Tributaria Big* – IPSOA.