

# Consiglio di Presidenza Giustizia Tributaria

Seminario di aggiornamento professionale per i magistrati delle Commissioni tributarie delle regioni Toscana e Umbria.

*“Tra fiscalità nazionale ed europea – Questioni sostanziali e processuali”  
(26 e 27 settembre 2014)*

*Università degli studi di Siena  
Aula Magna*

*Accertamento sintetico e nuovo redditometro: gli orientamenti della giurisprudenza (\*)*

Relatore: dr. Francesco Terrusi

(\*) Il presente lavoro corrisponde al contributo destinato al volume “Il nuovo redditometro. L’equilibrio instabile tra contrasto all’evasione e rischio di vessazione”, a cura di A. Contrino, Milano, Egea, 2014, nel quale è apparso sotto il diverso titolo “La prima giurisprudenza di merito sul nuovo redditometro: la tutela e i problemi di privacy, giurisdizione e retroattività”

## SOMMARIO:

**1.** Dalla prima giurisprudenza sulla privacy all'intervento dell'autorità garante, passando per le questioni retroattività: un quadro d'insieme delle incertezze sul nuovo redditometro. – **2.** Gli elementi differenziali e il problema dell'applicazione retroattiva del nuovo redditometro: i diversi orientamenti della prima giurisprudenza. – **3.** (*Segue*). La posizione dell'Amministrazione finanziaria sulle problematiche riguardanti i profili temporali, oggettivi e funzionali dell'istituto. – **4.** I diversi profili d'indagine emersi dalla giurisprudenza e dalla prassi: disamina critica. Sulla questione dell'efficacia retroattiva: l'irretroattività quale precisa scelta del legislatore. – **5.** Sulla pretesa di generale disapplicazione delle disposizioni attuative del redditometro in sede fiscale: il potere del giudice tributario di disapplicare gli atti presupposti è circoscritto e "condizionato". – **6.** Sul funzionamento del redditometro in rapporto al regime della prova. L'errata tendenza ad accomunare accertamento sintetico puro e accertamento redditometrico. – **7.** (*Segue*). La tesi della presunzione legale da redditometro: la rilevanza della distinzione tra presunzioni legali e semplici... – **8.** (*Segue*). ...e i punti di contatto tra redditometro e accertamenti standardizzati che costituiscono presunzioni semplici. – **9.** (*Segue*). I riflessi sul piano probatorio della diversa qualificazione del redditometro.

**1. Dalla prima giurisprudenza sulla privacy all'intervento dell'autorità garante, passando per le questioni retroattività: un quadro d'insieme delle incertezze sul nuovo redditometro.**

Il profondo rinnovamento del redditometro, non più imperniato sulla disponibilità di beni costituenti indice di capacità contributiva, quanto piuttosto sul sostenimento di generi di spesa, si è imposto all'attenzione della giurisprudenza facendo emergere, dopo il d.l. n. 78 del 2010, notevoli criticità.

La discussione, inizialmente incentrata sul terreno della possibile applicazione retroattiva delle norme afferenti, se più favorevoli al contribuente, è stata alimentata da una decisione in materia di tutela della privacy<sup>1</sup>, adottata nell'ambito di un ordinario giudizio civile e ben vero anticipata da un'ordinanza (cautelare) intesa a paralizzare il meccanismo di accertamento nella versione delineata dal d.m. 24 dicembre 2012, recante (del redditometro) le disposizioni attuative<sup>2</sup>. La rilevanza di

<sup>1</sup> Trib. Napoli 24-9-2013, ined.

<sup>2</sup> Ci si riferisce a Trib. Napoli 21-2-2013 (ord.), in *Foro it.* 2013, 4, 1318; nonché in *Riv. giur. trib.* 2013, 349, con nota di S. GIORDANO, *Potenziati e irreparabili danni alla libertà personale con il nuovo "redditometro"*, e postilla di C. GLENDI; e ancora in *Dialoghi trib.* 2013, 16, con note di E. MANZON, G. CITARELLA, D. STEVANATO, *Redditometro, accertamento in base alla spesa e tutela della "privacy"*. Il giudice partenopeo, ritenendo che il decreto ministeriale

questa decisione ha infine trascorso la *sedes materiae* confacente all'esercizio della specifica azione inibitoria, avendo trovato seguito in parte della giurisprudenza tributaria che, nell'ambito proprio, ne ha praticamente replicato la motivazione<sup>3</sup>. E ciò ha preconizzato l'intervento dell'autorità garante per la protezione dei dati personali, che, a seguito della verifica preliminare sul trattamento dei dati medesimi richiesta dall'agenzia delle entrate, ha infine adottato, ai sensi dell'art. 154 del cod. privacy, la delibera del 21 novembre 2013, prescrivendo correttivi nella prassi applicativa dello strumento e nella relativa modulistica<sup>4</sup>.

Sull'essere le dette prescrizioni vincolanti per l'amministrazione finanziaria in ordine alle modalità di applicazione del redditometro - al di là, cioè, dell'ambito delle competenze del garante, relative unicamente alla protezione dei dati personali - è lecito nutrire dubbi.

Sta di fatto che dall'insieme di codeste vicende è derivato un panorama denso di incertezze in ordine all'operatività dell'istituto: a partire dalla ritenuta possibile estensione delle nuove norme, ove più favorevoli al contribuente (inciso dall'accertamento sintetico), alle annualità d'imposta anteriori alla nuova elaborazione, e fino alla sostenuta invalidità, ai sensi dell'art. 21-septies della l. n. 241 del 1990, dell'intero d.m. di riferimento<sup>5</sup>, con la conseguente necessità di sua disapplicazione nei giudizi promossi contro gli avvisi di accertamento.

L'esorbitanza delle conclusioni induce a un esame rigoroso delle questioni prospettate, che a questo punto superano la soglia di rilevanza dell'impatto mediatico. E a tal riguardo giova dire che le questioni, che hanno agitato la prima giurisprudenza sul tema, della supposta retroattività del nuovo strumento (o meglio dell'immediata sua applicabilità *in bonam partem*) e della (ipotizzata) nullità dell'intero d.m. attuativo, deflettono rispetto al profilo che maggiormente rileva. Profilo che nella giurisprudenza delle commissioni non è stato considerato affatto e che, invece, sembra a noi essere quello di una ricostruzione razionale e accettabile delle modalità di funzionamento dell'accertamento sintetico così come delineato, secondo un modello che deve necessariamente misurarsi col sistema delle garanzie a tutela del contribuente. Anticipando le conclusioni che si intendono trarre, può dirsi che, in simil guisa, le questioni suddette sembrano addirittura malposte. Il punto nodale attiene difatti, secondo noi, al collegamento ritraibile fra le modalità operative dell'istituto, potenzialmente in grado di dar corso a rettifiche di massa intrusive di ogni aspetto della vita quotidiana, e l'insieme di regole che governano il procedimento; regole finalizzate a ben delimitare, nella fase amministrativa, la funzione (e l'estensione) del contraddittorio (preventivo)

---

istitutivo del nuovo redditometro deve considerarsi radicalmente nullo, in accoglimento della richiesta di misure cautelari proposta da un contribuente ha ordinato all'agenzia delle entrate: a) di non intraprendere alcuna ricognizione, archiviazione, o comunque attività di conoscenza e utilizzo dei dati che si riferiscono a quanto previsto dall'art. 38, 4° e 5° co., d.p.r. 600/73 e di cessare, ove iniziata, ogni attività di accesso, analisi e raccolta di dati di ogni genere relativi alla posizione del ricorrente; b) di comunicare formalmente al ricorrente se era in atto un'attività di raccolta di dati nei suoi confronti ai fini dell'applicazione del redditometro e, in caso positivo, di distruggere tutti i relativi archivi previa specifica informazione al ricorrente medesimo.

<sup>3</sup> V. Comm. trib. prov. Reggio Emilia 18-4-2013, in in *Riv. giur. trib.* 2013, 893 e seg., con nota di C. FLORIO, *Limiti alla irretroattività del "nuovo" redditometro a tutela della buona fede e affidamento del contribuente*; nonché in *Corr. trib.* 2013, 2140, con nota di M. BASILAVECCHIA, *Problemi veri e falsi del nuovo redditometro*.

<sup>4</sup> Nello specifico, con la citata delibera 21-11-2013, il Garante per la protezione dei dati personali ha prescritto di adottare, prima dell'inizio del trattamento: (a) correttivi in ordine al "trattamento automatizzato e alla profilazione del contribuente per il calcolo dello scostamento e per la selezione dei contribuenti da sottoporre ad accertamento"; "alla qualità dei dati (individuazione della tipologia di famiglia, fitto figurativo ed esattezza delle informazioni)"; "alla conservazione dei dati"; "all'informativa dei contribuenti"; (b) garanzie relative "alla pubblicazione dell'informativa ai contribuenti e al contenuto dell'invito al contraddittorio"; "al trattamento dei dati relativi alle spese sostenute dal contribuente non ancorate a spese certe per beni o servizi o il relativo mantenimento, anche quale parametro di riferimento".

<sup>5</sup> Il d.m. 24 dicembre 2012, appunto.

con l'organo accertante, soprattutto in relazione agli elementi di spesa stimati presuntivamente; e, nella fase processuale, la struttura della prova (seppure presuntiva) del maggior reddito .

## **2. Gli elementi differenziali e il problema dell'applicazione retroattiva del nuovo redditometro: i diversi orientamenti della prima giurisprudenza.**

Andando con ordine, è opportuno evidenziare che il redditometro conseguente al d.l. n. 78 del 2010, messo a confronto con la versione anteriore, si presenta oggi incardinato su cinque principali elementi differenziali, frutto della rivisitazione della disciplina nel suo complesso:

(i) la minore rilevanza (1/5, anziché 1/4) dello scostamento tollerato tra reddito dichiarato e reddito accertabile;

(ii) la non necessità della manifestazione dello scarto di due anni d'imposta;

(iii) la eliminazione della presunzione di sostenimento delle spese cd. incrementative con redditi formati in cinque anni (quello dell'anno di compimento della spesa e i quattro precedenti);

(iv) la previsione della possibilità di conteggiare, nel calcolo dell'accertato, gli oneri deducibili e le detrazioni stabilite dal Tuir;

(v) la previsione dell'obbligo (peraltro non direttamente sanzionato) del contraddittorio preventivo.

Queste due ultime previsioni possono ritenersi in certo qual modo più favorevoli al contribuente.

Nondimeno i mutamenti introdotti dal d.l. n. 78 del 2010 esplicano effetto, in base all'art. 22 del d.l. medesimo, "per gli accertamenti relativi ai redditi per i quali il termine della dichiarazione non è ancora scaduto alla data di entrata in vigore"; e quindi, in sostanza, si applicano non già in relazione al momento di espletamento dell'azione accertatrice (come potrebbe inferirsi dalla natura procedimentale della norma che li contempla)<sup>6</sup>, ma in relazione agli accertamenti riferiti ai così specificati periodi d'imposta.

Praticamente, sono suscettibili di operare – quelle norme – solo in relazione agli accertamenti che riguardano i redditi formati a partire dall'anno d'imposta 2009.

Nell'ambito del contenzioso tributario, sembra emergere, invece, una tendenza delle commissioni ad affermare l'immediata applicabilità delle nuove disposizioni, anche in relazione agli accertamenti anteriori all'anno d'imposta 2009, col correttivo del *favor rei*.

Questa linea giurisprudenziale – per quanto consonante con certa dottrina<sup>7</sup> - non appare ben vero univocamente decifrabile nei passaggi argomentativi, che si presentano infine apodittici ed evasivi. In qualche caso, la questione neppure sembra essersi palesata come essenziale in rapporto ai profili giuridici involti dalle controversie.

Tentando una sintesi, può osservarsi che alcune decisioni hanno preso spunto dalla giurisprudenza della Suprema corte formatasi in relazione ai redditometri contenuti nei dd.mm. del 1992 - di cui è pacifica l'applicabilità anche agli anni anteriori<sup>8</sup> - per limitarsi però a dedurre la necessità della

---

<sup>6</sup> Per riferimenti al principio di immediata applicazione, in materia tributaria, delle norme di tipo procedimentale, v. F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario. Parte Generale*, Vol. I, Torino, 2012, 34 e seg.

<sup>7</sup> Nel senso che l'applicabilità immediata delle norme di modifica procedimentale andrebbe ritenuta soltanto a favore del contribuente, cfr. F. AMATUCCI, *L'efficacia nel tempo della norma tributaria*, Milano 2005, 145 e seg.

<sup>8</sup> Cfr., tra le più recenti, Cass. 31-5-2013, n. 13776, *Dir. e giust.* 2013: "In tema di accertamento delle imposte sui redditi, e con riguardo alla rettifica, con metodo sintetico, del reddito complessivo delle persone fisiche, è legittima l'applicazione degli indici e coefficienti presuntivi di reddito (c.d. redditometro) ai redditi maturati in epoca anteriore alla entrata in vigore dei decreti ministeriali di approvazione, attesa la natura esclusivamente procedimentale degli strumenti normativi secondari, la cui emanazione è prevista dall'art. 38, comma 4, D.P.R. n. 600/1973, a fini esclusivamente accertativi e probatori. Sicché di essi è escluso ogni carattere sostanziale, non contenendo alcuna norma per la determinazione del reddito". Conf. Cass. 19-4-2013, n. 9539, in *Giust. civ. Mass.* 2013; Cass. 26-10-2011, n. 22285, *ivi* 2011, 10, 1513; Cass. 30-8-2002, n. 12731, *ivi* 2002, 1610; Cass. 11-9-2001, n. 11611, *ivi* 2001, 1661. *Contra*, ma isolatamente, Cass. 29-4-2009, n. 10028, in *Foro it.* 2009, 10, 2672, secondo cui, invece, "in tema di accertamento delle

previa instaurazione del contraddittorio anche in rapporto a quegli accertamenti, in vista dell'eventuale adeguamento dell'elaborazione statistica alla concreta realtà economica del contribuente<sup>9</sup>. Cosa del tutto ovvia<sup>10</sup>, ma – come si vedrà – in tutt'altro contesto di conseguenze evincibili, senza alcuna necessità di far riferimento alla regola fissata dal novellato 8° comma dell'art. 38 del d.p.r. n. 600 del 1973<sup>11</sup>.

Altre decisioni hanno enunciato il principio della natura solo procedimentale delle norme in materia, al fine di determinare il presupposto dell'azione accertatrice in uno scostamento parametrato alla frazione (1/5) del reddito lordo, per poi raggiungere la conclusione – niente affatto incisa dalla premessa - che il redditometro conseguente al d.l. n. 78 del 2010 non implica l'inversione dell'onere della prova a carico del contribuente, ma rappresenta una “verità virtuale” il cui vaglio critico è devoluto al giudice tributario<sup>12</sup>.

Altre ancora hanno genericamente sottolineato l'inaccettabilità, per i periodi anteriori all'entrata in vigore del d.l. n. 78 del 2010, del riferimento a strumenti ritenuti anacronistici, facendo riferimento a un passaggio della relazione ministeriale di accompagnamento del d.l. solo esplicativo della *ratio* della nuova elaborazione, siccome basata sui “cambiamenti, connessi ai mutamenti sociali, verificatesi nel tempo in ordine alle tipologie di spesa (...)”<sup>13</sup>. Passaggio inessenziale al fine di sorreggere la conseguenza quanto all'estensione dello strumento a periodi espressamente esclusi.

Altre infine hanno posto la questione della retroattività *in bonam partem* per superare la possibile distorsione conseguente alla modifica del criterio di valutazione delle spese incrementative sostenute dopo l'anno 2009, per le ricadute di una tale modifica sulla diversa anteriore regola secondo la quale le spese si presumevano invece sostenute in quote costanti col reddito dell'anno e dei quattro precedenti<sup>14</sup>. Distorsione – questa - davvero seria, ma suscettibile di trovare rimedio in ben altre considerazioni di ordine logico, afferenti semmai il requisito di necessaria razionalità dell'impiego dello strumento inferenziale che il giudice, sebbene in relazione ai motivi di ricorso, è tenuto a valutare di volta in volta anche d'ufficio, nel quadro delle regole che presidiano il formarsi della presunzione di reddito.

Da ultimo – come accennato – la questione della retroattività si è congiunta a quella della pretesa invalidità dello strumento perché lesivo del diritto alla riservatezza, nel contesto di una critica di

---

imposte sui redditi e con riguardo alla rettifica con metodo sintetico del reddito complessivo delle persone fisiche, correttamente il giudice tributario annulla l'avviso di accertamento che ha fatto applicazione retroattiva di indici di capacità contributiva, nonché di criteri di calcolo (con differenti parametri di base e con nuovi coefficienti di valutazione ed un diverso sistema di abbattimento progressivo delle voci reddituali) non previsti dalla normativa vigente nel periodo di imposta (nella specie, nel 1989), ma introdotti da decreti ministeriali (nelle specie, d.m. 10 settembre 1992 e 19 novembre 1992) entrati in vigore successivamente”.

<sup>9</sup> V. Comm. trib. prov. Torino, 8-1-2013, ined.

<sup>10</sup> La determinazione del reddito effettuata sulla base dell'applicazione del redditometro (anche in versione conseguente al d.p.c.m. 23 dicembre 1992) imponeva, ai sensi dell'art. 12, 1° co., d.l. 2 marzo 1989 n. 69, convertito in l. 27 aprile 1989 n. 154, come modificato dall'art. 7 l. 30 dicembre 1991 n. 413, di richiedere, a pena di nullità, al contribuente chiarimenti da inviare per iscritto entro sessanta giorni sulle ragioni che avevano giustificato un reddito dichiarato, inferiore a quanto emergente dal redditometro. E la Cassazione ha ripetutamente chiarito che qualora il contribuente, ottemperando all'invito, avesse provveduto a trasmettere all'ufficio le proprie deduzioni, la motivazione dell'eventuale avviso di accertamento doveva contenere un'adeguata replica tale da superare le deduzioni della parte. V. Cass. 22-2-2008, n. 4624, in *Giust. civ. Mass.* 2008, 2, 281; Cass. 18-6-2009, n. 14122, *ivi* 2009, 6, 937.

<sup>11</sup> L'art. 38, 8° co., per la parte che interessa, oggi stabilisce 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 ai sensi dell' articolo 5 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218”.

<sup>12</sup> Comm. trib. prov. Reggio Emilia 9-10-2012, ined.

<sup>13</sup> Comm. trib. prov. Rimini, 21-3-2013, ined.

<sup>14</sup> Comm. trib. prov. Friuli Venezia Giulia, 10-7-2013; Comm. trib. prov. Pistoia, 16-4-2013, ined.

sistema in ordine ai rapporti tra il regolamento attuativo (il d.m. 24 dicembre 2012) e le norme primarie di riferimento.

E, in una sorta di crescendo rossiniano, ha portato al seguente paradosso: che la nuova versione del redditometro, dapprima è stata assunta come immediatamente applicabile alle annualità precedenti il 2009 (oggetto di contenzioso), e poi è stata disapplicata sul presupposto della nullità del d.m. attuativo (per carenza di potere e difetto assoluto di attribuzione)<sup>15</sup>; sicché, infine, non è stato applicato né il vecchio strumento, né il nuovo.

### **3. (Segue). La posizione dell'Amministrazione finanziaria sulle problematiche riguardanti i profili temporali, oggettivi e funzionali dell'istituto.**

Il quadro giurisprudenziale, seppur confuso e variamente articolato, sembra indicativo della duplice esigenza di ordine esecutivo all'inizio accennata.

Occorre, cioè, quanto ai redditi stimati sinteticamente:

(a) definire la rilevanza del redditometro come strumento di presunzioni;

(b) consentirne un'applicazione razionale (più che estensiva), mediante elaborazione di un sistema di regole finalizzato a tutelare il contribuente che abbia da far valere (buone) ragioni a dispetto del contenuto induttivo di elementi indicativi di capacità contributiva.

A tal proposito vale la pena di puntualizzare quale sia stata la posizione dell'amministrazione in ordine all'operatività dell'istituto.

La posizione dell'amministrazione<sup>16</sup>, a disparte le indicazioni operative di gestione dello strumento, si è incentrata su tre affermazioni fondamentali.

A) Sul piano temporale, le nuove disposizioni si applicano con riferimento agli accertamenti relativi ai redditi dichiarati per i periodi d'imposta dal 2009 in poi, previo superamento del previgente impianto normativo che rimane in vigore, invece, per i controlli relativi ai periodi d'imposta anteriori.

B) Sul piano oggettivo, il redditometro si affianca alla presunzione (legale) relativa<sup>17</sup>, propria dell'accertamento sintetico, secondo la quale, ai fini della determinazione del reddito, si presume

---

<sup>15</sup> Comm. trib. prov. Reggio Emilia, 18-4-2013, cit.; Comm. trib. prov. Campobasso, 10-7-2013, ined. Da notare che il vizio è stato ravvisato in una serie eterogenea – per non dir confusa e un po' superficiale - di situazioni critiche niente affatto incisa (per quel che dalle decisioni risulta) dai motivi di opposizione avverso l'atto impositivo. E, in particolare, sulla falsariga di quanto affermato nelle decisioni del tribunale di Napoli all'inizio richiamate: (i) nella mancata differenziazione tra cluster di contribuenti; (ii) nell'utilizzo del programma statistico nazionale quale parametro per la determinazione delle spese medie delle famiglie (cd. spese Istat); (iii) nella prevista operazione di raccolta e di conservazione dei dati afferenti le spese sostenute dalla persona, di cui verrebbe leso il diritto alla riservatezza; (iv) nella sostanziale impossibilità di fornire la prova contraria rispetto a queste spese; (v) nell'insufficiente differenziazione geografica tra i contribuenti anche in rapporto alle zone territoriali.

<sup>16</sup> Espressa con la circ. 31-7-2013 n. 24/E della direzione centrale accertamento, recante "Accertamento sintetico del reddito complessivo delle persone fisiche ai sensi dell'articolo 38, commi dal quarto al settimo, del decreto del presidente della repubblica 29 settembre 1973, n. 600. Decreto del ministro dell'Economia e delle Finanze del 24 dicembre 2012. Indicazioni operative". Ben vero la suddetta circolare è stata integrata dalle ulteriori istruzioni operative di cui alla successiva circ. 11-3-2014 n. 6/E, in conseguenza del già visto parere del Garante per la protezione dei dati personali.

<sup>17</sup> Si noti che la circolare non definisce direttamente la presunzione come di tipo legale. Ma tanto si evince dall'attribuzione di "relativa" al sostantivo. In base alla circolare, la nuova disciplina avrebbe appunto in linea generale stabilito che "la determinazione sintetica del reddito avviene mediante la presunzione relativa che tutto quanto è stato speso nel periodo d'imposta sia stato finanziato con redditi del periodo medesimo, ferma restando la possibilità per il contribuente di provare che le spese sono state finanziate con altri mezzi (...)". Si dice infatti che "a detta presunzione si affianca, con pari efficacia, quella basata sul contenuto induttivo di elementi indicativi di capacità contributiva individuato, con decreto del ministro dell'economia e delle finanze, mediante l'analisi di campioni significativi di contribuenti (...)". L'uso del sintagma "presunzione relativa" sottintende il concetto di presunzione legale, in quanto la "presunzione relativa", contrapponendosi alla "presunzione assoluta", postula la rispondenza a un unico schema

che quanto viene speso nel periodo d'imposta sia stato finanziato con redditi posseduti nel periodo medesimo. Si affianca, invero, a mezzo di una presunzione ulteriore, avente pari efficacia, basata sul mentovato contenuto induttivo di elementi indicativi di capacità contributiva individuati dal d.m. che ha dato attuazione alla legge di modifica; *id est*, il d.m. 24 dicembre 2012 a termini del quale sono state per l'appunto definite le voci di spesa riconducibili alle macrocategorie in cui è astrattamente divisibile ogni aspetto della vita quotidiana, in relazione alla tipologia dei nuclei familiari e all'area territoriale di appartenenza, non ultimo l'ambito riguardante l'acquisizione di beni durevoli.

C) Sul piano funzionale, la caratteristica dello strumento condiziona l'ambito del contraddittorio preventivo con l'amministrazione, che andrebbe focalizzato su elementi certi e su situazioni di fatto riscontrabili al fine di ridurre al minimo l'incidenza delle presunzioni. L'istruttoria, in questi termini, dovrebbe avere a oggetto le spese certe (per le quali il contribuente può dimostrare l'errata imputazione o l'inesattezza), le spese sostenute nell'anno (in relazione alle quali spetta al contribuente fornire la prova della provvista e dell'utilizzo della stessa ai fini specifici), la quota di risparmio e, in sequenza, ove i chiarimenti non siano ritenuti esaustivi, anche le spese medie rilevate dall'Istat (17-bis), connesse all'appartenenza del contribuente a una determinata tipologia familiare come sopra individuata; per le quali spese potrebbero essere utilizzati anche argomentazioni logiche a sostegno di una diversa rappresentazione della situazione di fatto.

La circolare suppone che il d.m. citato abbia in questo senso realizzato un effettivo intervento di sistema, non costituente una semplice evoluzione della metodologia statistica preesistente di ricostruzione del reddito. Uno strumento quindi inestensibile alle annualità anteriori e concorrente con quello recato dai dd.mm. del 1992, il quale, per questo, resterebbe applicabile agli accertamenti sintetici riferiti agli anni precedenti.

#### **4. I diversi profili d'indagine emersi dalla giurisprudenza e dalla prassi: disamina critica. Sulla questione dell'efficacia retroattiva: l'irretroattività quale precisa scelta del legislatore.**

Se codesti sono i piani d'indagine, può osservarsi che la soluzione delle questioni poste dalle commissioni tributarie non è incisa dai riferimenti operati.

Rispetto alle esigenze di tutela del contribuente, quei riferimenti non servono.

Iniziamo dalla presunta possibile applicazione retroattiva.

La giurisprudenza di merito ha preso avvio dall'orientamento della Cassazione formatosi a fronte delle anteriori versioni del redditometro.

Ma è bene ricordare che la Suprema corte non ha mai giustificato l'affermazione richiamando il concetto di retroattività; e anzi ne ha escluso la conferenza.

Benché meno ha avallato la tesi con riferimenti al *favor rei*.

La Suprema corte ha fin qui affermato che, in tema di accertamento delle imposte sui redditi, il potere dell'ufficio di determinare sinteticamente il reddito complessivo sulla scorta di indizi, in base all'art. 38 del d.p.r. 29 settembre 1973 n. 600, implica l'utilizzo di coefficienti presuntivi e, pertanto, legittima il riferimento a redditometri anche se contenuti in decreti ministeriali successivi, vertendosi in materia non di applicazione retroattiva di disposizioni normative, ma di valutazione di pertinenza

---

definitorio incentrato sulla connotazione normativa del dato inferenziale; mentre non esiste, nell'ordinamento, una presunzione semplice assoluta.

17-bis) Ma v. ora sul punto la precisazione contenuta nella citata circ. n. 6/E del 2014 in forza della quale, se il contribuente fornisce chiarimenti esaustivi in ordine alle spese certe e alle spese per elementi certi, agli investimenti e alla quota di risparmio, l'attività di controllo basata sulla ricostruzione sintetica del reddito dovrebbe esaurirsi nella prima fase del contraddittorio.

nel caso in esame, in mancanza di circostanze di segno contrario, di parametri e calcoli statistici di provenienza qualificata e di attitudine indiziaria, indipendente dal tempo dell'elaborazione<sup>18</sup>.

Che poi una simile valutazione di pertinenza debba essere fatta solo se *in bonam partem* è invenzione dei giudici tributari (e di parte della dottrina)<sup>19</sup>.

Appare privo di ogni costrutto giuridico pretendere un'applicazione di schemi logici di ordine probatorio, quali sono quelli insiti nel ragionamento di tipo presuntivo, a seconda del loro esito.

Non senza dire che in nessuna disposizione dell'ordinamento tributario – ivi compreso lo statuto del contribuente – può rinvenirsi l'affermazione generalizzata del principio del *favor rei*<sup>20</sup>. Il quale nasce e si sviluppa sul piano del diritto penale e resta evocabile soltanto ove si discuta di norme (comunque) sanzionatorie, non di disposizioni attinenti alla disciplina dei poteri di accertamento o di formazione della prova.

Alcuni hanno ipotizzato potersi giustificare l'affermazione osservando che, laddove l'assoggettamento alle nuove regole conducesse alla determinazione di una minore base imponibile, si avrebbe come conseguenza anche la riduzione della sanzione irrogabile<sup>21</sup>.

Ma al fondo di questa osservazione è nitidamente riscontrabile una forzatura.

Non essendo in questione un caso di raffronto tra norme direttamente afferenti le sanzioni, il principio del *favor rei* non rileva affatto.

Ciò stante, deve tuttavia essere anche evidenziato che la specifica e sopra detta caratteristica (paraprocedimentale) delle norme sul redditometro non è contraddetta dal d.l. n. 78 del 2010 e dal d.m. attuativo, diversamente da quanto sembra sostenuto nella circolare ministeriale. Anche in tal caso, invero, la norma si limita a disciplinare le modalità del potere di accertamento. Sicché, in base alle caratteristiche strutturali della norma, l'elemento discriminante in funzione applicativa resterebbe individuabile in sincronia con l'espletamento del potere medesimo.

E' vero quindi che, in linea di principio, lo strumento dovrebbe dirsi applicabile in tutti i casi in cui quel potere sia espletato in costanza della nuova elaborazione del redditometro, e nel rispetto delle sue caratteristiche. E, sempre in linea di principio, le medesime considerazioni di cui ai citati arresti della Corte di cassazione si attaglierebbero – da un punto di vista concettuale – anche al redditometro successivo al d.l. n. 78 del 2010. Non risulterebbe in tal senso minimamente ipotizzabile né una violazione della riserva di legge in materia impositiva, di cui all'art. 23 cost., né una violazione del principio di irretroattività della legge, di cui all'art. 11 prel.

Quel che osta, di contro, all'applicazione del nuovo redditometro alle annualità anteriori è unicamente il dato normativo. Il quale esprime una scelta legislativa di cui non può ignorarsi il significato tecnico.

L'inapplicabilità del redditometro ad annualità anteriori non è la risultante delle caratteristiche “di sistema” dell'intervento di modifica (come invece affermato dalla ripetuta circolare n. 24/E dell'agenzia delle entrate), quanto piuttosto l'effetto di una scelta di politica legislativa. Il legislatore ha in questo caso ritenuto di dettare un regime transitorio, stabilendo lui, con l'art. 22, 1° co., del d.l. n. 78 del 2010, che le modifiche apportate all'art. 38 del d.p.r. n. 600 del 1973 hanno effetto “per gli accertamenti relativi ai redditi per i quali il termine di dichiarazione non è ancora scaduto alla data di

---

<sup>18</sup> Per tutte, Cass. 19-4-2013, n. 9539, in *Giust. civ. Mass.* 2013; Cass. 26-10-2011, n. 22285, *ivi* 2011, 10, 1513; Cass. 24-9-2003, n. 14161, *ivi* 2003, 9; Cass. 30-8-2002, n. 12731, *ivi* 2002, 1610; Cass. 11-9-2001, n. 11611, *ivi* 2001, 1661; Cass. 11-9-2001, n. 11607, *ivi* 2001, 1660.

<sup>19</sup> V. in luogo di molti D. DEOTTO, *Nuovo accertamento sintetico: una decorrenza che guarda al passato*, in *Corr. trib.* 2013, 369.

<sup>20</sup> Cfr. in linea generale V. MASTROIACOVO, *I limiti alla retroattività nel diritto tributario*, Milano 2005, 101 e seg.

<sup>21</sup> Questa sembra infine la posizione condivisa da A. M. GAFFURI, *I nuovi accertamenti di tipo sintetico*, cit., 589.



entrata in vigore del presente decreto”. E dunque ha escluso – giustappunto per via normativa - l’efficacia del nuovo redditometro quale strumento a disposizione dell’amministrazione per l’accertamento del reddito relativo a periodi d’imposta anteriori al 2009.

### **5. Sulla pretesa di generale disapplicazione delle disposizioni attuative del redditometro in sede fiscale: il potere del giudice tributario di disapplicare gli atti presupposti è circoscritto e “condizionato”.**

Naturalmente si pone il problema degli effetti potenzialmente distonici delle modifiche delle modalità di valutazione di alcune spese indicate come rappresentative del reddito ottenuto nell’anno. Ma è problema diverso, la cui soluzione non appare ottenibile in base alla pretesa applicazione immediata delle dette modifiche rispetto ad annualità pregresse.

Si denota semmai la necessità di tener in conto l’ambito dei principi ai quali l’accertamento redditometrico deve uniformarsi su base razionale.

E in questo senso non appare minimamente sostenibile la pretesa di generale disapplicazione delle nuove disposizioni attuative del redditometro in sede tributaria, secondo l’esegesi propugnata dalle fin qui intervenute sentenze delle commissioni tributarie, finanche nel solco della asserita necessità di tutelare la privacy del contribuente.

L’errore in cui le commissioni sono incorse è questo.

Esse ignorano che il potere di disapplicazione si misura sull’atto amministrativo presupposto, vale a dire sull’atto che è stato, appunto, applicato ai fini dell’accertamento.

In definitiva, le commissioni hanno travalicato il limite derivante dal modello processuale di riferimento, in quanto dall’art. 7 del d.lgs. n. 546 del 1992 si ricava che, nel processo tributario, non esiste, in capo al giudice, un generale potere di disapplicazione degli atti a efficacia generale; un potere, cioè, che assolutamente prescindenda dai motivi di impugnazione dedotti in relazione all’avviso impugnato, che giustappunto quegli atti presuppone<sup>22</sup>. Difatti il d.lgs. n. 546 del 1992, art. 7, ult. co., (riproducendo il d.p.r. n. 636 del 1972, art. 16, 4° co., salva l’espressa estensione ai regolamenti) costruisce la disapplicazione come potere di sindacato incidentale di legittimità sugli atti generali e sui regolamenti presupposti dagli atti impugnati, purché rilevanti ai fini della decisione.

Discende che il potere del giudice tributario di disapplicare gli atti presupposti non può prescindere né da tale caratteristica, né dai motivi di impugnazione dedotti in relazione all’atto impugnato, dovendo essere effettuato con riferimento alle deduzioni consegnate alla domanda del contribuente<sup>23</sup>.

Nei casi sopra mentovati, decisi dalle commissioni tributarie, è di solare evidenza che i contribuenti non avevano potuto porre, tra i motivi di impugnazione dell’atto impositivo adottato in relazione ai periodi d’imposta 2007 e 2008 (così le fattispecie), un’eccezione di avvenuta indebita applicazione dello strumento discendente dal (non ancora adottato) d.m. 24 dicembre 2012, per il semplice fatto

---

<sup>22</sup> Deve cioè escludersi che a norma dell’art. 7, ult. co., d.lgs. n. 546 del 1992 sussista in capo al giudice tributario un generale potere di disapplicazione degli atti presupposti, ritenuti illegittimi, assolutamente prescindente dai motivi di impugnazione dedotti in relazione all’atto presupponente. Cfr. Cass. 10-6-2008, n. 15285, in *Vita not.* 2008, 2, 1024, in fattispecie in cui i giudici di appello avevano ritenuto la nullità dell’atto impugnato perché emanato in base a un regolamento invalido, ancorché nel ricorso introduttivo non si fosse invocata la illegittimità del detto regolamento quale atto presupposto. In applicazione del principio di cui sopra la S.C. ha cassato tale pronuncia.

<sup>23</sup> V. anche Cass. 4-5-2012, n. 6724, in *Giust. civ. Mass.* 2012, 5, 557, che, in applicazione del principio appena detto, ha cassato la sentenza impugnata che aveva disapplicato una delibera comunale di determinazione dell’aliquota per l’Ici perché adottata fuori termine, sebbene il contribuente non avesse posto tra i motivi di impugnazione dell’atto impositivo l’eccezione di nullità del provvedimento per violazione dei termini.

24-bis) E che in effetti sono stati apportati dalla più volte citata circ. n. 6/E dell’11-3-2014, nei limiti delle questioni afferenti le cd. spese Istat e il fitto figurativo.

che, in base alle sentenze, non tale strumento ma quello anteriore era stato applicato per la stima sintetica del reddito. Non poteva, quindi, il giudice tributario pronunciarsi disapplicando ciò che non era stato applicato dall'amministrazione. Il che assorbe ogni profilo, a disparte la considerazione che le commissioni hanno in modo apodittico ritenuto le disposizioni attuative in contrasto con le norme primarie, quando invece la lettura coordinata chiarisce in modo abbastanza agevole che il legislatore ha delegato alla norma regolamentare la piena potestà di elaborare il redditometro (con cadenza biennale) individuando gli elementi indicativi di capacità contributiva; e all'uopo stabilendo soltanto i canoni rilevanti per la migliore resa dello strumento, tra i quali l'analisi di campioni significativi di contribuenti previa differenziazione anche in funzione del nucleo familiare e dell'area territoriale di appartenenza. Cosa che il d.m. citato giustappunto ha fatto, benché in termini suscettibili di adattamento applicativo mediante i correttivi che è prevedibile saranno apportati (24-bis) dall'agenzia delle entrate a seguito della esortazione contenuta nella delibera 21 novembre 2013 del garante per la protezione dei dati personali<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Può peraltro osservarsi che non appare direttamente concludente, in vista della possibilità di applicare il redditometro, il profilo della lesione della sfera di riservatezza. Il trattamento di dati personali senza consenso dell'interessato è ben possibile, in base al d.lgs. n. 196 del 2003, art. 24, quando il trattamento è necessario per adempiere a un obbligo previsto dalla legge, da un regolamento o dalla normativa comunitaria (lett. a), come pure quando riguarda dati relativi allo svolgimento di attività economiche (lett. d), trattati nel rispetto della vigente normativa in materia di segreto aziendale e industriale, ovvero quando, con esclusione della diffusione, è necessario per far valere o difendere un diritto in sede giudiziaria (lett. f) (sempre che i dati siano trattati esclusivamente per tali finalità e per il periodo strettamente necessario al loro perseguimento, nel rispetto della vigente normativa in materia di segreto aziendale e industriale). Tanto è vero che - si è detto - gli agenti della riscossione possono procedere al trattamento dei dati richiesti a terzi e acquisiti senza chiedere l'autorizzazione al Garante e senza rendere l'informativa prevista dall'art. 13 del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al d.lg. 30 giugno 2003, n. 196. Cfr. Cass. 11-7-2013, n. 17203, in *Dir. e giust.* 2013, con nota di L. TANTALO, *Equitalia non necessita dell'autorizzazione del Garante per chiedere informazioni a terzi sui loro debiti con l'esecutato. Non si tratta di dati sensibili o giudiziari*. In ogni caso l'espletamento della funzione accertativa dell'amministrazione finanziaria, essendo funzionale al perseguimento di obiettivi di politica economica, non è suscettibile di essere paralizzata dalla generica obiezione afferente la tutela della riservatezza o della privacy. Non può esserlo perché l'art. 8 del d.lgs. n. 196 del 2003 stabilisce che i diritti connessi all'accesso ai dati personali non possono essere esercitati (con richiesta al titolare o al responsabile o con ricorso ai sensi dell'art. 145, e infine anche, quindi, con l'esercizio dell'azione giudiziale alternativa al ricorso) se i trattamenti di dati personali sono effettuati, tra l'altro: "d) da un soggetto pubblico, diverso dagli enti pubblici economici, in base ad espressa disposizione di legge, per esclusive finalità inerenti alla politica monetaria e valutaria, al sistema dei pagamenti, al controllo degli intermediari e dei mercati creditizi e finanziari, nonché alla tutela della loro stabilità". Il che si aggiunge a quanto già osservato a proposito dell'inesistenza del diritto di azione inibitoria nei casi di cui all'articolo 24, 1° co., lettera f), "limitatamente al periodo durante il quale potrebbe derivarne un pregiudizio effettivo e concreto per lo svolgimento delle investigazioni difensive o per l'esercizio del diritto in sede giudiziaria". In questo senso un punto ci sembra difficilmente contestabile. E cioè che l'azione accertativa dell'amministrazione finanziaria, rientrando nel *genus* degli strumenti finalizzati alla corretta imposizione, è essa stessa funzionale al compito di generale realizzazione delle entrate tributarie, e quindi si palesa servente agli obiettivi di finanza pubblica e di regolazione economica e sociale che le entrate tributarie perseguono, in aggiunta, e indipendentemente, dal generale obiettivo di copertura delle spese pubbliche. Nello studio della scienza delle finanze, è un fatto che i tributi - alla stregua di prestazioni obbligatorie in denaro prelevate a favore dei bilanci pubblici - hanno, nell'attuale modello cooperativo, scopi generali che non si collegano soltanto ai vantaggi o ai costi delle specifiche spese pubbliche, ma servono anche a esercitare interferenze nel processo economico sociale, in un quadro d'insieme dei canoni della giusta imposizione che, almeno sulla carta, possiede - o dovrebbe possedere - una sua specifica rilevanza nel sistema dell'economia di mercato. In questo generale intreccio tra compiti fiscali e funzioni extrafiscali, le pubbliche entrate, e le imposte, in particolare, cui gli strumenti di accertamento sono funzionali, hanno dunque certamente anche obiettivi di stabilizzazione macroeconomica, non ultima la funzione di fronteggiare le spese mediante emissione di moneta non inflazionistica. E la finalità inerente alla politica economica, monetaria e di bilancio osta comunque a ravvisare l'abusività delle interferenze in rapporto alla privacy dei soggetti accertati. Non senza significato già l'art. 13 della direttiva 95/46-CE (i cui dettami sono al fondo nell'art. 8 del cod. privacy) ha stabilito gli Stati membri possono adottare disposizioni legislative intese a limitare la portata degli obblighi e dei diritti previsti dalle altre disposizioni in tema di privacy "qualora tale restrizione costituisca misura necessaria alla salvaguardia: (...) e) di un rilevante interesse economico o finanziario di uno Stato membro o dell'Unione Europea, anche in materia monetaria di bilancio o tributaria". Rimane ovviamente il problema, niente affatto secondario, della tutela del contribuente rispetto all'impiego generalizzato dello strumento accertativo. Ma è problema che - come accennato - deve avere soluzione in un ambito di principi coerenti e pertinenti.

## 6. Sul funzionamento del redditometro in rapporto al regime della prova. L'errata tendenza ad accomunare accertamento sintetico puro e accertamento redditometrico.

Il nodo centrale resta, al dunque, legato alla questione del funzionamento del redditometro in rapporto al regime della prova.

Questo tema, per quanto dalle commissioni non trattato, è stato dal legislatore affidato proprio all'opera mediatrice della giurisprudenza, per la concorrente necessità di coordinare le giuste esigenze di controllo fiscale col rispetto del principio di capacità contributiva (e, nel processo, col diritto di difesa), fermo restando il limite di ingerenza nella vita privata e familiare desunto dall'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Essendo tema centrale, alcune considerazioni su di esso debbono farsi.

E può essere utile innanzi tutto rammentare che il redditometro si inserisce nel contesto dell'accertamento sintetico, ma non si identifica con esso. Rimane fermo il dualismo tra l'accertamento sintetico in senso stretto – che è quello effettuato dall'amministrazione mediante una diretta valutazione delle “spese di qualsiasi genere” in effetti sostenute nel periodo d'imposta – e l'accertamento sintetico mediante redditometro – che è quello fondato, invece, “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”.

Se è vero che il meccanismo dell'accertamento sintetico è sostanzialmente connaturato all'inferenza che il tenore di vita e le spese sostenute per investimenti fanno presumere un maggior reddito, è altrettanto vero che va rifiutata la diffusa tendenza a un uso promiscuo dei concetti.

Da questo punto di vista l'interpretazione offerta dalla citata circolare n. 24/E dell'agenzia delle entrate, circa le caratteristiche del redditometro quale strumento fondativo di una presunzione legale relativa, non appare condivisibile, almeno in prospettiva di completezza<sup>25</sup>.

La presunzione basata sul contenuto induttivo di elementi indicativi di capacità contributiva si affiancherebbe, secondo l'amministrazione, con pari efficacia, a quella basata sulla verifica diretta di quanto risulta esser stato speso dal contribuente nel periodo d'imposta (cd. accertamento sintetico puro).

L'equiparazione desta tuttavia riserve per più ordini di ragioni.

L'ampliamento dell'ambito dell'accertamento sintetico supera la logica inferenziale tra la spesa e il reddito, e consente di intercettare informazioni relative a un numero pressoché indefinito di elementi di spesa secondo fondamenti statistici. In questo senso è vero che il redditometro apre verso rettifiche di massa<sup>26</sup>, rispetto alle quali il livello di certezza delle spese attribuibili al contribuente è per forza di cose attenuato. E difatti il decreto ministeriale attuativo distingue le cd. “spese certe” (oggettivamente riscontrabili) dalle altre tipologie di spesa egualmente suscettibili di fondare l'accertamento. Alcune di queste tipologie suppongono la preesistenza di elementi certi (per es. la potenza delle autovetture) e servono a determinare i livelli di spesa mediante l'applicazione di valori medi rilevati da dati Istat o da analisi di operatori economici di settore (cd. spese “per elementi certi”). Ma ve ne sono altre – le spese per beni e servizi di uso corrente, ad es. – che risultano

---

<sup>25</sup> In effetti anche la Cassazione, in alcuni arresti, sembra avere assunto posizione analoga. Cfr. Cass. 19-12-2011, n. 27545, in *Fisco* (il) 2012, 429. Ma tanto riflette un'affermazione della sesta sezione civile assunta mediante ordinanza tralascia e non specificamente argomentata, secondo cui, nei casi esaminati, “sarebbe spettato dunque alla parte contribuente fornire la prova contraria rispetto alla presunzione stabilita ex lege”: così per es., in motivazione, Cass. 29-10-2012, n. 18604 (ord.), in *Dir. e giust.* 2012; meno netta in questo senso è invece Cass. 5-9-2012, n. 14896 (ord.), *ivi* 2012.

<sup>26</sup> Condivisibilmente sul punto L. PERRONE, *Il redditometro verso accertamenti di massa (con obbligo del contraddittorio e dell'invito all'adesione)*, in *Rass. trib.* 2011, 278 e seg.

computabili sulla base di indici statistici puri, potendo essere determinate in ammontare pari alla spesa media risultante da indagini annuali sui consumi delle famiglie comprese nel programma statistico nazionale (cd. spese Istat). Il livello di certezza di queste spese è praticamente quello indotto dalla media, per quanti correttivi possano individuarsi sul piano operativo in base ai suggerimenti della più volte citata delibera del garante per la protezione dei dati personali<sup>27</sup>.

In simile contesto, è ingiustificato affermare che il redditometro suppone una presunzione legale relativa, in quanto non basta, a questo riguardo, la mera sottolineatura circa la fonte (normativa) dalla quale deriva la possibilità di utilizzare, nell'accertamento, elementi presuntivi.

### **7. (Segue). La tesi della presunzione legale da redditometro: la rilevanza della distinzione tra presunzioni legali e semplici...**

La tesi della presunzione legale da redditometro, unicamente basata sui coefficienti, è stata sostenuta – in effetti - da un certo orientamento giurisprudenziale, sul rilievo che la capacità di spesa presunta dall'applicazione dei coefficienti non consentirebbe al giudice di togliere ai suddetti coefficienti la capacità dimostrativa ritenuta dalla legge, ma solo di valutare la prova contraria offerta dal contribuente<sup>28</sup>.

Ma l'assunto si palesa circolare e apodittico, perché la conclusione andrebbe posta a valle di una dimostrazione previa circa l'esistenza di una presunzione di tipo legale (anziché di una presunzione cd. semplice); per cui quel che l'orientamento assume come base giustificativa dell'affermazione è in verità *demonstrandum*.

Il vero è che il citato orientamento non considera l'atteggiarsi della distinzione che viene in rilievo; e contrasta col formante giurisprudenziale sugli accertamenti standardizzati di tipo parametrico, che proprio su quella distinzione ha trovato fondamento.

Sul piano definitorio, può osservarsi che il contenzioso tributario non fa eccezione ai principi generali in tema di prova presuntiva. E in base a tali principi, la differenza tra la presunzione legale e la presunzione semplice è di ordine strutturale. Nella presunzione legale manca la struttura inferenziale del ragionamento presuntivo stabilita dall'art. 2727 c.c., perché la presunzione legale si rinviene in un meccanismo di tipo normativo che non riguarda tanto l'accertamento giudiziale dei fatti, quanto piuttosto il regime di distribuzione dell'onere della prova in ordine all'elemento liberatorio, a seconda che la presunzione (legale) sia assoluta oppure relativa<sup>29</sup>.

Di contro, lo schema logico della presunzione semplice si distingue per l'offrire uno strumento di accertamento di fatti, che può anche presentare qualche margine di opinabilità, ma che comunque si iscrive nell'art. 2727 c.c. Sicché a tale schema risponde la norma che si sia limitata a rappresentare la possibilità, per una delle parti, di avvalersi di strumenti probatori funzionali all'accertamento di fatti. Mentre solo quando anche quel margine è escluso, per la rigidità di una previsione deduttiva

---

<sup>27</sup> Elementi di criticità insorgono anche in relazione alle spese (certe) riferibili all'acquisto di beni durevoli che, in quanto presuntivamente sostenute col reddito dell'anno (anziché, come per l'innanzi, col reddito dell'anno e dei quattro precedenti), al netto dei soli disinvestimenti, lasciano aperta la via a distorsioni di una certa rilevanza. Tanto per fare un esempio, l'acquisto di un immobile per un prezzo in parte pagato con l'accensione di un mutuo fa presumere sostenuta la quota residua della spesa col reddito dell'anno. Ma – ove l'anno sia il 2009 – questa inferenza può comportare una sovrapposizione del criterio estimativo del reddito, essendo quella stessa spesa ipoteticamente utilizzabile anche per la ricostruzione induttiva del reddito dei cinque anni precedenti, in base alla spalmatura prevista dal redditometro nella versione anteriore.

<sup>28</sup> v. Cass., 19-12-2011, n. 27545, richiamata in nota 26, cui *adde* la più lontana Cass. 30-9-2005, n. 19252, in *Dir. e giust.* 2005, 44, 46.

<sup>29</sup> Per riferimenti, v. soprattutto M. TARUFFO, *Sub art. 2727*, in P. Cendon (diretto da), *Commentario al codice civile*, VI, Torino 1991, 209. Cfr. pure S. PATTI, *Probatio e praesumptio: attualità di un'antica contrapposizione*, in *Riv. dir. civ.* 2001, I, 481.

che ricalca direttamente il meccanismo normativo, si ha il diverso fenomeno della presunzione legale<sup>30</sup>.

Tanto per intenderci, è presunzione legale quella stabilita, in materia civile, dall'art. 2054 c.c. quanto alla uguale colpa dei conducenti in caso di scontro tra veicoli nei danni da circolazione stradale<sup>31</sup>, perché, in caso di scontro, non può affermarsi altro che la prova della mancanza di colpa, o della determinante influenza della colpa dell'altro conducente; altrimenti ogni margine di valutazione per la graduazione delle colpe è escluso dalla legge.

Eguale era legale la presunzione muciana stabilita dal vecchio art. 70 della legge fall.

Per rimanere nel settore del diritto tributario, è legale la presunzione di cessione di beni riscontrati da differenze inventariali in materia di Iva, secondo il regime degli artt. 1 e 4 del d.p.r. n. 441 del 1997<sup>32</sup>; mentre è semplice quella cui è consentito ricorrere a fini rettificativa del reddito d'impresa, in base all'art. 39, 1° co., lett. d), del d.p.r. n. 600 del 1973<sup>33</sup>.

Fuori dalla presunzione legale resta soltanto la presunzione *hominis*<sup>34</sup>.

## **8. (Segue). ...e i punti di contatto tra redditometro e accertamenti standardizzati che costituiscono presunzioni semplici.**

Avendo a mente lo schema concettuale appena esposto, non può sfuggire il punto di contatto esistente tra la stima sintetica del reddito incentrata sull'utilizzo dei coefficienti redditometrici e la dinamica caratterizzante la ricostruzione del reddito mediante utilizzo di strumenti di tipo parametrico o di settore. Entrambe le ricostruzioni del reddito, difatti, esprimono dati di normalità economica: *id est*, dati medi ordinari.

Cambia soltanto il punto di riferimento. In un caso (per i parametri o per gli studi) i dati medi sono conseguenti a elaborazioni statistico-matematiche facenti leva su situazioni di normalità economica

---

<sup>30</sup> Cfr., in fattispecie relativa alla presunzione di cessione delle rimanenze non inventariate, Cass. 7-2-2013, n. 2895, *Giust. civ. Mass.* 2013.

<sup>31</sup> V. Cass. 1-6-2004, n. 10482, in *Giust. civ. Mass.* 2004, 6; Cass. 14-3-2002, n. 3728, *ivi* 2002, 455: "Presupposto necessario per il riconoscimento del diritto al risarcimento del danno morale, ai sensi degli artt. 2059 c.c. e 185 c.p., è l'accertamento del fatto come reato, il cui elemento soggettivo è lo stato psicologico dell'autore di esso, da accertare in concreto e non in base ad una presunzione legale di responsabilità". Analogamente Cass. 6-11-2001, n. 13692, in *Giust. civ. Mass.* 2001, 1861.

<sup>32</sup> V. Cass. 13-6-2012, n. 9628, in *Riv. dott. comm.* 2012, 3, 669.

<sup>33</sup> V. Cass. 25-3-2009, n. 7184, in *Giust. civ. Mass.* 2009, 3, 513: "In tema di accertamento dell'Iva, il ricorso al metodo induttivo è ammissibile anche in presenza di una contabilità formalmente regolare, ai sensi dell'art. 54 d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 633, il quale autorizza l'accertamento anche in base ai "altri documenti" o "scritture contabili" (diverse da quelle previste dalla legge) o ad "altri dati e notizie" raccolti nei modi prescritti dagli articoli precedenti, potendo le conseguenti omissioni o false o inesatte indicazioni essere indirettamente desunte da tali risultanze ovvero anche in esito a presunzioni semplici, purché gravi, precise e concordanti; fermi restando, infatti, i limiti di efficacia delle scritture contabili delle imprese soggette a registrazione, anche le altre scritture provenienti dall'imprenditore possono operare come prova «contra se», non potendo tale parte invocare la non corrispondenza al vero delle proprie annotazioni cartacee. (In applicazione di tale principio, la S.C. ha confermato la sentenza impugnata, la quale aveva desunto l'esistenza di acquisti di merce non fatturati da annotazioni contenute in un tabulato esibito dal contribuente e contenente l'inventario di magazzino, con indicati i prezzi di vendita, le cui risultanze erano state confermate dall'esame campionario effettuato dai verbalizzanti). Conf. Cass. 27-3-2006, n. 6949, in *Finanza locale* 2006, 12, 121, nonché, sulla prima parte della massima, Cass. 16-12-2009, n. 26341, *Giust. civ. Mass.* 2009, 12, 1694.

<sup>34</sup> E' sempre costante, nella giurisprudenza della Suprema corte, l'insegnamento in base al quale, in tema di prove per presunzioni, è in generale sufficiente (oltre che necessario) che i fatti sui quali la presunzione si fonda siano tali da far apparire l'esistenza de facto ignoto come conseguenza dei fatti accertati alla stregua di canoni di ragionevole probabilità, con riferimento cioè a una connessione possibile e verosimile di accadimenti ritenuti probanti dal giudice secondo regole di esperienza, idonei a convincere circa la probabilità detta e circa la compatibilità del fatto supposto con quello accertato. Per un *excursus*, Cass. 19-4-2000, n. 5193, in *Giust. civ. Mass.* 2000, 859, in *Fisco (Il)* 2000, 8785, in *Giur. imp.* 2000, 866; Cass. 14-9-1999, n. 9782, in *Giust. civ. Mass.* 1999, 1968; Cass. 18-9-1991, n. 9717, *ivi* 1991, 9.

relative all'ammontare annuo di ricavi o compensi attesi; nell'altro caso (per i coefficienti da redditometro) i dati medi conseguono a elaborazioni statistiche di voci predeterminate di spesa, da cui inferire il reddito in considerazione della indicazione di elementi di capacità contributiva relativi a gruppi omogenei di contribuenti.

Non appare contestabile che tanto gli uni (gli studi di settore), quanto gli altri (i redditometri), configurino strumenti indicativi di dati di normalità riferiti a un insieme (o a un sottoinsieme) di soggetti<sup>35</sup>. Persino il presupposto dell'azione accertatrice poco si differenzia, ove si consideri che il riscontro di "gravi incongruenze", che condiziona l'accertamento mediante lo studio di settore (v. art. 62-sexies del d.l. n. 331 del 1993), risulta, per il redditometro, semplicemente sostituito dalla quantificazione legislativa della soglia di scostamento (1/5 tra reddito dichiarato e reddito sinteticamente accertabile); soglia che tuttavia partecipa della stessa *ratio* di contenere il rischio di sovrastime, insito nell'utilizzo di una metodologia accertativa comunque fondata su ricostruzioni statistiche.

Non può allora trascurarsi quanto in termini generali affermato dalle sezioni unite della Suprema corte circa le pretese fiscali fondate sulla utilizzazione di "coefficienti"<sup>36</sup>. Che cioè la procedura di accertamento standardizzato mediante 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 con il contribuente; il quale può, certamente, restare inerte assumendo le conseguenze, sul piano della valutazione, di questo suo atteggiamento. Ma – e questo è il punto – dall'atteggiamento del contribuente non può comunque prescindere in vista del formarsi della presunzione, giacché l'esito finale, essendo a valle di un percorso di adeguamento della elaborazione statistica degli standard alla concreta realtà economica del soggetto, deve far parte (condizionandone la congruità) della motivazione dell'accertamento, in vista dell'apprezzamento delle ragioni per le quali i rilievi del destinatario dell'attività accertativa siano stati disattesi.

Per questa ragione, poi, il contribuente ha, nel giudizio relativo all'impugnazione dell'atto di accertamento, la più ampia facoltà di prova, anche a mezzo di presunzioni semplici; e sempre per questa ragione il giudice può liberamente valutare tanto l'applicabilità degli standard al caso concreto, che deve essere dimostrata dell'ente impositore, quanto la controprova sul punto offerta dal contribuente stesso.

A noi sembra che la condivisione degli evocati principi<sup>37</sup> costituisca la chiave obbligata di lettura anche ove si discuta, ai fini dell'operare delle presunzioni, di coefficienti redditometrici<sup>38</sup>. E può

---

<sup>35</sup> Al riguardo v. A. MARCHESELLI, *Garanzie e doveri del nuovo redditometro*, in *Corr. trib.* 2010, 3782; analogamente A. MODOLO, *L'accertamento sintetico redditometrico e la categoria degli accertamenti standardizzati tra esigenze di contrasto dell'evasione, ricerca del reddito normale e rischi di tassazione del reddito immaginaria*, in *Riv. dir. trib.* 2013, 489.

<sup>36</sup> V. sez. un. 18-12-2009, n. 26635, in *Giust. civ. Mass.* 2009, 12, 1709.

<sup>37</sup> Ribaditi da Cass. 21-5-2010, n. 12558, *Giust. civ. Mass.* 2010, 5, 798; Cass. 4-6-2010, n. 13594, *ivi*, 2010, 6, 866; Cass. 4-11-2011, n. 23015, *Dir. e giust.* 2011; Cass. 28-12-2011, n. 29185, *ivi* 2012; Cass. 4-4-2012, n. 5399, *ivi* 2012; Cass. 11-12-2012, n. 22599, in *Giust. civ. Mass.* 2012, 12, 1399.

<sup>38</sup> E v. infatti Cass. 17-6-2011, n. 13289, in *Dir. e giust.* 2011, 225, con nota di L. R. CORRADO, *Se il contribuente non collabora durante le indagini, scattano le preclusioni probatorie*: "In tema di accertamento sintetico del reddito, nel corso dell'intero giudizio tributario è preclusa al contribuente la produzione di documenti, libri e registri non esibiti durante accessi, ispezioni o verifiche o non trasmessi in risposta agli inviti dell'Amministrazione finanziaria, salva causa a lui non imputabile. Tali documenti non possono essere presi in considerazione a favore del contribuente che abbia attuato manovre ostruzionistiche in occasione di indagini "sul campo" o "a tavolino". Al giudice spetta di esaminare l'ammissibilità di ciascun documento prodotto dal contribuente in giudizio, accertandone la conferenza a fini difensivi e la sua eventuale novità rispetto ai documenti eventualmente prodotti in fase istruttoria, nonché, qualora siano state riscontrate effettive rilevanza e novità, stabilire se l'omessa esibizione possa essere sanzionata con la inutilizzabilità processuale".

osservarsi che proprio in tali medesimi termini sembra al fine recepita - dal d.l. n. 78 del 2010 - l'obbligatorietà dell'invito al contraddittorio in siffatto ambito dell'accertamento sintetico.

E' vero allora che le presunzioni non costituiscono uno strumento probatorio di rango secondario nella gerarchia dei mezzi di prova, ovverosia più debole rispetto alla prova diretta o rappresentativa. Ed è vero che esse possono anche costituire l'unica fonte del convincimento del giudice. Ma sempre che la presunzione semplice si sia formata e sia stata rilevata; e sempre che, quindi, del fatto, sul quale la presunzione si fonda, risulti la ragionevolezza. In questo caso - e solo in questo - la presunzione semplice ha la medesima efficacia che deve riconoscersi alla presunzione legale *iuris tantum*, nel senso che trasferisce a colui, contro il quale essa depone, l'onere dimostrativo di elementi contrari idonei a superarne l'incidenza sul tema di prova.

### **9. (Segue). I riflessi sul piano probatorio della diversa qualificazione del redditometro.**

La rilevanza del problema del redditometro, infine, è tutta qui.

Se la presunzione da redditometro è una presunzione legale relativa, il discorso si chiude, perché non si è in presenza di una questione circoscritta alla prova di fatti (gli elementi di spesa) da cui desumere il reddito, ma di un meccanismo normativo rigidamente finalizzato a stabilire la tassazione; con conseguente vero ribaltamento dell'onere della prova, e con ricadute effettuali - forse anche costituzionali - che ognuno, da sé, può valutare.

Ma se la presunzione è semplice, diventa centrale risolvere il nodo concernente il formarsi della presunzione, sul quale incide la funzione del contraddittorio e in relazione al quale si dipana l'altro nodo, della ripartizione dell'onere della prova quanto ai fatti condizionanti la decisione giudiziale.

Ove si tratti di presunzione semplice, il giudice, nella deduzione dal fatto noto (la spesa - pur desunta da coefficienti) a quello ignoto (il reddito), incontra il limite del principio di probabilità. Certamente non gli occorre che gli elementi, su cui la presunzione si fonda, siano tali da far apparire l'esistenza del fatto ignoto come l'unica conseguenza possibile dei fatti accertati, secondo un legame di necessità assoluta ed esclusiva. Ma è comunque fondamentale che l'inferenza sia effettuata alla stregua di un canone di ragionevolezza (*id est*, di ragionevole probabilità) con riferimento alla connessione degli accadimenti, la cui normale sequenza e ricorrenza può verificarsi secondo regole di esperienza basate sull'*id quod plerumque accidit*.

Un precisazione conclusiva.

Quanto fin qui evidenziato non trova ostacolo in ciò che la giurisprudenza è solita affermare in ordine all'oggetto della prova.

La giurisprudenza di legittimità insegna che la quantificazione della spesa effettuata sulla base del redditometro dispensa gli uffici da qualsiasi ulteriore dimostrazione che non sia la sussistenza e la disponibilità dei fatti-indice, ponendo a carico del contribuente l'onere di dimostrare la provenienza non reddituale delle somme necessarie per utilizzare o mantenere i beni e i servizi indicati nel decreto; e da qui che il reddito presunto non esiste o esiste in misura inferiore<sup>39</sup>.

Ma il principio deve essere inteso nella sua effettiva portata.

L'onere da ultimo indicato non presuppone un ribaltamento del tipo di quello che deriverebbe dalla fissazione di una presunzione legale, perché l'espressione prova contraria non è sinonimo di inversione dell'onere della prova fintanto che il meccanismo sia ricostruito secondo lo schema della presunzione semplice.

---

<sup>39</sup> V. le richiamate Cass. 19-4-2013, n. 9539, in *Giust. civ. Mass.* 2013; Cass. 26-10-2011, n. 22285, *ivi* 2011, 10, 1513, e molte altre finanche non più massimate.

Se si condivide che la presunzione posta dal redditometro è presunzione (non relativa, ma) semplice<sup>40</sup>, la conseguenza giuridica è che essa non suppone affatto, in giudizio, l'inversione dell'onere della prova, ma soltanto l'espletamento della normale dialettica, tra prova e controprova; dialettica ancorata al giudizio di ragionevolezza insito nel meccanismo ordinario di ripartizione di cui all'art. 2697 c.c., e tutta interna al giudizio di fatto<sup>41</sup>.

Il contraddittorio, oggi obbligatorio per legge, è esso stesso uno strumento necessario al formarsi della presunzione, fermo restando che non è dato all'esito di esso rinvenire alcun onere di prova contraria in senso tecnico, in capo al contribuente.

Se il contraddittorio manca, non è neppure necessario discorrere di nullità per vizi del procedimento<sup>42</sup>, perché la presunzione non si forma e il contribuente va assolto da ogni pretesa<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> E' infine la conclusione di Cass. 20-12-2012, n. 23554, in *Dir. e giust.* 2013, 17, con nota di A. TERLIZZI, *Per la Cassazione il redditometro è una presunzione semplice*: "L'accertamento sintetico da redditometro disciplinato dal d.p.r. n. 600/1973, art. 38, già nella formulazione anteriore a quella successivamente modificata dal d.l. n. 78/2010 art. 22, convertito in L. n. 122/2010, 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".

<sup>41</sup> Trattandosi di presunzione semplice, il contribuente che intenda contestare il risultato della presunzione ha l'onere di attivarsi e di dimostrarne l'incoerenza nel caso di specie, ovvero l'inaffidabilità del risultato ottenuto attraverso di essa, anche a mezzo di eventuali presunzioni di rango contrapposto; per es. perché non hanno avuto provenienza reddituale le somme necessarie per utilizzare o mantenere i beni e i servizi indicati (come sinteticamente, ma efficacemente, affermato da Cass. n. 25-9-2013, n. 21994, ined.) e perché, quindi, il reddito presunto non esiste o esiste in misura inferiore. Il punto non sembra colto, invece, da Cass. 15-6-2010, n. 14434, *Dir. e giust.* 2010, che, pur riconoscendo che l'accertamento sintetico, con metodo induttivo, consentito all'amministrazione finanziaria dalle norme contenute nel d.p.r. n. 600/73, art. 38, commi 4 e 5, consiste nell'applicazione di presunzioni, in virtù delle quali l'ufficio finanziario è legittimato a risalire da un fatto noto (nel caso di specie la disponibilità d'immobili e le elargizioni e le "regalie" effettuate) a quello ignorato (sussistenza di un certo reddito e, quindi, di capacità contributiva) – secondo l'operare tipico della presunzione semplice – persevera nell'affermare che "la suddetta presunzione genera peraltro l'inversione dell'onere della prova, trasferendo al contribuente l'impegno di dimostrare che il dato di fatto sul quale essa si fonda non corrisponde alla realtà".

<sup>42</sup> Su tale versante la dottrina è notoriamente divisa, anche in relazione al profilo motivazionale dell'atto. Cfr. per le varie posizioni A. FANTOZZI, *Le violazioni del contraddittorio e l'invalidità degli atti tributari*, in A. BODRITO, A. CONTRINO, A. MARCHESELLI (a cura di), *Consenso, equità ed imparzialità nello Statuto del contribuente*, Studi in onore del Prof. Gianni Marongiu, Torino 2012, 497 e seg.; L. PERRONE, *Il redditometro verso accertamenti di massa*, cit., 887 e seg.; A. MARCHESELLI, *Garanzie e doveri del nuovo redditometro*, in *Corr. trib.* 2010, 3786 e seg. Cfr. pure E. M. BAGAROTTO, *L'accertamento sintetico dopo le modifiche apportate dal d.l. n. 78/2010*, in *Riv. dir. trib.* 2010, I, 964 e seg., in part. 984; A. M. GAFFURI, *I nuovi accertamenti di tipo sintetico*, cit., 609 e seg.

<sup>43</sup> Sul versante degli effetti della presunta lesione del contraddittorio nella fase procedimentale dell'azione di accertamento, l'occasione induce a non nascondere l'ambiguità determinata dalla recentissima sez. un. 29-7-2013, n. 18184 (leggibile in *Foro it.* 2013, I, 2778, oltre che ovviamente sulle banche dati di Italgire) sul tema dei diritti e delle garanzie del contribuente sottoposto a verifiche fiscali ai sensi dell'art. 12, 7° co., della legge 27 luglio 2000, n. 212. Secondo le Sezioni Unite questa norma deve essere interpretata "nel senso che l'inosservanza del termine dilatorio di sessanta giorni per l'emanazione dell'avviso di accertamento - termine decorrente dal rilascio al contribuente, nei cui confronti sia stato effettuato un accesso, un'ispezione o una verifica nei locali destinati all'esercizio dell'attività, della copia del processo verbale di chiusura delle operazioni - determina di per sé, salvo che ricorrano specifiche ragioni di urgenza, la illegittimità dell'atto impositivo emesso ante tempus, poiché detto termine è posto a garanzia del pieno dispiegarsi del contraddittorio procedimentale, il quale costituisce primaria espressione dei principi, di derivazione costituzionale, di collaborazione e buona fede tra amministrazione e contribuente ed è diretto al migliore e più efficace esercizio della potestà impositiva". E "il vizio invalidante non consiste nella mera omessa enunciazione nell'atto dei motivi di urgenza che ne hanno determinato l'emissione anticipata, bensì nell'effettiva assenza di detto requisito (esonerativo dall'osservanza del termine), la cui ricorrenza, nella concreta fattispecie e all'epoca di tale emissione, deve essere provata dall'Ufficio". La norma non c'entra col redditometro. Ma l'esegesi propugnata dalle sezioni unite sembra chiudere gli spazi al suddetto (ipotizzato) vizio della motivazione dell'avviso di accertamento che non abbia previamente assicurato la possibilità di confronto col contribuente. E ciò può assumere rilevanza di principio generale. Risulta peraltro indicata una terza via tra quelle nettamente evincibili in sede di teoria generale. E su questo qualche perplessità sembra residuare, dal momento che il vizio procedimentale, che determina lesione del contraddittorio, non è un vizio formale, ove non altrimenti sanzionato; sicché non dovrebbe mai rilevare di per sé, onde invalidare l'atto, quanto piuttosto in correlazione col superamento della cd. prova di resistenza. E in proposito le sezioni non hanno ritenuto di effettuare maggiori approfondimenti.



Il punto di equilibrio rimane pertanto quello di diritto comune, in base al quale l'ufficio ha assolto il suo onere solo se l'inferenza, per quanto tratta dai coefficienti, è plausibile e convincente. Sicché il riferimento giurisprudenziale alla prova contraria, in capo al contribuente, significa una cosa soltanto: che quando l'ufficio, sulla base degli elementi ragionevolmente acquisiti, abbia fornito, all'esito del contraddittorio, la prova del reddito accertato (perché quel reddito va ragionevolmente associato a quella capacità di spesa), il contribuente è tenuto ad ampliare l'area dei fatti suscettibili di considerazione, altrimenti perde la causa.

Questo nulla ha da spartire con l'esplicazione della regola concernente la ripartizione dell'onere della prova sui fatti costitutivi della pretesa, né con l'inversione desumibile dall'esistenza di una presunzione legale in ordine a quei fatti, che imporrebbe al convenuto – in un processo ordinario – di allegare e di dimostrare - lui - il fatto liberatorio (modificativo o estintivo).

In sostanza, il meccanismo sotteso al redditometro – al pari di quello sotteso agli accertamenti standardizzati – è interno al modo di svolgersi del giudizio di ragionevolezza sulla questione di fatto. E opera in coerenza col principio di vicinanza alla prova, sull'ovvio presupposto che i fatti, che l'ufficio non può conoscere perché fuori dalla sua sfera di dominio, e perché non evincibili da un'istruttoria diligente, devono essere provati dal contribuente. L'onere posto a carico del contribuente, tanto nel procedimento amministrativo obbligatoriamente attivato con l'invito al contraddittorio, quanto nel processo tributario instaurato contro l'atto impositivo, è semplicemente un onere di contrasto della prova offerta in concreto dall'ufficio mediante il ricorso al meccanismo dei coefficienti redditometrici; non è, invece, un onere di fornire la prova contraria rispetto a ciò che dalla legge direttamente deriva.