

Dipartimento di Impresa e Management

Cattedra di Diritto Tributario

*LA DETERMINAZIONE PRESUNTIVA DEL
REDDITO: DAGLI STUDI DI SETTORE AL
REDDITOMETRO*

RELATORE

Ch.mo Prof. Fabio Marchetti

CANDIDATO

Francesco Porcaro

Matr.646041

CORRELATORE

Ch.ma Prof.ssa Mirella Pellegrini

ANNO ACCADEMICO 2012/2013

Ai miei genitori

INDICE

<i>INTRODUZIONE</i>	4
<i>CAPITOLO PRIMO</i>	7
MOTIVAZIONI DELLA NECESSITA' DI STRUMENTI ATTI ALLA DETERMINAZIONE PRESUNTIVA DEL REDDITO	7
1. I FONDAMENTI COSTITUZIONALI DELL'IMPOSTA TRIBUTARIA	7
2. LA PEREQUAZIONE TRIBUTARIA	10
3. LA PROBLEMATICHE RELATIVA ALL'EVASIONE FISCALE E I METODI DI ACCERTAMENTO	14
4. FONDAMENTO ED EVOLUZIONE DEI METODI DI ACCERTAMENTO	19
5. TIPOLOGIE DEI METODI DI ACCERTAMENTO	22
5.1. BREVE EXCURSUS SULL'EVOLUZIONE DEGLI STRUMENTI DI ACCERTAMENTO DEL REDDITO. DAI COEFFICIENTI AI PARAMETRI	26
5.2. DAI PARAMETRI AGLI STUDI DI SETTORE	29
<i>CAPITOLO SECONDO</i>	33
GLI STUDI DI SETTORE QUALE STRUMENTO DI DETERMINAZIONE AUTOMATICA DEL REDDITO	33
1. COSA SONO GLI STUDI DI SETTORE E GLI OBIETTIVI CHE TALE STRUMENTO INTENDE RAGGIUNGERE	33
2. EVOLUZIONE STORICO-NORMATIVA DEGLI STUDI DI SETTORE	38
3. IL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE E DI ELABORAZIONE DEGLI STUDI DI SETTORE.....	42
3.1. I CLUSTER	45
3.2. IL SISTEMA (SOFTWARE) GE.RI.CO.	47
4. AMBITO SOGGETTIVO DI APPLICAZIONE.....	49
4.1. LE CAUSE DI ESCLUSIONE.....	53
4.2. CAUSE DI INAPPLICABILITA'	54
5. SCOSTAMENTO TRA STUDI DI SETTORE E DICHIARAZIONE DEL CONTRIBUENTE	57
5.1. NATURA GIURIDICA DEGLI STUDI DI SETTORE	58
6. INSUFFICIENZA DEGLI STUDI DI SETTORE QUALE ESCLUSIVO SUPPORTO AI FINI DELL'ACCERTAMENTO.....	64
7. STRUMENTI DI DIFESA CONTRO GLI STUDI DI SETTORE DA PARTE DEL CONTRIBUENTE	67
8. SULLA COSTITUZIONALITA' DELLA DISCIPLINA SUGLI STUDI DI SETTORE.....	73
<i>CAPITOLO TERZO</i>	77

IL REDDITOMETRO: ACCERTAMENTO SINTETICO PER LE PERSONE FISICHE	77
1. ACCERTAMENTO SINTETICO E REDDITOMETRO.....	77
2. IL REDDITOMETRO QUALE STRUMENTO RADIOGRAFICO DEL FISCO.....	82
3. IL REDDITOMETRO PRIMA DEL D.L. N.78/2010.....	84
4. LE NOVITA' INTRODOTTE DAL D.L. N. 78/2010.....	89
4.1. IN PARTICOLARE, LA NOVITA' RELATIVA AL NUCLEO FAMILIARE. LA C.D. FAMIGLIA FISCALE	95
5. NATURA DELLA PRESUNZIONE DA ACCERTAMENTO REDDITOMETRICO. LA PROVA CONTRARIA	98
5.1. LE POSSIBILI DIFESE DEL CONTRIBUENTE DAL REDDITOMETRO	101
6. RIFLESSIONI SULLA COSTITUZIONALITA' DEL REDDITOMETRO ALLA LUCE DEI PIU' RECENTI ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI.....	103
<i>CONCLUSIONI</i>	107
<i>BIBLIOGRAFIA</i>	110
<i>LEGISLAZIONE</i>	119
<i>CIRCOLARI</i>	120
<i>GIURISPRUDENZA</i>	121
<i>SITOGRAFIA</i>	123

***LA DETERMINAZIONE PRESUNTIVA DEL REDDITO:
DAGLI STUDI DI SETTORE AL REDDITOMETRO***

INTRODUZIONE

L'articolo 53 della nostra Carta Costituzionale sancisce l'obbligo, a carico di "tutti", e dunque per chiunque appartenga alla comunità statale, di "concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva".

Il principio contenuto in tale norma rappresenta, da un lato, un limite per il legislatore alla creazione di norme tributarie e, dall'altro, un obbligo a carico di ciascuno, costituito dalla doverosità della contribuzione alle spese pubbliche.

Stante la lettera della norma stessa, spetta al Contribuente spontaneamente ed autonomamente tassarsi ma il legislatore, ovviamente, non poteva non prevedere un sistema di controllo atto a verificare la bontà di quanto dichiarato dal Contribuente stesso in merito ai propri guadagni e, dunque, alla propria capacità contributiva.

Tale compito spetta all'Amministrazione Finanziaria la quale, a sua volta, ha l'obbligo di compiere una serie di attività che vanno a comporre il c.d. "procedimento di accertamento", la cui finalità è diretta proprio a verificare la veridicità di quanto dichiarato dal Contribuente circa i propri ricavi e/o compensi.

In realtà non tutti i soggetti sono caratterizzati in egual misura dal “senso del dovere” nei confronti della comunità sociale di cui fanno parte, per cui non di rado e per varia motivazione, ma soprattutto a causa del continuo aumento del carico fiscale, si cerca di “alleggerire” lo stesso in modo del tutto arbitrario, occultando o diminuendo, in sede di dichiarazione dei redditi, il reale ammontare dei propri proventi, dando così origine al fenomeno conosciuto come “evasione fiscale”¹.

Tale fenomeno, in verità datato e da sempre utilizzato dai contribuenti, ormai da anni ha assunto dimensioni decisamente rilevanti, soprattutto in periodi di depressione economica in cui la diminuzione della capacità contributiva rende intollerabile la non proprio elastica pressione fiscale.

Gli effetti di tali comportamenti, tuttavia, non comportano, come pure sarebbe “*prima facie*” dato pensare, danni economici al solo Erario, bensì a tutti i contribuenti.

Difatti, necessariamente, a fronte di fenomeni evasivi, quanto non viene pagato dai contribuenti tenuti al pagamento e nella relativa misura, dovrà essere pagato dagli altri contribuenti, sotto forma di nuove imposte o di aliquote maggiori, con la conseguenza che il carico fiscale crescerà a danno di chi pur paga, e correttamente, quanto gli spetta a titolo di contribuzione.

¹ Comportamento illegittimo con cui il Contribuente mira a contrastare il prelievo tributario e che determina la riduzione del carico fiscale. La riduzione del prelievo si ottiene mediante una diretta e immediata violazione di norme tributarie e attraverso la rappresentazione esterna di una situazione di fatto non corrispondente alla realtà: si veda *Il sole 24 Ore* del 2 ottobre 2012 n.272.

Ed è proprio questo il motivo per cui l'Amministrazione Finanziaria è alla costante ricerca di sistemi di controllo esperibili nei confronti della platea dei contribuenti quanto più ampia possibile e quanto più efficaci possibili, che permettano, da un lato, di contrastare il fenomeno evasivo e, dall'altro, costituiscano una sorta di "spinta psicologica" nei confronti del Contribuente affinché lo stesso, spontaneamente, dichiari il suo reddito veritiero.

Nel corso degli anni sono stati elaborati vari sistemi volti a tali finalità, a partire dalle remote leggi del 1864 che introdussero nel nostro sistema tributario il metodo del contingente temperato con quello della quota ma il fenomeno dell'evasione fiscale, purtroppo, è in continua crescita: giusto per darne un'idea, basti pensare che nel nostro Paese l'evasione fiscale concerne quasi un ottavo del PIL, con stime che si collocano a circa 150 miliardi di imponibile sottratto a tassazione.

Il presente studio è teso ad argomentare sulle più attuali tecniche di individuazione del reddito effettivo, dopo una breve panoramica circa gli strumenti che a questi ultimi hanno condotto, in quanto rivelativi di scarsa efficacia, e dunque agli studi di settore fino al "nuovo" redditometro, destinato a diventare, almeno secondo le aspettative dell'Amministrazione Finanziaria "lo strumento principe nella lotta all'evasione" negli anni a venire².

² C.PINO, *L'accertamento sintetico e il nuovo redditometro*, in *Corriere tributario*, 2010, 26, pag.2057.

CAPITOLO PRIMO

MOTIVAZIONI DELLA NECESSITA' DI STRUMENTI ATTI ALLA DETERMINAZIONE PRESUNTIVA DEL REDDITO

1. I FONDAMENTI COSTITUZIONALI DELL'IMPOSTA TRIBUTARIA

E' ampiamente consolidato, tanto in dottrina quanto in giurisprudenza, il convincimento che l'art.53, 1° comma della Costituzione, nel sancire che *“tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione delle loro capacità contributive”*, costituisca una vera e propria pietra angolare dell'ordinamento tributario, in quanto contenente l'enunciazione dei due valori di fondo intorno ai quali si svolge e si sviluppa la dialettica normativa fiscale.

In primo luogo, infatti, viene affermata l'esistenza di un dovere tributario di concorrere alle spese pubbliche estensibile a “tutti”, vale a dire a tutti coloro che appartengono alla comunità statale. E, a tale riguardo, entra in gioco l'interesse della comunità generale ad ottenere le risorse finanziarie necessarie per realizzare le finalità pubbliche, denominato “interesse fiscale”. In secondo luogo, poi, è precisato che il criterio di riparto dei carichi fiscali tra gli appartenenti alla comunità sia da individuare nella “capacità contributiva” di ciascun consociato. Tale valore, così, costituisce una regola di distribuzione degli oneri tributari e, proprio per tale ragione, si pone come misura e, nello stesso tempo, limite dell'intervento normativo e, in definitiva,

“come criterio difensivo e protettivo della sfera individuale rispetto al prelievo fiscale”³.

La capacità contributiva e l’interesse fiscale sono espressioni di valori da ricondurre il primo alla logica individuale, il secondo alla logica collettiva ed entrambi costituiscono i termini fondamentali della dialettica “individuo-comunità”, che innerva ciascuna fattispecie normativa di confronto tra le esigenze generali e i diritti del singolo, tra i doveri di solidarietà e la tutela della sfera di libertà, per cui normalmente e tipicamente non potrebbero non essere presenti nell’ordinamento tributario⁴.

In tale prospettiva, pertanto, si può qualificare indubbiamente la norma contenuta nel 1° comma dell’art. 53 Cost. come la regola fondamentale del rapporto tributario. E non solo. Difatti, può stimarsi del tutto acclarata l’appartenenza della capacità contributiva ad un livello assiologico primario, quale valore costituzionale apprezzato come un fondamentale principio dell’ordinamento costituzionale.

In dottrina, oltretutto, è decisamente risalente la percezione che la capacità contributiva mostra un carattere di sicura preminenza nel sistema dei valori costituzionali, venendo normalmente evidenziato il collegamento con la

³ *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, vol.I, UTET GIURIDICA,2006, pag.1055 e ss.

⁴ *Commentario alla Costituzione*, idem, pag.1055.

norma fondamentale della solidarietà economica, politica e sociale di cui all'art.2 Cost.

A questo punto, dunque, risulta chiaro come la disposizione enunciata nel 1° comma dell'art.53 Cost. contenga “una norma ‘bisemantica’, destinata cioè ad indicare un interesse della comunità alla configurazione efficace ed efficiente del sistema tributario, ai fini della ottimizzazione del gettito fiscale ed un interesse garantistico in funzione difensiva della sfera individuale”.⁵

In coerenza con il quadro assiologico fin qui delineato si pone, ora, la portata del principio “di progressività” previsto dal 2° comma dell'art.53 Cost.

Innanzitutto, la progressività costituisce un meccanismo di riparto del carico fiscale destinato a produrre risultati redistributivi tra i consociati in quanto produce un depauperamento patrimoniale più che proporzionale nei soggetti dotati di maggiore ricchezza e un depauperamento meno che proporzionale nei soggetti più poveri.⁶

La funzionalità di tale criterio distributivo relativamente ad un assetto sociale orientato in senso progressista è quanto mai evidente, in quanto attraverso un processo di redistribuzione del reddito nazionale si propone di ridurre la differenza tra i membri della società civile. E', difatti, facilmente intuibile “che una distribuzione del carico fiscale sbilanciata a favore delle categorie

⁵ F. MOSCHETTI (a cura di), *La capacità contributiva*, Padova, 1993, pag.19.

⁶ Sulla nozione di progressività si veda A. FANTOZZI, *Il diritto tributario*, Torino, 2003, pag.50.

sottoprotette costituisce un momento fondamentale del processo di realizzazione delle pari opportunità tra i membri della comunità”⁷.

Dunque, è quanto mai evidente una significativa correlazione tra la norma di cui all’art.3, 2° comma Cost. e il 2° comma dell’art. 53 Cost.: in sostanza, il principio di progressività si presenta come uno degli strumenti che concorrono alla realizzazione del progetto di trasformazione della società destinato ad “eliminare gli ostacoli di fatto che impediscono il pieno sviluppo della persona umana”. In tale ottica, pertanto, non è difficile sostenere che il principio di progressività costituisce una specificazione del principio c.d. della “eguaglianza sostanziale” delineato dall’art. 3, 2° comma Cost.

2. LA PEREQUAZIONE TRIBUTARIA

Negli Stati democratici l’imposta non costituisce più (o, almeno, non dovrebbe più costituire) l’odioso peso economico che, secondo una celebre definizione di Bartolo di Sassoferrato, “*necessario subimus lege vel mero imperio eius qui habet potestatem*”.

L’imposta, difatti, costituisce una contribuzione ed assolve alla funzione di ripartire le spese comuni tra tutti i membri di una collettività organizzata. Il fenomeno tributario assolutamente non può essere ridotto ad un mero rapporto di dare e avere tra l’Ente pubblico, creditore, e il Contribuente, debitore. Difatti, sarebbe un gravissimo errore concentrare l’attenzione solo

⁷ *Commentario alla Costituzione*, cit., pag.1070.

ed esclusivamente tra il Contribuente ed il Fisco, trascurando del tutto il rapporto tra contribuenti che, a differenza del primo, non è un rapporto di dare ed avere, bensì è un rapporto incentrato sulla legittima pretesa, da parte di ciascun Contribuente, “ad un equo riparto del carico pubblico complessivo e a non subire un concorso alle spese pubbliche superiore alla propria attitudine contributiva comparativamente a quella degli altri membri della platea contributiva”.⁸

Non è, difatti, assolutamente irrilevante, per ciascun Contribuente, che gli altri consociati paghino o meno la loro quota, così come non è assolutamente irrilevante che il riparto sia corretto o meno. Tutt’altro: a ben riflettere, bisogna constatare che l’errato riparto avvantaggia alcuni membri della “comunità contributiva” a totale svantaggio di altri, per i quali lo stesso finisce col costituire un vero e proprio danno⁹.

In dottrina è stato offerto, a fini esemplificativi, in proposito, l’esempio della proprietà condominiale.¹⁰ In un condominio, infatti, è tutt’altro che indifferente per gli altri condomini se un singolo condomino paga o meno la sua quota di spese condominiali. Questo perché, rimanendo inalterato l’ammontare delle spese condominiali da coprire, l’inadempimento del singolo o di alcuni condomini finisce col ripercuotersi a danno degli altri

⁸ G.FALSITTA, *Lotta ad oltranza alla piaga dell’evasione fiscale ma senza moratoria delle garanzie costituzionali*, in *Corriere giur.*, n.1, 2007, 2, par. 5.

⁹ D.CONTE, *Aspetti problematici del redditometro e di altri consimili metodi come strumento di contrasto all’evasione*, in *Rivista di diritto tributario*, 2008, 12, pag.1096.

¹⁰ Si veda G.FALSITTA, op. cit., pag. 5 e ss.

condomini che, pur avendo puntualmente adempiuto a quanto di propria spettanza, dovranno farsi carico, in più, di quanto non assolto, e pur dovuto, da altro o altri condomini. Ovviamente, l'effetto è facilmente ravvisabile nelle piccole organizzazioni, quale appunto il condominio nell'esempio appena illustrato, ma ciò non toglie che detto effetto scompaia in quel più grande condominio che è lo Stato.

In proposito, la Corte Costituzionale spagnola ha avuto modo di esprimersi affermando che è assolutamente da evitare la distribuzione ingiusta dei carichi fiscali “poiché quanto non è pagato da chi dovrebbe pagare dovrà essere pagato da altri con maggiore spirito civico o con meno possibilità di frode”. In altri termini, il non ottemperare al proprio debito fiscale, da parte di alcuni contribuenti, cioè l'evasione fiscale, altera la misura della quota di riparto individualmente attribuibile a ciascun soggetto passivo d'imposta e lede l'interesse individuale degli altri contribuenti a che la spesa pubblica da ripartire sia perequativamente distributiva a carico di tutti (e di ciascuno) secondo criteri fissati per tutti (e per ciascuno) dalla legge d'imposta.¹¹

E proprio dalla teoria dell'imposta come obbligazione di ripartizione trae origine e vitalità il principio di indisponibilità o irrinunciabilità dell'obbligazione tributaria.

¹¹ G.FALSITTA, *Giustizia tributaria e tirannia fiscale*, Milano, 2008, pag.55 e ss e 104 e ss. In proposito, si veda anche L.V.BERLIRI, *La giusta imposta: appunti per un sistema giuridico della pubblica contribuzione. Lineamenti di riforma organica della finanza ordinaria*, Milano, 1975, pag.33 e ss.

Mentre in diritto privato il creditore, di norma, può rinunciare al credito, l'Erario non può farlo, in quanto titolare di un credito che rappresenta una quota il cui mancato incasso “non riguarda solo ed esclusivamente l'Erario stesso, bensì si ripercuote sulla parte di quanti non hanno beneficiato della rinuncia”¹². Difatti, riducendo, rinviando o rinunciando all'obbligazione tributaria nei confronti di un singolo Contribuente, l'Amministrazione finanziaria finisce col subordinare all'interesse di quel singolo non solo e non tanto il proprio interesse all'integrale percezione di quell'entrata, “quanto l'interesse individuale degli altri contribuenti *uti singuli* a che l'imposta sia equamente ripartita a carico di tutti e, allo stesso tempo, di ciascuno”¹³.

In definitiva, dunque, la ingiusta ripartizione dei carichi fiscali fa sì che quanto non è pagato da chi dovrebbe inesorabilmente dovrà essere pagato da chi non intende o non può evadere. Pertanto, l'evasione fiscale costituisce una sicura alterazione dei criteri di ripartizione dell'imposta tracciati proprio dagli artt.2, 3 e 53 Cost., e la lotta all'evasione diventa una via obbligata proprio per garantire l'attuazione dei principi costituzionali. In proposito, la Corte Costituzionale tedesca ha affermato che “si deve insistere nella necessità che la legge tributaria garantisca, per il suo contenuto, un'applicazione regolare nella massima misura possibile, pena una violazione della Costituzione da parte della stessa legge. Se esiste un deficit

¹² G.FALSITTA, *Lotta ad oltranza alla piaga dell'evasione fiscale, ma senza moratoria delle garanzie costituzionali*, cit., pag.5.

¹³ D.CONTE, *Aspetti problematici del redditometro e di altri consimili metodi come strumento di contrasto all'evasione*, cit., pag. 1095.

strutturale di “esecuzione” risultante dalla pertinente legislazione, che non contempla condizioni adeguate di controllo sui comportamenti dei contribuenti, la norma giuridica materiale risulterà affetta da incostituzionalità. Ciò accade puntualmente allorquando la “esecuzione” della norma impositiva dipende fondamentalmente o esclusivamente dall’onestà del Contribuente, senza che la uguale ripartizione del carico tributario sia garantita con misure effettive di controllo [...]”.

In tale ottica, pertanto, il dovere di controllo delle dichiarazioni presentate, così come “il dovere di controllo e di appuramento di tutte le omissioni e frodi, diventa un’esigenza imprescindibile se si vuole attuare la giusta ripartizione dei pesi pubblici”¹⁴, in ossequio alle norme costituzionali in materia.

3. LA PROBLEMATICHE RELATIVA ALL’EVASIONE FISCALE E I METODI DI ACCERTAMENTO

L’evasione fiscale nel nostro ordinamento è un fenomeno che, benché di vecchia data, particolarmente negli ultimi decenni, ha assunto dimensioni rilevanti, per non dire addirittura impressionanti.

Da troppo tempo l’Italia “naviga tra il mostruoso Scilla di uno smisurato debito pubblico e il non meno periglioso Cariddi di un’evasione fiscale e

¹⁴ G.FALSITTA, *Lotta ad oltranza alla piaga dell’evasione fiscale ma senza moratoria delle garanzie costituzionali*, cit., pag. 6.

parafiscale (c.d. “economia sommersa”) che non ha egualità tra i Paesi industrializzati con i quali dobbiamo confrontarci e competere”¹⁵.

Le ragioni di tale fenomeno vengono comunemente attribuite, da un lato, all’eccessiva pressione fiscale e, dall’altro, all’inefficienza dei sistemi di controllo. Nell’ottica tributaria, evadere significa sottrarsi al pagamento di imposizioni ed oneri fiscali: il Contribuente prende inizialmente atto dell’onere fiscale impostogli dal legislatore ma, poi, decide da sé la misura del “suo” carico fiscale, modellandola fondamentalmente a sua discrezione.

È come se il Contribuente prendesse atto dell’aliquota fissata dal legislatore, decidesse autonomamente qual è quella (dal suo punto di vista) tollerabile e “adottasse il reddito dichiarato in modo da ottenere, in concreto, una tassazione corrispondente all’applicazione dell’aliquota desiderata ma sul reddito effettivo”¹⁶.

Del tutto ovvie le conseguenze provocate da chi si sottrae all’obbligazione tributaria, quali primariamente la riduzione delle risorse per le politiche sociali e la riduzione, in particolare, per gli interventi a favore dei cittadini meno abbienti. Con l’altrettanto ovvia conseguenza, già precedentemente rilevata, che maggiore sarà il numero degli evasori e maggiori saranno i carichi tributari dei singoli soggetti passivi, dato che la spesa tributaria

¹⁵ Così G.FALSITTA, *Lotta ad oltranza alla piaga dell’evasione fiscale ma senza moratoria delle garanzie costituzionali*, cit., pag.5.

¹⁶ D.CONTE, *Aspetti problematici del redditometro e di altri con similari metodi come strumenti di contrasto all’evasione*, cit., pag. 1095.

complessiva dovrà essere ripartita in base a un minor numero di contribuenti. Altrimenti detto: più si pagano le tasse, più queste potranno essere ridotte. Quanto ai rimedi atti ad abbassare la pressione fiscale nel nostro Paese, sicuramente ce ne sono di prospettabili, il più scontato dei quali è sicuramente quello di ridurre le aliquote, sebbene in realtà difficilmente attuabile in un momento di bassa crescita economica quale quello attuale. L'altro rimedio, altrettanto scontato, sarebbe quello di fare in modo che tutti, ma veramente tutti, paghino le tasse: in tal caso, infatti, e si è già avuto modo di rilevarlo, il fabbisogno finanziario verrebbe distribuito su una maggiore pluralità di soggetti, permettendo a tutti di pagare di meno. Trattasi, tuttavia, di una soluzione sicuramente ottimale ma, checché se ne voglia dire, allo stato attuale utopica.

Lo scenario, infatti, è a dir poco, sconcertante, se si pensa alla “montagna” di imponibile sottratto a tassazione, che le più recenti stime collocano tra i 120 e i 150 miliardi di euro l'anno, la maggior parte dei quali evasi da grandi società, grazie soprattutto a società estere, e dalla società per azioni.

È impressionante che, in termini di imposte e contributi non pagati, l'evasione fiscale nel nostro Paese concerne quasi un ottavo del PIL; il valore aggiunto sommerso in Italia corrisponde al 18% del PIL, dati che pongono il

nostro Paese al secondo posto tra i Paesi avanzati, preceduto solo dalla Grecia¹⁷.

In verità, non sono mancate spiegazioni “moraliste” al fenomeno dell’evasione fiscale basate sull’elevato livello di pressione fiscale sul reddito prodotto ma, in realtà, lo è per il reddito già assoggettato ad imposizione. In realtà, se nel calcolare tale livello di pressione si conteggia anche il reddito non tassato, il livello scende in maniera significativa, il che porta, ancora una volta inesorabilmente a ribadire che, se tutti pagassero, restando invariato il gettito, i già tassati subirebbero una riduzione di pressione e di prelievo altrettanto significativa.

Ed è questo il motivo per il quale è da miopi “guardare ‘con simpatia’ all’evasione”¹⁸: gli evasori non danneggiano lo Stato bensì i non evasori e dunque il livello di pressione potrà diminuire solo se la lotta all’evasione avrà successo, il che sarà possibile solo attraverso un’efficace ed efficiente azione di contrasto alla stessa¹⁹.

¹⁷ È quanto sostenuto dal presidente della Corte dei Conti, Luigi Giampaolino: si veda *Il Sole 24 Ore* del 2 ottobre 2012 n.272.

¹⁸ Tale opinione è espressa da G.FALSITTA, *Lotta ad oltranza alla piaga dell’evasione ma senza moratoria delle garanzie costituzionali*, cit., pag.5.

¹⁹ L’ex presidente del Consiglio Mario Monti, in un passaggio del suo intervento al Forum della Cooperazione Internazionale a Milano, ha sostenuto che gli Italiani dovrebbero dividersi tra “non più chi è di destra o di sinistra, ma tra chi paga le tasse e chi non le paga”; e, in occasione dei 238 anni della Guardia di Finanza, ha definito l’evasione un grave vulnus che mira alle fondamenta il patto tra Stato e cittadino, senza il quale il Paese è inadatto alla crescita” e che l’evasione è “una mala pianta che sbriciola il rapporto di fiducia tra i diversi cittadini e manda a pallino la concorrenza”.

Sulla base di tale considerazione va evidenziato che la più recente evoluzione dell'attività di controllo nel campo dell'imposizione diretta trova fondamento nel convincimento che, per realizzare una vera azione diretta di contrasto all'evasione fiscale attraverso effettive misure di controllo, occorre innanzitutto valorizzare la distinzione tra le diverse tipologie di contribuenti relativamente alla diversa determinabilità o misurabilità della rispettiva capacità economica. L'evasione fiscale, infatti, si concentra principalmente su soggetti e in settori per i quali risulta più facile dichiarare redditi imponibili inferiori a quelli effettivi: dunque, "è necessario modellare gli accertamenti tributari in modo diverso a seconda dei diversi soggetti passivi d'imposta, tenendo conto della specificità del singolo soggetto e del suo tipo di attività"²⁰.

In verità, se tutti i contribuenti fossero titolari di una capacità contributiva ben visibile e rilevabile, sicuramente i problemi relativi all'equità fiscale, alla giustizia tributaria e alla perequata imposizione si porrebbero in maniera decisamente meno drammatica rispetto a quanto accade nel vigente sistema tributario²¹.

²⁰ D.CONTE, *Aspetti problematici del redditometro e di altri consimili metodi come strumenti di contrasto all'evasione*, cit., pag. 1097.

²¹ R.LUPI, *Evasione fiscale, istituzioni ed accordi*, in S.LA ROSA (a cura di) *Autorità e consenso nel diritto tributario*, Milano, 2007, pag.38.

4. FONDAMENTO ED EVOLUZIONE DEI METODI DI ACCERTAMENTO

La dinamica attuativa del dettato costituzionale di cui all'art.53 consta di due distinte fasi: quella dell'accertamento e quella della riscossione.

La prima fase comprende l'insieme di attività e/o poteri volti a trasformare da astratta in concreta l'obbligazione tributaria rispetto ad una determinata fattispecie, il che avviene attraverso la qualificazione di un fatto (o di un insieme di fatti) determinato come presupposto d'imposta, dopodiché si procede, sulla base di specifiche disposizioni legislative, alla determinazione della base imponibile e alla susseguente relativa imposta.

La seconda fase consiste nell'effettivo adempimento tributario, altrimenti detto nel "pagare l'imposta" e, dunque, è questo il momento in cui il Contribuente, di fatto, "concorre alle spese pubbliche" in base alla propria capacità contributiva.

Appare dunque evidente come il momento dell'accertamento sia, nello stesso tempo, preordinato e determinante ai fini dell'attuazione del dovere costituzionale così come sancito dall'art.53.

L'attuale sistema tributario è improntato sull'ottica di un rapporto di collaborazione tra il Contribuente e l'Amministrazione Finanziaria nel senso che, essendo la tassazione posta come obbligatoria dal legislatore, è dovere del Contribuente adempiere, per cui spetta allo stesso accertare

spontaneamente ed autonomamente la misura del “suo” tributo e procedere, successivamente, al conseguente versamento.

Tuttavia in un sistema tributario attento alle esigenze di giustizia distributiva e di eguaglianza tributaria, non può non porsi “il problema di garantire, sul piano dell’esecuzione, la conformità delle norme impositive a principi contenuti negli artt. 2, 3 e 53 Cost., attraverso la previsione di misure di controllo nel comportamento dei contribuenti”²².

Dunque ne consegue che è innanzitutto dovere, prima che potere, dell’Amministrazione Finanziaria controllare primariamente la bontà e la veridicità delle operazioni compiute dal soggetto in ordine alla sua dichiarazione e poi, solo eventualmente, procedere ad una rettifica di dette operazioni, a fronte di discrasie e/o anomalie.

Nell’ambito dell’accertamento tributario, pertanto, un indiscusso rilievo va riconosciuto alla c.d. “teoria dei metodi di accertamento”, espressione che comprende l’insieme di norme, mutevole nel tempo, volte a disciplinare il complesso di attività poste in essere proprio dall’Amministrazione Finanziaria al fine di rettificare la rappresentazione qualitativa e/o quantitativa del presupposto d’imposta resa dal Contribuente attraverso la dichiarazione dei redditi.

²² D.CONTE, *Aspetti problematici del redditometro e di altri consimilari metodi come strumenti di contrasto all’evasione*, cit., pag. 1097.

Nello stabilire tali norme il legislatore necessariamente ha dovuto contemperare due aspetti opposti, e di conseguenza confliggenti: da un lato ha dovuto garantire al Contribuente un'equa distribuzione dei carichi fiscali e, dall'altro, ha dovuto consentire alla Pubblica Amministrazione di avvalersi di idonei ed efficaci strumenti atti prima ad individuare e, conseguentemente, ad assoggettare a tassazione tutta la ricchezza che, all'atto della dichiarazione dei redditi, e dunque in sede di autotassazione²³, il Contribuente abbia indebitamente sottratto.

E' proprio nel vasto contesto dell'evoluzione storica dei metodi di accertamento ci si imbatte nell'annosa dicotomia reddito effettivo-reddito normale quale scelta di tassazione, intendendosi con la prima locuzione il reddito di cui il Contribuente ha la concreta disponibilità nel periodo d'imposta considerato; con la seconda, invece, il reddito determinato "ex ante", in senso potenziale, attraverso specifici strumenti di calcolo presuntivo, e che pertanto esprime un concetto di ricchezza media, espressa dalla cosa o dall'attività produttiva.

Il prevalere dell'una o dell'altra soluzione quale presupposto d'imposta comporta evidenti conseguenze in ordine alle metodologie di accertamento: la prima concezione andrà ad indirizzarsi verso un'indagine analitica dei dati

²³ Tale termine non incontra il favore unanime della dottrina: in particolare, si veda l'opinione a riguardo di E.DE MITA, *Principi di diritto tributario*, Giuffrè, Milano, 2007, pag.35. L'Autore ritiene che il termine "autotassazione" sia inappropriato, in quanto non è il Contribuente ad autotassarsi, poiché la tassazione è posta come obbligatoria dal legislatore, per cui il Contribuente semplicemente adempie ad un dovere giuridico.

relativi ad ogni singolo Contribuente; al contrario, la seconda andrà ad incentrarsi su metodi automatici oggettivi di determinazione caratterizzati da una connotazione chiaramente induttiva, traendo il loro fondamento dall'esame di risultati empirici.

Ebbene, fin dalle più remote leggi del 1864, che introdussero il metodo del contingente temperato con quello della quotità, l'evoluzione dei metodi di accertamento è caratterizzata dal contrasto tra la tendenza all'individuazione del reddito effettivo e quella favorevole al reddito normale, per classi, medie, coefficienti e similari. Alternativa, questa, che riflette chiaramente la difficoltà di conciliare la tendenza alla determinazione dell'effettiva capacità contributiva con le fondate e rilevanti obiezioni, tuttora esistenti, in ordine alla concreta effettuabilità degli accertamenti e dei controlli²⁴.

5. TIPOLOGIE DEI METODI DI ACCERTAMENTO

Gli Uffici Finanziari si avvalgono, ai fini dell'accertamento, di varie tipologie metodologiche ma va primariamente precisato che la regola a cui gli stessi Uffici devono attenersi in via ordinaria è quella dell'accertamento analitico, mentre quello induttivo costituisce un'eccezione a cui detti Uffici possono fare ricorso solo in presenza delle ipotesi espressamente e tassativamente previste dalla legge²⁵.

²⁴ A.FANTOZZI, *Il diritto tributario*, UTET, Torino, 2003.

²⁵ Si veda, in proposito, L.PERRONE, *Evoluzione e prospettive dell'accertamento tributario*, in *Riv. di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1989, 1, I, pag.96 e ss.

Di seguito si procede ad una breve disamina di tali tipologie metodologiche.

Accertamento analitico, previsto e disciplinato dai commi 1° e 2° dell'art.38 (per le persone fisiche) e 1° comma dell'art.39 del D.P.R. n.600/1973 in materia di imposte dirette, costituisce, come già rilevato, la regola posta dal legislatore per la determinazione del reddito imponibile.

Questo metodo riguarda tutti i contribuenti e mira ad adeguare il reddito dichiarato al reddito effettivo, attraverso la ricostruzione dell'imponibile "voce per voce" per ogni singola categoria reddituale²⁶, ovviamente basando il confronto con le indicazioni contenute nella dichiarazione presentata dal Contribuente o con le informazioni desunte dall'esercizio dei poteri istruttori.

L'eventuale rettifica, pertanto, si traduce nell'individuazione di specifiche fonti di produzione del reddito e nella quantificazione del reddito attribuibile a ciascuna fonte e va opportunamente precisato che la stessa deve risultare in modo certo e diretto da atti e documenti del Contribuente stesso o da questionari, fatture, elenchi allegati alla dichiarazione di quest'ultimo o comunque ad esso sicuramente collegabili.

È dunque assolutamente escluso, in tale ambito metodologico, il ricorso ad argomentazioni probatorie fornite in via presuntiva.

²⁶Vale a dire redditi fondiari, redditi da capitale, redditi da lavoro dipendente e autonomo, redditi di impresa e redditi diversi.

Il reddito complessivo accertato sarà pari alla somma tra i redditi già dichiarati dal Contribuente e quelli non dichiarati, ma ricostruiti dall'Ufficio Finanziario con riferimento alle categorie reddituali di cui sopra. Per quanto concerne i soggetti obbligati per legge alla tenuta delle scritture contabili, quali imprenditori individuali, società commerciali, liberi professionisti, l'accertamento analitico dei redditi si effettua sulla base della contabilità del Contribuente stesso, sulle sue risultanze di bilancio e sulla dichiarazione dei redditi dallo stesso presentata, tanto che, per tali soggetti, si parla più specificamente di "accertamento contabile".

Sebbene tale metodo sia stato concepito dal legislatore come metodo generale di accertamento, quest'ultimo ha disciplinato, nei commi 3-5 dell'art. 38 del D.P.R. n.600/1973, un'altra tipologia metodologica, il c.d. accertamento sintetico, concepito come integrativo-sostitutivo del primo e, pertanto, chiamato ad operare in via sussidiaria, ma per le sole persone fisiche e solo a condizione che il reddito complessivo accertabile ecceda di almeno un quinto rispetto a quello dichiarato.

Con tale metodo l'Amministrazione Finanziaria tenta di ricostruire la base imponibile nel suo complesso, dunque in maniera unitaria, a prescindere dalle singole categorie reddituali, basandosi sulle spese sostenute dal Contribuente, di qualsiasi genere esse siano, rapportate al livello di reddito dichiarato per lo stesso periodo d'imposta.

Pertanto il fondamento conoscitivo di tale metodo è costituito dalla valorizzazione del rapporto spesa-reddito, tanto da essere designato anche con l'espressione "accertamento basato sulla spesa", in quanto è proprio la spesa ad essere individuata quale significativo parametro di reddito.

Il sistema creato dal legislatore, ovviamente, non poteva non prevedere, e di conseguenza non disciplinare, casi in cui i singoli elementi indicati nella dichiarazione non corrispondano al riscontro operato dagli Uffici Finanziari, a causa dell'esistenza di attività non dichiarate o, al contrario, per l'inesistenza di passività dichiarate, ovvero per incompletezza o inesattezza degli elementi indicati nella dichiarazione dei redditi.

In tali situazioni, l'art.39, comma 1, lett. d) del D.P.R. n.600/1973, infatti prevede che l'Amministrazione Finanziaria possa rilevare le stesse anche mediante presunzioni, purché siano "gravi, precise e concordanti": si avrà in tal caso l'accertamento analitico-induttivo.

Per i casi di gravissime irregolarità, quali presentazione di dichiarazione dei redditi nulle, omessa presentazione dei redditi, mancata tenuta delle scritture contabili o, più in generale, laddove queste ultime presentino falsità o inesattezze talmente gravi da rendere inattendibile la contabilità, l'art.39, 2° comma, lett. a), c), d) del D.P.R. n.600/1973 prevede l'ulteriore più specifica tipologia metodologica definita accertamento induttivo (puro) o extracontabile, proprio perché la determinazione del reddito imponibile

avviene attraverso procedure che prescindono completamente dalle scritture contabili (in quanto inattendibili) o dalla dichiarazione dei redditi (perché non presentata o, laddove presentata, risulti nulla).

È ovvio che in tali casi, sebbene vada opportunamente puntualizzata l'eccezionalità di tale tipologia di accertamento, l'Amministrazione Finanziaria potrà avvalersi di dati e notizie comunque raccolti, basandosi su presunzioni semplici ancorché non gravi (in tal caso presunzioni c.d. "semplicissime") ma in ogni caso sempre purché precise e concordanti.

5.1. BREVE EXCURSUS SULL'EVOLUZIONE DEGLI STRUMENTI DI ACCERTAMENTO DEL REDDITO. DAI COEFFICIENTI AI PARAMETRI

L'attività di accertamento esercitata dai competenti organi dell'Amministrazione Finanziaria, come si è precedentemente osservato, consiste, in definitiva, nell'individuare regole e operazioni volte al fine di pervenire ad una corretta e veritiera determinazione dell'entità dell'obbligazione tributaria posta a carico del singolo Contribuente²⁷.

Il sistema di accertamento precedentemente illustrato, tuttavia, ha subito nel corso degli anni profondi mutamenti causati principalmente da critiche e da evidenti segni di crisi del sistema stesso.

Difatti, se da un lato non poteva non prendersi coscienza dell'impossibilità, da parte dell'Amministrazione Finanziaria, di controllare tutte le

²⁷ F.M.MENDELLA, *Evoluzione normative delle procedure per gli accertamenti tributari*, in *Dir. e Giust.*, 2003, 6, pag.52 e ss.

dichiarazioni dei redditi, provvedere all'iscrizione a ruolo degli imponibili dichiarati e alla liquidazione dei relativi tributi, dall'altro lato è stata sempre più avvertita l'esigenza di tutela del Contribuente ma, parimenti e di contro, la necessità di dotare l'Amministrazione Finanziaria di strumenti validi finalizzati alla lotta all'evasione fiscale, sempre più crescente.

A fronte di tale situazione, a sua volta, il legislatore non poteva chiaramente rimanere inerme e, difatti, adottò delle cautele, in via presuntiva, che dovevano avere la funzione di "responsabilizzare" il soggetto passivo d'imposta, oltre ad una estensione dei sistemi di controllo che dovevano, di fatto, contrastare il fenomeno evasivo.

Il primo strumento volto a tale ultima finalità è rappresentato dai cc.dd. "coefficienti", previsti e disciplinati dagli artt.11 e 12 del D.L. n.69/1989. Erano di due tipi: di congruità dei ricavi e presuntivi di reddito; i primi avevano lo scopo di controllare, da un lato, i cc.dd. "contribuenti minimi"²⁸ e di individuare, dall'altro, quali fra i contribuenti cc.dd. "minori"²⁹ presentassero anomalie da approfondire attraverso il successivo ricorso ai coefficienti presuntivi di reddito.

Questi ultimi, il secondo tipo, venivano elaborati di anno in anno e avevano la consequenziale funzione di controllare, per l'appunto, i contribuenti minori

²⁸ Ossia i contribuenti, detti anche "forfettari" con ricavi e proventi non superiori agli allora 18 milioni di lire.

²⁹ Tali i contribuenti con ricavi e proventi compresi tra i 18 e i 360 milioni di lire.

che, ad una prima verifica operata sulla base dei coefficienti di congruità, avessero reso evidente una situazione anomala rispetto a quella media.

Successivamente, poi, l'art.6 della L. n. 413/1991 modificò il citato art.11, unificando le due tipologie in una sola, per cui si ebbero i "coefficienti presuntivi di compensi e ricavi". L'art.12 D.L. n.69/1989 prevedeva che, nei confronti dei soggetti in regime di contabilità semplificata, gli Uffici tributari, nel rispetto delle procedure stabilite dalla legge, potevano determinare induttivamente, sulla base di appositi indicatori di riferimento, cioè i coefficienti, l'ammontare dei ricavi, dei compensi e del volume d'affari del Contribuente, indipendentemente da quanto disposto dall'art.39 del D.P.R. n.600/1973 e dall'art.55 del D.P.R. n.633/1972 (quest'ultimo in materia di IVA). Ma, si badi, solo dopo aver chiesto chiarimenti al Contribuente, sul quale gravava l'onere di dimostrare l'inapplicabilità dei criteri suddetti e, dunque, solo in forza di un'inversione dell'onere della prova.

Senza qui soffermarsi sulle perplessità che tali strumenti di accertamento hanno suscitato in dottrina³⁰, va rilevato che il sistema di accertamento basato

³⁰ Il dibattito è stato vivace soprattutto in merito alla natura dei coefficienti e, in particolare, se essi corrispondessero a presunzioni legali o semplici. In proposito, si vedano: PERRUCCI, *Sulla natura dei coefficienti presuntivi*, in *Il Fisco*, 1990, XXXVIII, pag.5900; G.MARANGIU, *Coefficienti presuntivi, parametri e studi di settore*, in *Dir. e prat.trib.*, 2002, 5, I, pag.707; A.MARCHESELLI, *Le presunzioni nel diritto tributario: dalle stime agli studi di settore*, Torino, 2008, pag.280. La Corte di Cassazione, in proposito, si è sempre pronunciata nel senso di ritenere i coefficienti presuntivi quali "presunzioni legali relative": si veda, da ultimo, Cass., Sez.V, n.15539/2009. Per una puntuale ed ampia panoramica sulla natura degli strumenti presuntivi del reddito introdotti dal 1989, si veda la Relazione telematica n.94 del 9 luglio 2009 dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo della Corte Suprema di Cassazione.

sui coefficienti presuntivi si è mostrato ben presto scarsamente efficace, soprattutto perché la normativa ad essi relativa presuppone una certa rigidità nel rapporto tra costi e ricavi per intere categorie di contribuenti, laddove nella realtà tale rapporto è, invece, molto variabile a causa delle molteplici circostanze che caratterizzano non solo i diversi settori economici ma ogni singolo, specifico caso. Il metodo di accertamento basato sui coefficienti presuntivi, operativo dal 1989 al 1994, attualmente non è più in vigore.

Con la L. n.549/1995, art.3, commi 181-189 il legislatore ha sostituito ai coefficienti presuntivi l'istituto dell'accertamento basato sui parametri, che ha trovato applicazione, in via esclusiva, dal 1995 al 1998.

5.2. DAI PARAMETRI AGLI STUDI DI SETTORE

Il legislatore tributario, avvertendo la necessità di elaborare un criterio maggiormente efficace rispetto ai coefficienti presuntivi, dopo aver abrogato il sistema relativo a questi ultimi, a decorrere dagli accertamenti relativi al periodo d'imposta 1995, decide di procedere, da un lato, alla ridefinizione dei tempi di avvio dell'elaborazione degli "studi di settore" già previsti dal D.L. n.331/1993 e, dall'altro, di introdurre la possibilità, fino all'approvazione e pubblicazione degli studi di settore stessi, una disciplina transitoria basata su un metodo presuntivo che si andasse a sostituire a quello dei coefficienti presuntivi.

Si è così avuta l'adozione dell'accertamento induttivo basato sui cc.dd. "parametri".

A rigore di precisione, va rilevato che questi ultimi sono stati originariamente introdotti nel nostro ordinamento con riguardo al solo periodo d'imposta 1995. Essendosi poi avuta la proroga per l'approvazione e la pubblicazione degli studi di settore fino al 31 dicembre 1998, il legislatore, dovendo necessariamente colmare il vuoto normativo relativo ai periodi d'imposta dal 1994 al 1998 (dunque, a cavallo dell'abrogazione dei coefficienti e all'approvazione e pubblicazione degli studi di settore), ha conferito l'ulteriore efficacia temporale di detti parametri "ai fini della determinazione presuntiva dei ricavi, dei compensi e del volume d'affari fondamentalmente attribuibili al Contribuente in base alle caratteristiche e alle condizioni di esercizio della specifica attività svolta [...] stante la lettera dell'art.3, comma 184 L. n.549/1995. Detta norma, di seguito, specifica le modalità di applicazione di detti parametri"³¹.

La principale affinità tra i coefficienti e i parametri è rappresentata dal fatto che, per entrambe le tipologie di accertamento vengano utilizzate grandezze moltiplicative prefissate, sebbene la metodologia statistica utilizzata per l'elaborazione delle stesse presenti molte divergenze. La rilevante differenza,

³¹ Così recitando: "A tal fine sono identificati, in riferimento a settori omogenei di attività, campioni di contribuenti che hanno presentato dichiarazioni dalle quali si rilevano coerenti indici di natura economica e contabile; sulla base degli stessi sono determinate parametri che tengano conto delle specifiche caratteristiche dell'attività esercitata".

invece, è rappresentata dalla rilevanza probatoria, in quanto con i parametri viene meno lo schema della presunzione legale relativa e dell'inversione dell'onere della prova su cui, al contrario, era basato il sistema dei coefficienti presuntivi.

Altra rilevante differenza tra i due sistemi, inoltre, come è stato osservato in dottrina, “rispetto all'accertamento mediante coefficienti è l'omessa previsione del previo contraddittorio e la sola previsione della possibilità di definizione dell'accertamento con adesione”³², ai sensi dell'art.3, comma 185 della già citata legge istitutiva dei parametri.

Per quanto concerne i limiti soggettivi di operatività, i parametri, ai sensi dell'art.3, commi 181 e 182, stessa legge citata, trovano applicazione nei confronti di : a) contribuenti minori che fruiscono di regimi di contabilità semplificata con ricavi e/o compensi pari o inferiori a € 5.164.568,99 (10 miliardi di vecchie lire); b) contribuenti in regime di contabilità ordinaria con ricavi o compensi pari o inferiori a € 5.164.568,99 ma, in questo caso, a condizione che la loro contabilità risulti inattendibile³³.

Va opportunamente rilevato che tanto la Corte Costituzionale quanto la Corte di Cassazione hanno avuto modo di pronunciarsi sulla natura giuridica di tale

³² A.MARCHESELLI, *Le presunzioni nel diritto tributario: dalle stime agli studi di settore*, cit., pag.286. Tale opinione, tuttavia, non è condivisa da altra dottrina che, al contrario, interpreta diversamente la stessa norma: in proposito, si veda G.MARONGIU, *Coefficienti presuntivi, parametri e studi di settore*, cit., pag. 715 e ss.

³³ Lo stesso art.3, comma 181, lett. B) L. n.549/1995 ha espressamente previsto, a carico del Governo, l'emanazione di un regolamento contenente espliciti criteri atti a stabilire quanto una contabilità ordinaria è da considerarsi “inattendibile”.

istituto e, se la prima ha optato per la soluzione secondo la quale “i parametri prevedono un sistema basato su presunzione semplice la cui idoneità probatoria è rimessa alla valutazione del giudice di merito”³⁴, la seconda ha tenuto un comportamento, per così dire, altalenante, optando in alcune pronunce per la soluzione che ne afferma la natura di presunzioni semplici, in altre, al contrario, ne afferma la natura di presunzioni legali³⁵.

Ritenendo opportuno non soffermarsi in merito alle problematiche concernenti l’applicazione di tale tipologia di accertamento, si introduce, nel capitolo seguente, l’esame dell’ultima frontiera dell’accertamento tributario, quello basato sui cc.dd. “studi di settore”, strumento che, senza dubbio, almeno allo stato attuale, conduce a risultati più attendibili in ordine all’esatta determinazione del “*quantum debeatur*” da parte del singolo Contribuente.

³⁴ Corte Costituzionale, Sent. n.105/2003.

³⁵ Se ne riportano, a titolo di esempio, solo due: per il primo orientamento, si veda Cass., Sez.Trib., Sent. n.16235/2010; per il secondo, Cass., Sent. n. 3288/2009.

CAPITOLO SECONDO

GLI STUDI DI SETTORE QUALE STRUMENTO DI DETERMINAZIONE AUTOMATICA DEL REDDITO

1. COSA SONO GLI STUDI DI SETTORE E GLI OBIETTIVI CHE TALE STRUMENTO INTENDE RAGGIUNGERE

L'insoddisfazione per i risultati ottenuti con i coefficienti e i parametri ha indotto il legislatore tributario a mettere a punto un nuovo strumento di accertamento, da introdurre nel nostro ordinamento, al fine di facilitare i controlli da parte dell'Amministrazione Finanziaria nella lotta all'evasione fiscale: gli studi di settore.

Considerati la “nuova frontiera, tappa fondamentale nella progressiva evoluzione dell'attività di accertamento”³⁶, essi consentono di determinare indirettamente i ricavi delle piccole imprese e dei professionisti alla luce degli elementi caratterizzanti l'attività esercitata.

Trattasi, dunque, di una metodologia di tipo induttivo-presuntivo che senza necessità di accesso a mezzo di ispezioni dirette presso il Contribuente, consente ai competenti Uffici di determinare indirettamente e, al tempo stesso, automaticamente, i ricavi delle piccole imprese e dei professionisti sulla base di determinati elementi che caratterizzano l'attività esercitata.

³⁶ L.FERRAJOLI, *La tutela del contribuente dagli accertamenti fondati sugli studi di settore*, in *Il Fisco*, 2003, 32, pag.5029.

Più precisamente, gli studi di settore “costituiscono una ricostruzione statistica dell’ammontare dei ricavi e dei compensi delle imprese e degli esercenti arti e professioni elaborata in funzione del settore di appartenenza e variabile in base ad una serie di parametri, di carattere qualitativo, quantitativo e territoriale, relativi ai volumi di attività esercitata rilevati dalle dichiarazioni o da appositi questionari compilati dai contribuenti. Tali studi-
soggetti ad approvazione e revisione periodica con decreto ministeriale e a pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale - sono, infatti, costruiti con la collaborazione delle categorie economiche e delle parti sociali e costituiscono, in sostanza, una griglia di indici in grado di consentire la ricostruzione dei ricavi o compensi congrui, nonché della coerenza economica dei dati dichiarati dal Contribuente. In particolare, tramite lo studio il Contribuente viene collegato nel proprio gruppo omogeneo di riferimento (cluster) e si determina l’entità di ricavi o compensi (definita dal c.d. intervallo di confidenza) che alla luce degli elementi caratterizzanti l’attività in concreto esercitata si ritiene debba essere di norma dichiarata dal Contribuente [...]”³⁷.

In altri termini, l’Amministrazione Finanziaria, grazie a tale strumento, “è messa in condizioni di poter rettificare il reddito d’impresa o di lavoro

³⁷ È questa la definizione degli studi di settore riportata nella circolare n.4/IR del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili del 14/07/2008, che così continua: “Gli studi di settore sono così divertenti uno strumento di conoscenza destinato ad orientare, da un lato, gli adempimenti dei contribuenti in sede di dichiarazione e, dall’altro, gli accertamenti presuntivi nei diversi settori economici, migliorando la capacità dell’Amministrazione di selezionare i soggetti da sottoporre a controllo e accertamento”.

autonomo come dichiarato dal Contribuente”³⁸, semplicemente applicando lo studio di settore specificamente elaborato per quella determinata area di attività in cui il Contribuente opera, mediante il quale si vanno ad individuare ricavi, compensi e corrispettivi, preventivamente attribuibili al Contribuente in relazione a determinate caratteristiche e condizioni di esercizio della specifica attività svolta.

La peculiarità di tale metodologia di accertamento consiste, dunque, nel non basarsi esclusivamente sui dati contabili così come riportati dal Contribuente in sede di dichiarazione dei redditi, bensì di determinare ricavi e compensi previsti sulla base della rilevazione, per ciascuna tipologia di attività economica, delle caratteristiche strutturali, tanto interne (quali il processo di produzione, l’area di vendita, la struttura dell’azienda), quanto esterne (l’andamento della domanda, il livello dei prezzi).

Anche i fattori in qualsiasi modo rapportabili alla realtà territoriale, nel cui ambito l’attività viene esercitata, incidono notevolmente sulla produzione dei ricavi e compensi e, pertanto, ai fini *de quo* vanno attentamente valutati. Nell’ambito di tale tipologia di controllo, eventuali anomalie riscontrate dall’Ufficio che procede al controllo stesso, “costituiscono elementi di valutazione ai fini della correttezza della condotta del Contribuente”³⁹.

³⁸ G.CORASANITI, *La natura giuridica degli studi di settore ed il problema dell’onere della prova*, in *Dir. e prat. trib.*, 2008, I, pag.15.

³⁹ L.FERRAJOLI, *La tutela del contribuente dagli accertamenti fondati sugli studi di settore*, cit., pag.5035.

Difatti, lo scostamento in modo sensibile tra i proventi dichiarati rispetto a quelli risultanti in forza dell'applicazione degli studi di settore, finisce nel costituire una presunzione di inattendibilità della contabilità del soggetto sottoposto a verifica, con la conseguente pretesa, da parte dell'Amministrazione Finanziaria, sulla base di presunzioni, alla maggiore contribuzione erariale, ponendo in capo al soggetto verificato l'onere della prova contraria⁴⁰.

Per espressa previsione legislativa, gli studi di settore sono da collocare nell'ambito del sistema di accertamento indiretto che originariamente era costituito dai coefficienti presuntivi, di cui rappresentano uno stadio successivo e più sofisticato ma, a ben vedere, il principio di funzionamento è praticamente simile in entrambi gli strumenti. La normativa dettata per i coefficienti imponeva che l'Ufficio, prima di emettere l'accertamento, dovesse, a pena di nullità dello stesso, invitare il Contribuente verificato a fornire idonee giustificazioni in ordine alle discrepanze tra il reddito dallo stesso denunciato e quello che, invece, stando allo studio di settore ad esso relativo, avrebbe dovuto conseguire per la tipologia e le modalità dell'attività svolta.

Di conseguenza, essendo gli studi di settore una sorta di stadio più evoluto dei coefficienti “dei quali ripropongono, in sostanza, sia pure con tecniche di

⁴⁰ Sulla questione relativa alla tipologia di presunzioni scaturenti dall'accertamento da studi di settore e sull'onere della prova si tratterà diffusamente nei paragrafi seguenti, allorché si esaminerà la natura giuridica degli studi di settore.

calcolo più raffinate, il meccanismo inferenziale fondato sulle caratteristiche dell'attività, si deve ritenere che l'Ufficio, allorché utilizza i primi, sia tenuto ad osservare la stessa procedura alla quale doveva attenersi quando si avvaleva dei secondi"⁴¹.

L'ovvia conseguenza che ne scaturisce è la doverosità del preventivo contraddittorio tra il Fisco e il Contribuente verificato, in guisa da permettere a quest'ultimo di fornire le sue ragioni giustificatrici della discrasia tra i guadagni così come dallo stesso dichiarati, rispetto a quelli induttivamente determinati dall'Ufficio.

In caso contrario, infatti l'applicazione degli studi di settore finirebbe col "provocare, come è facilmente intuibile, pretese inique"⁴² da parte dell'Amministrazione Finanziaria.

Da quanto fin qui riportato, risulta chiaro che l'obiettivo principale che il legislatore ha inteso raggiungere attraverso gli studi di settore è quello di facilitare l'Amministrazione Finanziaria nell'attività di controllo nei confronti dei contribuenti medio-piccoli, permettendo alla stessa, grazie a tale strumento, di ricostruire l'effettiva posizione fiscale di tale tipologia di contribuenti in relazione alle caratteristiche oggettive dell'attività presa in considerazione.

⁴¹ A.M.GAFFURI, *Brevi considerazioni sugli studi di settore*, in *Bollettino Tributario*, 2001, pag.21.

⁴² A.M.GAFFURI, *Lezioni di diritto tributario*, Padova, 1999, pag.124.

Orbene, il controllo delle imprese medio-piccole attraverso strumenti statistico-matematici, consente il perseguimento di un ulteriore obiettivo, che è quello di “concentrare l’attività di accertamento verso la ricerca di prove certe di evasione dei soggetti di più grandi dimensioni”⁴³.

In definitiva, dunque, lo scopo è quello di conseguire un duplice risultato: da un lato, ridurre le aree di evasione fiscale e, dall’altro, liberare risorse al fine di potenziare i controlli su altri soggetti, indirizzando gli accertamenti sulla c.d. grande evasione.

Infine, ma non da ultimo, gli studi di settore, creando certezza in merito al prelievo fiscale, contribuiscono ad instaurare tra Fisco e Contribuente un rapporto positivo, in quanto improntato a criteri di trasparenza, confronto e collaborazione.

2. EVOLUZIONE STORICO-NORMATIVA DEGLI STUDI DI SETTORE

Gli studi di settore sono stati introdotti nel nostro ordinamento tributario dall’art.62-bis del D.L. 30 agosto 1993 n.331, aggiunto dalla Legge di conversione 29 ottobre 1993 n.427, che ne prevedeva l’approvazione entro il 31 dicembre 1995, termine prorogato prima al 31 dicembre 1996 dall’art.3, comma 180, della L.28 dicembre 1995 n.549 e, successivamente, al 31 dicembre 1998 dall’art.3, comma 124, della L.23 dicembre 1996 n.662, il

⁴³ M.FIASCHI, *L’evoluzione degli studi di settore. Revisione e correttivi*, in *Il Fisco*, 2003, 33, pag.5173.

quale stabiliva che “i detti studi hanno validità ai fini dell’accertamento a decorrere dal periodo di imposta 1998”.

Lo stesso D.L. 30 agosto 1993 n.331, all’art.62-*sexies*, comma 3, prevedeva, e tuttora continua a prevedere, che “gli accertamenti di cui agli artt.39, primo comma, lett. d) del D.P.R. 29 settembre 1973 n.600 (e successive modificazioni) e 54 del D.P.R. 26 ottobre 1972 n.633 (e successive modificazioni) possono essere fondati sull’esistenza di gravi incongruenze tra i ricavi, i compensi ed i corrispettivi dichiarati e quelli fondatamente desumibili dalle caratteristiche e dalle condizioni di esercizio della specifica attività svolta, ovvero dagli studi di settore elaborati ai sensi dell’art.62-*bis* del presente decreto”.

Individuata e fedelmente riportata la fonte normativa degli studi di settore, ai fini della ricostruzione della evoluzione storico-normativa di questi ultimi, va preliminarmente osservato che gli stessi, in realtà, erano già presunti nel nostro sistema vigente prima della riforma tributaria dei primi anni Settanta, sebbene avessero una rilevanza giuridica decisamente diversa rispetto a quelli varati con il citato D.L. n.331/1993.

Difatti, prima di detta riforma tributaria, erano già utilizzati una sorta di “studi di settore”, sebbene allora denominati “studi degli Ispettorati Compartimentali”, ma in riferimento alla determinazione del reddito con la forma dell’accertamento sintetico e con il metodo induttivo. Trattandosi di studi di Ispettorati Compartimentali, chiaramente la ricerca dei dati veniva

effettuata *ex officio*, e dunque al contrario di quanto avviene oggi con gli attuali studi di settore⁴⁴.

Questi ultimi rappresentano il risultato di una lunga e travagliata evoluzione legislativa, iniziata con l'art.2, comma 29, del d.l.19 dicembre 1984 n.853 (convertito, con modificazioni, dalla L.17 febbraio 1983 n.17), che consentiva di procedere all'accertamento induttivo dei ricavi e dei compensi dei soli soggetti in contabilità semplificata, prescindendo dai presupposti dell'art.39 del D.P.R. 29 settembre 1973 n.600 e poi proseguita con l'introduzione dei c.d. coefficienti presuntivi.

Le censure mosse a tale ultima metodologia di accertamento indussero il legislatore tributario ad introdurre nel sistema normativo tributario, con il D.L. 19 settembre 1992 n.384, convertito con L.14 novembre 1992 n.438, il c.d. "contributo diretto lavorativo", meglio conosciuto come "Minimum Tax" che, prevista per i soli periodi d'imposta relativi agli anni 1992 e 1993, ha rappresentato una breve parentesi, quasi una sorta di meteorite, nel nostro sistema⁴⁵.

⁴⁴ Si veda L.FERLAZZO NATOLI – G.INGRAO, *Le nuove frontiere dell'accertamento tributario – Gli studi di settore*, in *Il Fisco*, 1996, 4, pag. 712.

⁴⁵ È stata infatti abrogata con il D.L. 30 agosto 1993 che ha istituito gli studi di settore. Va rilevato che tale istituto, a ben vedere, non ha rappresentato un vero e proprio metodo di accertamento bensì era noto con lo scopo di individuare il reddito minimo che ciascun contribuente avrebbe dovuto dichiarare, fungendo in tal modo da parametro che, unitamente ad altri indici, misurava la verosimile capacità reddituale del soggetto. Dunque l'istituto implicava la diretta iscrizione a ruolo dell'imposta relativa ad eventuali differenze tra il reddito dichiarato e quello corrispondente al "contributo diretto lavorativo", ma in tal modo lo stesso raggiungeva un tale grado di meccanicità e, al tempo stesso, di rigidità, da non lasciare spazio ad alcuna valutazione critica del materiale probatorio. Il Contribuente poteva prevenire l'iscrizione a ruolo del tributo, o del maggior tributo, ricorrendo ad un'apposita commissione provinciale presieduta dal Prefetto. In definitiva, dunque, il sistema della Minimum Tax rappresentava una presunzione legale che suscitava non pochi dubbi di illegittimità

Successivamente il legislatore ha introdotto un ulteriore metodo di accertamento, i parametri, che come si è già precedentemente rilevato, erano stati previsti come metodo di accertamento con funzione del tutto transitoria, atti a colmare il vuoto legislativo creatosi per effetto dell'abrogazione dei coefficienti presuntivi e l'elaborazione ed entrata in vigore degli studi di settore. Tuttavia, a tutt'oggi tali strumenti continuano ad essere utilizzati nei casi di inapplicabilità o di inesistenza dei loro diretti "successori", cioè gli studi di settore per l'appunto, con i quali coesistono nel nostro sistema tributario a partire dal 1998⁴⁶.

E proprio nel 1998 si è conclusa l'attività di preparazione degli studi grazie all'introduzione di una disciplina attuativa, precisamente l'art.10 della L.8 maggio 1998 n.146 che ha fissato le modalità di utilizzazione degli studi di settore in sede di accertamento proprio a partire dal periodo d'imposta 1998.

L'appena citato art.10, successivamente, ha subito vari rimaneggiamenti, a partire principalmente dal 2004 e, in particolare, con la L.27 dicembre 2006 n.296 (Legge Finanziaria per il 2007) che ha introdotto novità su vari fronti,

Costituzionale. Essa è rimasta in vigore fino al periodo d'imposta 1995 ed ha trovato applicazione nei confronti delle imprese di servizi e professionisti con ricavi o compensi inferiori a 360 milioni di lire ed alle imprese non di servizi con ricavi inferiori al miliardo di lire, indipendentemente dal regime contabile opzionato.

⁴⁶ La convivenza degli accertamenti fondati su tali due distinti metodi non di rado ha creato disguidi nei confronti di contribuenti per i quali inizialmente hanno trovato applicazione i parametri e, successivamente, gli studi di settore. È vero che si tratta di tipologie di accertamento entrambe appartenenti al "genus" presuntivo ma, va ribadito, quello fondato sugli studi rappresenta una evoluzione dei parametri, essendo uno strumento più sofisticato, in quanto, a differenza dei primi, tiene "conto dei fattori endogeni alle varie tipologie di attività suscettibili di giustificare una riduzione dei ricavi": così L.FERRAJOLI, *La tutela del contribuente dagli accertamenti fondati sugli studi di settore*, cit., pag.5032.

prima fra tutte l'ampliamento della platea dei contribuenti soggetti agli studi, innalzando il tetto dei ricavi e compensi da € 5.164.569 (dieci miliardi vecchie lire) a 7,5 milioni di euro.

Gli studi sono in continua e pressoché ininterrotta evoluzione.

L'ultima novità introdotta nella normativa inerente gli stessi registra l'esclusione dall'accertamento basato sugli stessi nei confronti delle persone fisiche esercenti impresa, arti o professioni che erano nel regime dei minimi nel 2011, ma che dal 2012 sono in regime "super semplificato" o "semplificato", per i quali allo stato attuale è previsto il solo obbligo di comunicare i dati rilevati ai fini degli studi ma che, come già precisato, sono esclusi dall'accertamento⁴⁷.

3. IL PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE E DI ELABORAZIONE DEGLI STUDI DI SETTORE

Ai sensi del già citato art.62-*bis* del D.L. 30 agosto 1993 n.331, modificato dall'art.10 della L.8 maggio 1998 n.146, gli studi di settore sono strumenti elaborati dall'Amministrazione Finanziaria, sentite le Associazioni di Categoria.

⁴⁷ "Sul sito dell'Agenzia delle Entrate sono divulgate le bozze dei nuovi studi di settore applicabili per il periodo d'imposta 2012. Nelle istruzioni viene prestata una particolare attenzione alle persone fisiche che fino al 2012 si avvalevano del regime dei minimi di cui all'art.1, commi da 96 a 117 della L. 24 dicembre 2007 n.244 (Legge Finanziaria per il 2008). Nelle istruzioni "parte generale", l'Agenzia delle Entrate precisa che nei confronti dei soggetti esercenti impresa che, nel precedente periodo d'imposta, cioè nell'anno 2011, si sono avvalsi del regime dei minimi e hanno cessato di avvalersene per il periodo d'imposta 2012, lo studio di settore non può più essere usato in fase di accertamento, ma solo ai fini della selezione delle posizioni da sottoporre a controllo": da *Il Sole 24 Ore - Norme e Tributi*, del 28 aprile 2013.

Ed è proprio questa la vera novità degli studi che, a differenza di tutti gli altri strumenti di accertamento che li hanno preceduti, non traggono origine da un atto unilaterale dell'Amministrazione Finanziaria, bensì da una collaborazione tra la stessa e le Associazioni di Categoria rappresentative gli esercenti attività di impresa e lavoro autonomo.

Dunque, tale metodo di accertamento non costituisce più, come per i precedenti, un atto impositivo calato dall'alto, ma piuttosto un atto che nasce dalla condivisione e preventiva accettazione da parte delle Categorie ed Ordini professionali direttamente interessati e, inoltre, non va esclusa l'importanza della collaborazione dei singoli contribuenti, dagli stessi offerta attraverso la comunicazione di dati e di rilevanti informazioni determinanti ai fini dell'elaborazione degli studi di settore.

A tal fine, una volta individuati i settori e le attività economiche da analizzare, con decreto ministeriale sono stati approvati appositi questionari contenenti richieste di informazioni, definite in stretto rapporto con le organizzazioni di categoria, al fine di cogliere, in modo quanto più preciso e veritiero possibile, tutti i dati strutturali contabili ed extracontabili relativi all'attività di ciascun Contribuente appartenente al settore cui lo studio si riferisce.

Tali questionari, previa pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, vengono inviati (o comunque forniti) a tutti i contribuenti indicati nella normativa di

riferimento⁴⁸, con obbligo di restituirli, debitamente compilati, a mezzo posta o tramite invio telematico, all'Amministrazione Finanziaria la quale, a seguito dell'acquisizione degli stessi, scartando quelli incompleti o contenenti errori, procede all'elaborazione dei dati in essi contenuti.

La raccolta sistematica dei dati caratterizzanti l'attività e il contesto nel quale la stessa si svolge, ha la funzione di determinare i ricavi e i compensi che, con la massima probabilità, possano essere attribuiti al singolo Contribuente, andando ad individuare, inoltre, anche i fattori che in qualche modo possano comportare una limitazione di tale potenzialità.

Una volta elaborati, gli studi di settore vengono poi sottoposti all'esame di un'apposita Commissione⁴⁹, composta da esperti designati dal Ministero delle Finanze, alcuni dei quali su segnalazione delle Organizzazioni economiche di categoria e degli Ordini professionali, che ha la funzione di esprimere un parere preventivo, la c.d. "validazione" sull'idoneità dello specifico studio di settore a rappresentare la realtà economica cui lo stesso fa riferimento, ponendo in evidenza, laddove lo reputi opportuno, la necessità di correttivi.

⁴⁸ Si veda la L. n. 662/1996, art.3, comma 121, ove si stabilisce che la raccolta delle informazioni sulla cui base si sarebbero formati poi gli studi di settore, deve avvenire con riferimento alla totalità dei contribuenti e, dunque, non più solo relativamente alla parte degli stessi ritenuta significativa.

⁴⁹ La c.d. "Commissione di esperti", istituita a seguito del protocollo d'intesa del 26 settembre 1996 tra il Ministro delle Finanze e le Associazioni di Categoria e successivamente prevista, dal punto di vista normativo, dall'art.10, L. n.146/1998.

Una volta validato, lo studio di settore è approvato con decreto del Ministero delle Finanze⁵⁰ e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale con relativa nota tecnica e metodologica⁵¹. Da tale momento lo studio acquisisce piena validità nei confronti dei soggetti verso cui lo stesso è rivolto.

Va opportunamente rilevato che, una volta “divenuti operativi”, gli studi sono costantemente monitorati, al fine di verificarne la validità nel tempo e adattarli all’evoluzione del mercato e dei processi di produzione. E proprio a tal fine, ciascuno studio viene sottoposto a periodica revisione, da effettuarsi al massimo entro tre anni dall’entrata in vigore dello stesso o, in ogni caso, dall’ultima revisione (in origine la revisione avveniva ogni quattro anni), revisione che avviene mediante la ridefinizione dei questionari.

3.1. I CLUSTER

Si è appena detto della modalità di raccolta dei dati attraverso i questionari e di come, terminata tale operazione si procede al trattamento dei dati raccolti e alla loro elaborazione statistica. Si individuano, innanzitutto, per ciascuna attività economica, gruppi omogenei di imprese o di esercenti arti e professioni, in relazione ai dati strutturali-extracontabili, i c.d. cluster.

Il termine “cluster” ha lo stesso significato di “gruppo omogeneo” e serve ad identificare, all’interno dello stesso settore di attività, un sottoinsieme di imprese o di professionisti. Ogni cluster ricomprende contribuenti con

⁵⁰ Ai sensi dell’art.62-*bis* del D.L. 30 agosto 1993 n.331.

⁵¹ Che ne contiene il relativo iter formativo.

caratteristiche omogenee tra loro ma, al tempo stesso, quanto più possibile diverse da tutte le altre caratteristiche tipiche di altre tipologie di contribuenti che pure svolgono la stessa attività e che, pertanto, servono ad identificare altri gruppi omogenei.

L'individuazione dei cluster avviene attraverso la c.d. "cluster analysis", una tecnica statistica che consente, per l'appunto, di realizzare i raggruppamenti omogenei di soggetti con caratteristiche strutturali analoghe. Va opportunamente evidenziato, tuttavia, che un'impresa o un professionista potrebbe non presentare caratteristiche tali da renderlo inquadrabile in modo assoluto e totale in un unico cluster: orbene, in tale ipotesi, è previsto che lo stesso può essere assegnato a più di un gruppo, ma in tal caso l'assegnazione avviene in modo frazionato e, dunque in percentuale, rispetto a ciascun cluster.

La situazione di appartenenza, da parte di una singola impresa o di un singolo professionista, a ben vedere, consente di prendere in considerazione situazioni per così dire "intermedie", al fine di consentire, per ciascun caso, l'attribuzione di ricavi o compensi stimati quanto più possibile corrispondente alla realtà concreta.

3.2. IL SISTEMA (SOFTWARE) GE.RI.CO.

La complessa procedura di costruzione ed elaborazione su cui si fondano gli studi di settore confluisce in un prodotto informatico (realizzato dalla Società Sose S.p.A.) denominato Ge.Ri.Co. (Gestione dei Ricavi e Compensi).

Ge.Ri.Co., dunque, è il programma informatico che l'Amministrazione Finanziaria gratuitamente⁵² mette a disposizione degli utenti e del quale la stessa si serve, una volta inseriti tutti i dati relativi ai contribuenti, per determinare i ricavi e compensi presunti di questi ultimi in base agli studi di settore, considerando le effettive condizioni di operatività dell'attività esaminata.

Occorre rilevare, però, che la funzione matematica che stima i ricavi e/o i compensi di riferimento non opera sempre allo stesso modo all'interno di uno stesso studio di settore ma varia in base ai cluster per cui, anche a parità di dati contabili, il ricavo stimato da Ge.Ri.Co. può risultare diverso a seconda del cluster in cui il Contribuente è stato collocato.

Inoltre, con riferimento a determinati indici variabili, in base allo studio di settore applicato, il sistema è in grado di segnalare la coerenza (o meno) della posizione del Contribuente rispetto a valori minimi e massimi assumibili

⁵² È infatti disponibile sul sito internet www.agenziaentrate.it.

dagli operatori del settore che svolgano l'attività in condizioni di normalità e con analoghe caratteristiche⁵³.

In definitiva, la funzione di Ge.Ri.Co., dunque, è quella di condurre l'analisi della congruità dei ricavi e compensi dichiarati dal Contribuente (assegnato allo specifico cluster di appartenenza proprio da Ge.Ri.Co.) rispetto a quelli dal sistema in esame stimati sulla base dello studio di settore di riferimento e relativamente al singolo periodo d'imposta oggetto di controllo, nonché la coerenza dei principali indicatori economici caratterizzanti l'attività svolta dal Contribuente.

Se il Contribuente, per tale periodo d'imposta, ha dichiarato ricavi e compensi superiori a quelli minimi risultati da Ge.Ri.Co., allora tale Contribuente viene definito "congruo in base agli studi di settore" e, pertanto, non va incontro ad accertamento. In caso contrario risulterà "non congruo" e, di conseguenza, accertabile, previo invito al contraddittorio. In definitiva, quindi, se non si è congrui si è immediatamente accertabili.

Il sistema Ge.Ri.Co. viene costantemente aggiornato (normalmente con cadenza annuale), e ciò al fine di rendere i conteggi, e dunque le stime, dallo stesso effettuati quanto più possibile aderenti ai volumi dei ricavi e compensi verosimilmente conseguiti dalle imprese o dai professionisti nei cui confronti trovino applicazione gli studi di settore.

⁵³ L.FERRAJOLI, *La tutela del contribuente dagli accertamenti fondati sugli studi di settore*, cit., pag.5035, nota n.24.

4. AMBITO SOGGETTIVO DI APPLICAZIONE

Andando ad esaminare specificamente l'ambito soggettivo di applicazione degli studi di settore, va preliminarmente rilevato che la disciplina relativa ai soggetti destinatari di tale metodologia di accertamento ha subito molteplici interventi normativi finalizzati a potenziare l'efficacia di siffatto strumento.

Il legislatore tributario, con l'art.10 delle L.8 maggio 1998 n.146, nell'andare a definire le modalità di utilizzazione degli studi in sede di accertamento, ha provveduto a ben definire anche l'ambito soggettivo degli stessi, precisando che le stesse si differenziano nettamente in base alla tipologia del soggetto esercente l'attività di impresa o arti o professioni e, inoltre, in base al regime contabile adottato (per vincolo giuridico o per opzione).

Più precisamente, fino al periodo d'imposta 2003, destinatari della disciplina in esame risultavano essere i seguenti:

- imprese in regime di contabilità semplificata (anche nel caso in cui lo scostamento concerne un solo periodo d'imposta) laddove l'ammontare dei proventi dichiarati risulta inferiore rispetto a quello stimato da Ge.Ri.Co.;
- imprese in regime di contabilità ordinaria per opzione e tutti gli esercenti arti e professioni, solo se nell'arco temporale di un triennio risulta, in almeno due periodi d'imposta, un ammontare di ricavi e compensi

dichiarati inferiore rispetto a quello determinato sulla base degli studi di settore⁵⁴;

- tutti i contribuenti in regime naturale di contabilità ordinaria laddove risulti uno scostamento tra i ricavi e compensi dichiarati rispetto a quelli stimati dagli studi nel periodo d'imposta considerato, nel caso di inattendibilità della contabilità in base ai criteri stabiliti dal D.P.R. 16 settembre 1996 n.570.

Oltre a tali condizioni, il legislatore ha ritenuto necessari ulteriori presupposti, e precisamente:

- il periodo d'imposta in cui l'attività viene esercitata deve essere di 12 mesi;
- l'attività non deve essere iniziata o cessata nel corso del periodo d'imposta;
- il Contribuente non deve trovarsi in un periodo di “non normale svolgimento dell'attività” (come potrebbe essere, ad esempio, la liquidazione);
- l'ammontare dei ricavi dichiarati non deve essere superiore a € 5.164.569 (10 miliardi di vecchie lire).

⁵⁴ Più precisamente, il primo periodo d'imposta cui fare riferimento ai fini della verifica triennale è quello a partire dal quale sono applicabili gli studi relativamente alla categoria specifica, e i due periodi, ancorché non consecutivi, in cui si verifica lo scostamento: si veda circolare n.110/E del 21 maggio 1999.

La disciplina ora esposta ha subito notevoli modifiche che hanno notevolmente ampliato la portata soggettiva dei controlli esperibili con gli studi di settore, per effetto di due importanti interventi legislativi: il D.L. 4 luglio 2006 n.223, art.37, commi 2 e 3 (convertito con L.4 agosto 2006 n.248) e L.27 dicembre 2006 n.296 (Legge Finanziaria per il 2006).

Con il primo riferimento citato, il legislatore ha abrogato i commi 2 e 3 dell'art 10 L.n.146/1998, disponendo l'applicazione generalizzata dell'accertamento basato sugli studi di settore e, cioè, senza più distinzione tra soggetti esercenti attività d'impresa in regime di contabilità semplificata e soggetti in regime di contabilità ordinaria, anche per opzione, ed esercenti arti e professioni, andando così ad eliminare tutte le condizioni precedentemente previste ai fini dell'accertamento sulla base degli studi di settore nei loro confronti⁵⁵.

Sulla base di tale nuova previsione legislativa, pertanto, tutti i soggetti con volumi di affari ricompresi entro il limite precedentemente stabilito (dalla società per azioni all'impresa individuale), per i quali siano stati approvati studi di settore e per i quali non ricorrano cause di esclusione o di inapplicabilità (di cui si vedrà nel seguito), sono direttamente accertabili sulla base delle risultanze dell'applicazione degli studi di settore, nel caso di

⁵⁵ In proposito si veda D.DEOTTO, *Studi di settore come meccanismo di predeterminazione automatica del reddito*, in *Corriere Tributario*, 2006, 31, pagg. 242 e ss.; M.BEGHIN, *Prime considerazioni sulle recenti modifiche alla disciplina degli studi di settore*, in *Corriere Tributario*, 2007, pagg.173 e ss.

scostamento tra l'ammontare di ricavi e compensi dichiarati e quelli stimati da Ge.Ri.Co. nel singolo periodo d'imposta oggetto di controllo⁵⁶.

Ne scaturisce che tutti i contribuenti con un volume di affari entro la soglia di € 5.164.569 per i quali non sussistano cause di esclusione o di inapplicabilità e per i quali sono stati approvati gli studi di settore sono divenuti "accertabili" nel caso in cui per gli stessi si sia registrato uno scostamento, in base all'applicazione degli studi stessi, tra il dichiarato e il determinato. In tale ipotesi è previsto l'invito al contraddittorio e se in fase di quest'ultimo il Contribuente non riesce a fornire idonee cause di giustificazione dello scostamento, l'Ufficio potrà emettere un avviso di accertamento senza bisogno, per l'Ufficio stesso, di ulteriori condizioni legittimanti.

Il secondo riferimento citato, la Legge Finanziaria 2007, ha ulteriormente modificato la disciplina previgente in ordine all'individuazione dei soggetti destinatari dell'accertamento da studi di settore. Difatti, riformulando parte dell'art.10 L.n.146/1998 e altresì inserendo l'art.10-bis, ha principalmente, da un lato, eliminato il riferimento alla durata annuale dell'esercizio amministrativo dell'attività soggetta allo studio di settore e, dall'altro, innalzato il limite massimo di ricavi e compensi da € 5.164.569 a € 7,5 milioni e, dunque, ha "disposto l'ampliamento del novero dei soggetti

⁵⁶ Si veda la circolare n.28/E del 4 agosto 2006, punto 46. Ne deriva che, per sottoporre ad accertamento i contribuenti considerati in base agli studi, è sufficiente che gli stessi non risultino congrui per una sola annualità.

ricadenti nella disciplina *de qua*⁵⁷, ricomprendendovi, a ben vedere, la stragrande maggioranza dei contribuenti titolari di reddito d'impresa o di lavoro autonomo che operano nel nostro Paese.

4.1. LE CAUSE DI ESCLUSIONE

La L.n.146/1998, all'art.10, così come modificato dalla L.27 dicembre 2006 n.296 (Legge Finanziaria 2007) stabilisce alcune cause di esclusione dall'applicazione degli studi di settore, oltre che dai parametri⁵⁸; tali cause, inoltre, sono riportate nella circolare n.110/E del 21 maggio 1999, cui hanno fatto seguito le precisazioni contenute nella circolare n.148/E del 5 luglio 1999. Precisamente, le cause di esclusione, comuni per tutti gli studi di settore, riguardano i contribuenti che:

- hanno dichiarato ricavi di cui all'art.85, comma 1 (con esclusione di quelli di cui alle lettere c, d, e), del D.P.R. 22 dicembre 1986 n.917 (TUIR), ovvero compensi di cui all'art.54, comma 1, dello stesso D.P.R., di ammontare superiore a € 7,5 milioni⁵⁹;
- hanno un periodo d'imposta diverso dai 12 mesi;

⁵⁷ M.BEGHIN, *Prime considerazioni sulle recenti modifiche alla disciplina degli studi di settore*, cit., pag.174.

⁵⁸ Ai sensi dell'art.4, comma 1, del D.P.R. 31 maggio 1995 n.195, la sussistenza di cause di esclusione dagli studi di settore comporta anche l'inapplicabilità dei parametri.

⁵⁹ Tale limite, elevato per l'aggiornamento dei valori monetari, decorre dai periodi d'imposta in corso dal 1° gennaio 2007. Il limite originario era di € 5.164.596 (dieci miliardi delle vecchie lire). Per quanto concerne, più in generale, il nuovo limite monetario, si veda B.SANTACROCE, *Operativo dal 2008 in nuovo tetto ai ricavi*, in *Il Sole 24 Ore* del 26 gennaio 2007.

- hanno iniziato o cessato l'attività nel periodo d'imposta preso in considerazione.

In tale ultimo caso, tuttavia, con la Legge Finanziaria del 2007, il legislatore ha previsto che l'accertamento basato sugli studi di settore debba comunque essere effettuato in caso di cessazione e inizio dell'attività, da parte dello stesso soggetto, entro sei mesi dalla data di cessazione⁶⁰, nonché quando l'attività costituisce “mera prosecuzione” di attività svolte da altri soggetti⁶¹;

- si trovano in un periodo di non normale svolgimento dell'attività.

Si rileva brevemente che, rispetto alla disciplina originaria, l'attuale normativa ha limitato le cause di esclusioni dall'ambito di applicazione degli studi di settore, in sintonia con il generale obiettivo di ampliare la platea dei contribuenti soggetti agli stessi.

4.2. CAUSE DI INAPPLICABILITÀ

A differenza delle cause di esclusione, che sono comuni a tutti gli studi di settore, le cause di inapplicabilità riguardano i contribuenti soggetti agli studi di settore “e si differenziano dalle cause di esclusione poiché pur inibendo

⁶⁰ In tale fattispecie, tuttavia, l'applicazione degli studi di settore richiede il concorso di tre requisiti: a) che l'attività iniziata nuovamente venga svolta dallo stesso soggetto che precedentemente l'aveva cessata; b) che la nuova attività venga intrapresa entro il termine di sei mesi dalla data di cessazione dell'attività precedentemente svolta; c) che la nuova attività sia analoga rispetto alla precedente attività cessata. Su tale ultimo requisito, tuttavia, solleva opinione contraria P.MORETTI, *Revisione periodica e ampliamento della platea per gli studi di settore*, in *Corriere Tributario*, 2007, 3, pag.192. L'autore, infatti, ritiene che è sufficiente l'interruzione dell'attività e l'inizio di altra attività, ancorché diversa dalla precedente, purché entro i sei mesi.

⁶¹ Si veda circolare n.11/E del 16 febbraio 2007, con la quale l'Agenzia delle Entrate ha fornito indicazioni in relazione all'espressione “altri soggetti”. A titolo di esempio si indicano i seguenti casi: a) acquisto o affitto di azienda; b) donazione (della) o successione (nella) azienda; c) operazioni di trasformazioni; d) operazioni di scissione o fusione di azienda.

l'applicazione dello studio di settore consentono l'accertamento da parametro⁶².

Il meccanismo relativo alle cause di inapplicabilità è dunque diverso rispetto a quello stabilito per le cause di esclusione. Infatti, mentre queste ultime pongono il Contribuente al di fuori dell'ambito di applicazione degli studi di settore, benché lo stesso Contribuente eserciti un'attività regolamentata dagli studi, le cause di inapplicabilità trovano ingresso in situazioni nelle quali, pur rivestendo il Contribuente le caratteristiche richieste ai fini dell'applicabilità degli studi, a causa di particolari condizioni di esercizio dell'attività, nei suoi confronti gli stessi non sono da applicare in quanto le dette condizioni di esercizio potrebbero andare a modificare il risultato della gestione rispetto a quello previsto e stimato da Ge.Ri.Co.

E ciò spiega, tra l'altro, il motivo per cui dette cause di inapplicabilità consentono l'accertamento da parametro, come disposto dall'art.4, comma 1, del D.P.R. 31 maggio 1999 n.195.

Espressamente è prevista l'inapplicabilità degli studi di settore riguardo all'esercizio dell'attività di impresa da parte di:

- società cooperative, società consortili e consorzi che operano esclusivamente a favore delle imprese socie o associate;

⁶² D.D'AGOSTINO, *Studi di settore. Ambito di operatività e controlli dell'Agenzia delle Entrate*, in *Il Fisco*, 2003, pag.5482.

- società cooperative costituite da utenti non imprenditori che operano esclusivamente a favore degli utenti stessi;
- nel settore delle manifatture, se l'esercizio dell'attività di impresa è svolto attraverso l'utilizzo di più punti di produzione e di vendita in locali non contigui a quelli di produzione, per i quali non è stata tenuta annotazione separata;
- nel settore del commercio, se l'esercizio dell'attività d'impresa è svolto attraverso l'utilizzo di più punti vendita, per i quali non è stata tenuta annotazione separata;
- nel caso di esercizio di due o più attività di impresa non rientranti nel medesimo studio di settore e in assenza di annotazione separata, se l'importo complessivo dei ricavi dichiarati relativi alle attività prevalenti (non rientranti tra quelle prese in considerazione dallo studio di settore) supera il 20% dell'ammontare totale dei ricavi dichiarati.

Va opportunamente rilevato che l'evoluzione normativa degli studi di settore inerenti le attività economiche nei settori delle manifatture e del commercio ha comportato il superamento della causa di inapplicabilità quando la presenza di più punti di produzione o di vendita costituisce una caratteristica fisiologica dell'attività esercitata.

5. SCOSTAMENTO TRA STUDI DI SETTORE E DICHIARAZIONE DEL CONTRIBUENTE

Il mero scostamento tra i ricavi e compensi dichiarati dal Contribuente e quelli individuati e richiesti da Ge.Ri.Co. non è di per sé sufficiente a legittimare l'accertamento da studi di settore e ciò risulta pur chiaro da un'attenta analisi della relativa normativa che ammette l'accertamento *de quo* solo nel caso in cui emergano incongruenze gravi e discordanti tra i valori relativi ai ricavi o compensi dichiarati e quelli desumibili dalle caratteristiche e dalle condizioni di esercizio dell'attività svolta e, di conseguenza, desumibili dagli studi stessi.

Difatti, a ben vedere, la normativa sostiene che gli accertamenti possono trarre fondamento “dagli studi” e non già “sugli studi”, richiedendo pertanto “lo stretto ed irrinunciabile concorso tra le gravi e fondate incongruenze e lo scostamento rispetto ai risultati tratti dagli studi di settore”⁶³.

Appare dunque necessario, a questo punto della trattazione, introdurre una questione molto dibattuta, tanto in dottrina quanto in giurisprudenza, circa la natura giuridica degli studi di settore e, di conseguenza, il valore probatorio degli stessi.

⁶³ S.FIACCADORI, *La prova contraria per superare la presunzione da studi di settore e la difesa del contribuente*, in *Bollettino Tributario d'informazione*, 2010, 4, pag.252.

5.1. NATURA GIURIDICA DEGLI STUDI DI SETTORE

Sin dai primordi del loro ingresso nel nostro panorama giuridico, gli studi di settore hanno attirato l'attenzione in quanto oggetto, tra l'altro, di un vivace e perdurante dibattito non solo in ambito amministrativo ma anche dottrinale e giudiziario, in ordine alla loro natura giuridica e, per la precisione, se gli accertamenti scaturenti dagli stessi abbiano valore di presunzione legale ovvero di presunzione semplice, il che è di tutt'altra che secondaria importanza.

Al fine della corretta disamina di tale questione, occorre primieramente partire da alcune brevi considerazioni sulla natura processual-civilistica delle presunzioni e, in particolare, sulla rilevanza delle stesse in ambito tributario.

Ai sensi dell'art.2727 c.c., le presunzioni sono “le conseguenze che la legge o il giudice trae da un fatto noto per risalire ad un fatto ignorato”. Il termine “presunzione” pertanto, indica il collegamento tra due fatti, e cioè l'operazione logico-induttiva (compiuta dalla legge o dal giudice) con cui, dalla conoscenza di un fatto noto, attraverso un nesso inferenziale, si raggiunge la prova di un fatto ignoto.

Dalla lettera della norma in esame, dunque discende la distinzione tra presunzione legale e presunzione semplice, a seconda che l'autore dell'inferenza sia la legge o il giudice.

Trattasi di due figure assolutamente differenti, in quanto nella presunzione legale (così definita proprio perché espressamente dalla legge e caratterizzata dal particolare che la stessa dispensa il soggetto a favore del quale è stabilita da qualunque prova), “il legislatore ha effettuato una valutazione in termini di preferibilità o meno di un effetto, mentre nella presunzione semplice è richiesto solo l’impiego di un procedimento logico-induttivo rigoroso e coerente rispetto alle premesse”⁶⁴.

L’art.2728 c.c., inoltre, nell’ambito delle presunzioni legali, effettua un’ulteriore distinzione tra presunzioni assolute (c.d. anche *iuris et de iure*), contro le quali non è ammessa prova contraria, e presunzioni relative (c.d. *iuris tantum*), nei cui confronti, invece, è ammessa prova contraria.

L’orientamento della dottrina, in merito alla natura giuridica degli studi di settore, è stato nel corso degli anni a dir poco vario, dando luogo ad impostazioni disomogenee causate, tra l’altro, anche dalla vaghezza di riferimenti legislativi in merito, basti fare riferimento, in proposito, all’art. 62-*sexies* della L.n.427/1993 che prevede l’elaborazione degli studi di settore “al fine di rendere più efficace l’azione accertatrice e di consentire una più articolata determinazione dei coefficienti presuntivi” e all’art.10 della

⁶⁴ G.CORASANITI, *La natura giuridica degli studi di settore e il problema dell’onere della prova*, in *Diritto e pratica Tributaria*, 2008, I, pag.29.

L.n.146/1998 (norma attuativa degli studi) che, in verità, non forniscono di certo indicazioni circa la loro efficacia probatoria⁶⁵.

Non c'è dunque da meravigliarsi, pertanto, dell'oscillare dei vari pareri tra i due opposti estremi, rappresentati da un lato, dal riconoscimento del valore degli studi quale prova legale e, di conseguenza, di presunzione legale relativa e, in quanto tali, di per sé soli atti ad avallare la pretesa (o maggiore pretesa) del Fisco e, dall'altro, dall'affermazione secondo cui a tale strumento non vada riconosciuta neppure la natura di fatti di accertamento, costituendo gli stessi "fatti di mera conoscenza" e cioè una "mera forma conoscitiva di tipo descrittivo e non già di tipo inferenziale"⁶⁶.

Non mancano di certo, tra questi due opposti estremi, gli orientamenti intermedi, tra cui quello che attribuisce agli studi di settore il valore probatorio di presunzioni semplici e, come tali, ai fini probatori dell'individuazione della situazione fiscale del Contribuente, necessariamente richiedono l'avallo di altri elementi di prova che l'Amministrazione Finanziaria sarebbe tenuta ad allegare⁶⁷.

⁶⁵ In proposito, si veda C.PINO, *Sull'attendibilità degli accertamenti basati sugli studi di settore*, in *Rivista di giurisprudenza tributaria*, 2005, 9, pag.858, il quale così si esprime: "sono immediatamente sorti problemi interpretativi, che trovano la loro genesi, da un lato, nella complessità delle norme in materia e dall'altro, per così dire, da un 'deficit culturale' sulla natura, sulle potenzialità e sui limiti di questo strumento accertativo".

⁶⁶ Così M.VERSIGLIONI, *Prova e studi di settore*, Milano, 2007, pag.171, il quale, a sostegno di tale tesi richiama la sentenza n.3135 del 03/05/2005 della Sez.V, Corte di Cassazione, con cui la stessa "ha espressamente affermato, anche se in via del tutto incidentale, che gli studi di settore sono paragonabili ai bollettini di quotazione di mercato o ai notiziari Istat, nei quali è possibile reperire dati medi presuntivamente esatti".

⁶⁷ A favore di tale orientamento si esprimono vari Autori. Si veda, tra gli altri, A.MARCHESELLI, *L'efficacia probatoria degli studi di settore*, in *GT,Rivista di Giurisprudenza Tributaria*, 2004, 10, pag.991 (nota a Comm. Trib. Prov. Macerata, Sez.III, 5 dicembre 2003 n.51; E.FAZZINI,

Tra le tesi c.d. intermedie e, più precisamente, intermedie tra le due posizioni dottrinali che ravvisano negli studi di settore l'una, presunzioni legali relative e l'altra, presunzioni semplici, va collocato l'orientamento di parte della dottrina che attribuisce agli stessi natura di "presunzioni miste"⁶⁸. Secondo tale posizione, infatti, gli studi di settore non sono inquadrabili né nell'ambito delle presunzioni legali relative né in quello delle presunzioni semplici. Essi rappresenterebbero "massime di comune esperienza (tecnica)" in quanto individuano una fascia di valori, il c.d. "intervallo di confidenza"⁶⁹, e non già un fatto preciso e puntuale. E tale particolare, secondo i sostenitori della tesi

L'accertamento per presunzioni: dai coefficienti agli studi di settore, in *Rassegna tributaria*, 1996, pag.309; M.BEGHIN, *L'illegittimità dell'avviso di accertamento carente di specifica motivazione quanto alle gravi incongruenze previste dall'art.62-sexies del D.L. n.331/1993: un'adeguata reazione alla connotazione "statistico-probabilistica" degli studi di settore*, in *Rivista di Diritto Tributario*, 2005, pag.449 (nota a Comm. Trib. Prov. Milano, Sez.VIII, 18 aprile 2005 n.60). Quanto ai sostenitori dell'orientamento contrario, si veda, primo fra tutti, R.LUPI, *Manuale giuridico professionale di diritto tributario*, Milano, 2001, pagg.573 e ss. L'Autore, infatti, è dell'avviso che l'uso degli studi di settore, di per sé solo, sarebbe sufficiente "ope legis" ad assolvere l'onere della prova gravante sull'Ufficio, per cui spetterebbe al Contribuente fornire la prova contraria, il che spiegherebbe, tra l'altro, la motivazione della ricorrente affermazione secondo cui gli studi di settore "invertono l'onere della prova". Si veda, ancora, C.GARBARINO, *Imposizione ed effettività nel diritto tributario*, Padova, 2003, pag.316; G.M.CIPOLLA, *La prova tra procedimento e processo tributario*, Padova, 2005, pag.640: tale Autore, tuttavia, opera un distinguo nel senso che ravvisa una presunzione legale relativa in merito al presupposto del tributo (dunque nell'*an*) ed una presunzione legale "impropria" in ordine alla determinazione (il *quantum*) dei ricavi e compensi; S.LA ROSA, *Principi di diritto tributario*, Torino, 2004, pag.131; E.DE MITA, *Principi di diritto tributario*, Milano, 2008, pag.318.

⁶⁸ Tra i sostenitori di tale orientamento si veda, in particolare, M.GIORGI, *L'accertamento basato su studi di settore: obbligo di motivazione ed onere della prova*, in *Rassegna Tributaria*, 2001, pagg. 659 e ss., in particolare pag.689.

⁶⁹ L' "intervallo di confidenza" è il margine di oscillazione tecnicamente ammesso fino alla soglia del ricavo minimo, oltre la quale lo scostamento tra il dato contabile e quello reale non è giustificabile. Esso, praticamente, rappresenta una sorta di "zona franca" all'interno della quale il Contribuente può posizionarsi a proprio piacimento in quanto solo la collocazione dei ricavi dichiarati al di fuori di tale "zona", e dunque al di fuori della soglia minima, rappresenta uno scostamento rilevante rispetto al ricavo puntuale determinato dallo studio di settore. L'intervallo di confidenza, come precisato dalla circolare n.110/E del 21 maggio 1999, "è ottenuto come media degli intervalli di confidenza, al livello del 99,99% per ogni gruppo omogeneo ponderata con le relative probabilità di appartenenza" e, dunque "un'ottima approssimazione statistica". La conseguenza è che solo in caso di scostamento rilevante tra il dichiarato dal Contribuente e il determinato dagli studi di settore (e quindi solo se il dichiarato si colloca al di fuori dell'"intervallo", l'Amministrazione Finanziaria è legittimata ad operare l'accertamento, data la necessità che l'attività di accertamento stessa venga rivolta ai contribuenti risultanti "non congrui" rispetto alle risultanze degli studi di settore ad essi relativi.

in esame, è decisamente importante, in quanto solo laddove gli studi di settore fossero rappresentativi di quest'ultimo, si potrebbe configurare negli stessi una presunzione legale (relativa). D'altro canto, tuttavia, essendo il ragionamento presuntivo prestabilito dalla legge, lo stesso “non può mancare di esercitare una certa forma di coercizione, in mancanza di prova contraria, nei confronti del giudice”⁷⁰, per cui non sono inquadrabili neppure nel novero delle presunzioni semplici, in quanto l'Ufficio accertatore dovrà provare solo ed esclusivamente che quella presunzione è utilizzabile per quello specifico caso concreto, ma sarà sollevato dall'onere di dimostrare il procedimento inferenziale con cui dal fatto noto si viene a presumere il fatto ignoto.

In definitiva, secondo tale orientamento, gli studi di settore andrebbero a costituire una sorta di “fenomeno misto”.

Per quanto attiene la Giurisprudenza, data la copiosità (decisamente eccessiva) delle pronunce, ci si limita qui a rilevare che, mentre la Giurisprudenza di merito è ormai da tempo pervenuta a ritenere che gli accertamenti da studi di settore costituiscono presunzioni semplici e, in quanto tali, non utilizzabili da sole⁷¹, la Suprema Corte inizialmente si è orientata nel senso di attribuire a tali strumenti la natura di presunzioni legali

⁷⁰ A.GUERRA-CORVAJA, *Studi di settore: aspetti operativi e problematiche applicative con appendice*, in *Il Fisco*, 2006, 30, pag.4467. In tale modo gli Autori spiegano la tesi sostenuta dal Giorgi.

⁷¹ A titolo di esempio, si citano le seguenti pronunce: Comm. Trib. Prov. Bari, Sez.VIII, del 26 gennaio 2007 n.228; Comm. Trib. Reg. Sicilia del 10 giugno 2008 n.57; Comm. Trib. Prov. Bari del 27 gennaio 2009 n.70.

relative⁷², ma si badi, senza mai negare al Contribuente la possibilità di difesa, mediante allegazioni magari basate, a loro volta, su presunzioni. Difatti la Suprema Corte ha sempre considerato scontata la necessità del preventivo contraddittorio tra l'Ufficio accertatore e il Contribuente verificato, considerando in caso contrario nullo l'avviso di accertamento.

Successivamente la Cassazione ha assunto un orientamento meno rigido, per cui in pronunce più recenti ha ritenuto che gli studi di settore rappresentino una “mera fonte di presunzioni *hominis*, vale a dire supporti razionali offerti dall'Amministrazione al giudice [...]”⁷³, fino ad arrivare a pronunce nelle quali la stessa ha precisato che i decreti ministeriali di approvazione degli studi di settore non costituiscono regolamenti, dal che scaturisce che il giudice tributario sicuramente può non ritenersi vincolato ai risultati degli studi di settore; e dunque può ben superarli, nel caso in cui, per esempio, reputi non corrispondente alla realtà lo studio stesso⁷⁴.

Ma la “soluzione finale”⁷⁵ della Corte di Cassazione risale a poche settimane fa, precisamente al 3 aprile 2013 con la sentenza n.8056 della V Sez. (Sezione Tributaria) con la quale la stessa si è così pronunciata: “nell'accertamento fiscale i parametri (come pure gli studi di settore) costituiscono una elaborazione statistica, il cui frutto è un'ipotesi probabilistica che integra solo

⁷² Sempre a titolo esemplificativo, si citano due sole sentenze della Corte di Cassazione, la n.2891 del 27 febbraio 2002 e la n.16771 del 27 novembre 2002.

⁷³ Cass., Sez.V, del 3 maggio 2005 n.3135, già citata nella nota 59.

⁷⁴ Cass. Sez. Unite, 18 dicembre 2009 nn. 26635, 26636, 26637, 26638.

⁷⁵ Tale espressione è di M.BASILAVECCHIA, *Accertamento e studi di settore: soluzione finale*, in *Rivista di giurisprudenza tributaria*, 2010, 3.

una presunzione semplice. Sicché l'onere della prova dell'applicabilità dello standard prescelto al caso concreto oggetto dell'accertamento fa capo all'ente impositore, mentre al Contribuente – cui va riconosciuta la più ampia facoltà di prova, compreso l'utilizzo a suo vantaggio di presunzioni semplici – grava quella della sussistenza di condizioni che giustificano l'esclusione dell'impresa dall'area dei soggetti cui possono essere applicati gli standard [...]”.

All'orientamento che ravvisa negli studi di settore presunzioni semplici ha, tra l'altro, aderito anche la c.d. “Commissione Rey” nella Relazione del 31 gennaio 2008, di cui si illustrerà immediatamente di seguito.

6. INSUFFICIENZA DEGLI STUDI DI SETTORE QUALE ESCLUSIVO SUPPORTO AI FINI DELL'ACCERTAMENTO

Con D.M. del 05/03/2007 il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha dato mandato alla “Commissione tecnica per lo studio e l'approfondimento delle problematiche di tipo giuridico ed economico inerenti alla materia degli studi di settore” (c.d. Commissione Rey, dal nome del presidente, Prof. Guido Rey e inoltre composta dai Proff.ri Massimo Basilavecchia e Roberto Monducci) la quale, in data 31 gennaio 2008, ha divulgato una Relazione in merito ai risultati dei lavori cui la stessa è pervenuta.

In sintesi, come già accennato, tale Commissione è giunta alla conclusione di dover sostenere la natura di presunzioni semplici circa i risultati che scaturiscono dall'applicazione degli studi di settore.

Secondo tale Relazione, infatti, il programma Ge.Ri.Co. si basa su dati non completamente attendibili, anche a causa di errori di compilazione dei modelli elaborati e, inoltre, adotta talune scelte non del tutto giustificate tanto dal punto di vista statistico quanto dal punto di vista economico.

La stessa campionatura delle aziende e, più in generale dei contribuenti, sarebbe stata compiuta su soggetti che, benché ritenuti “ordinari” non sono veramente rappresentativi del settore; inoltre, alcune variabili di base, come ad esempio quella territoriale, non sono definite esattamente: carenze, queste, che finiscono con l’inficiare la valenza statistica e giuridica degli studi di settore comunque approvati e revisionati.

Ne consegue inevitabilmente che, nella concreta applicazione degli studi di settore, si registra l’assenza della certezza del primo e basilare elemento che costituisce la fattispecie presuntiva, cioè “il fatto noto” dal quale far conseguire induttivamente la determinazione del secondo elemento, e cioè “il fatto ignoto”, rappresentato dal reddito del soggetto sottoposto a verifica.

Pertanto, dunque, nel momento in cui il primo (il fatto noto) si basa su elementi incerti, incompleti e in buona parte oscuri, “viene immancabilmente a cadere la stretta connessione con la plausibile individuazione del fatto ignoto, per cui occorrono necessariamente altre prove ed indizi gravi, precisi e concordanti per corroborare statistiche così formulate”⁷⁶.

⁷⁶ Così si esprime S.FIACCADORI, *La prova contraria per superare la presunzione da studi di settore e la difesa del contribuente*, cit., pag.253.

La conseguenza è che l'Ufficio accertatore non può limitarsi ad applicare *sic et simpliciter*, al caso concreto, la risultanza dello studio, ma deve argomentare, e oltretutto in modo convincente, sulla plausibilità del risultato dello studio stesso, potendosi in caso contrario legittimamente impugnare l'avviso di accertamento, in quanto viziato da difetto di motivazione.

Ebbene, la stessa Amministrazione Finanziaria si è convinta di ciò in quanto, con la circolare n.5/E del 23 gennaio 2008, ha completamente mutato l'orientamento precedentemente manifestato in ordine al valore probatorio degli studi di settore.

La stessa, infatti, per la prima volta, ha riconosciuto agli studi di settore la valenza di mere presunzioni semplici che, in quanto tali, non consentono di per sé sole l'accertamento automatico.

L'Agenzia delle Entrate è giunta a tale conclusione interpretando la norma di cui all'art.62-*sexies*, 3° comma, del D.L.n.331/1993, la quale richiede, ai fini della legittimità dell'accertamento, la presenza di “gravi incongruenze” tra i ricavi dichiarati dal Contribuente e quelli “fondatamente desumibili dagli studi di settore”. Ed è proprio tale ultima espressione che, secondo l'Agenzia delle Entrate, non legittimerebbe l'Ufficio ad un accertamento automatico, in quanto la fondatezza del reddito stimato in base all'applicazione degli studi, va di volta in volta appurata dall'Ufficio stesso “valutando attentamente le caratteristiche del singolo Contribuente, onde stabilire se la sua situazione produttiva coincida effettivamente con quella del gruppo o dei gruppi

omogenei in cui viene classificata e non presenti caratteristiche tali da poterla considerare ‘non normale’ dal punto di vista economico, tenendo conto del concetto di ‘normalità’ assunto dallo studio di settore che si intende applicare”⁷⁷.

Dunque, all’interrogativo circa l’idoneità degli studi di settore a surrogare, da soli, la pretesa del Fisco, alla luce di quanto esposto, pare debba darsi risposta negativa.

7. STRUMENTI DI DIFESA CONTRO GLI STUDI DI SETTORE DA PARTE DEL CONTRIBUENTE

Dopo quanto appena rilevato, è inevitabile l’interrogativo in merito ai mezzi dei quali il Contribuente può servirsi, o meglio, quali siano le linee difensive che lo stesso può assumere “al fine di scardinare le presunzioni di Ge.Ri.Co. e la determinazione automatica dei presunti maggior valori”⁷⁸.

Primieramente va ribadito che è assolutamente indiscutibile la possibilità, per il Contribuente, di fornire la prova contraria nei confronti di un accertamento fondato sugli studi di settore. Laddove si volesse negare tale possibilità, infatti, si incorrerebbe in una palese violazione dell’art. 53 della Costituzione, il quale prevede che ciascuno debba essere tassato in ragione della propria capacità contributiva, ma quest’ultima sicuramente può essere diversa da quella affermata ma non provata dagli studi di settore che, in quanto basati

⁷⁷ Circolare n.5/E del 23 gennaio 2008, punto n.3.

⁷⁸ L.FERRAJOLI, *La tutela del contribuente dagli accertamenti fondati sugli studi di settore*, cit., pag.5037.

su presunzioni, di certo non costituiscono una verità assoluta e, in quanti tale, inconfutabile.

Ciò premesso, occorre chiarire in che modo, concretamente, il Contribuente possa far valere la sua reale situazione rispetto a quella rilevata dagli studi.

Ebbene, in concreto, il Contribuente potrà, per così dire, percorrere due strade: da un lato, potrà avvalersi di mezzi di difesa basati su dati di statistica economica volti al fine di dimostrare l'illogicità o comunque l'inidoneità dello schema presuntivo posto alla base dell'elaborazione dello studio di settore che ha trovato applicazione nei suoi confronti; dall'altro potrà addurre particolari circostanze soggettive ed oggettive che comportano il venir meno dell'applicabilità di tale meccanismo standard al suo specifico caso concreto.

A ben riflettere, in verità, "la prima via" indicata non è tanto facilmente percorribile da parte del Contribuente, in quanto contestare la correttezza dello schema presuntivo sotteso all'elaborazione dello studio richiede la più o meno perfetta conoscenza di formule matematico-statistiche mediante le quali sono stati costruiti gli studi di settore, il che se non nelle sole ipotesi di esperti di tale materia. Più facilmente percorribile, pertanto, risulta la seconda via, e dunque quella rappresentata dalle difese fondate sulla sussistenza di situazioni di fatto, soggettive od oggettive, che hanno determinato lo scostamento tra il volume dei ricavi e compensi dichiarati rispetto a quelli determinati mediante l'applicazione degli studi di settore.

In proposito è opportuno ribadire che gli studi di settore, benché costituiscono tecniche di accertamento caratterizzate da requisiti di raffinatezza e scientificità, certamente non possono cogliere le singole specificità relative alla realtà di ciascun contribuente singolarmente considerato. E di tale circostanza è ben consapevole l'Amministrazione Finanziaria la quale, con la già citata circolare n.110/E del 21 maggio 1999, ha molto opportunamente previsto il contraddittorio tra l'Ufficio finanziario e il Contribuente verificato, affinché quest'ultimo possa partecipare al procedimento di accertamento proprio al fine di addurre le proprie argomentazioni che legittimano lo scostamento tra quanto riportato nella propria dichiarazione dei redditi rispetto a quanto stabilito da Ge.Ri.Co.

Le ragioni giustificatrici da parte del Contribuente possono essere di varia natura e, dunque, le più disparate. Tanto per fare degli esempi, si pensi ad un giovane professionista titolare di uno studio professionale da un paio di anni: presumibilmente, i compensi che lo stesso realizza non sono di certo paragonabili a quelli tipici della propria categoria di appartenenza. Oppure, *a contrario*, si pensi a un professionista di età avanzata che, proprio a causa dell'età, non è più in grado di sostenere i ritmi lavorativi tipici di un professionista di eguale tipologia, ma più giovane⁷⁹. Oppure al professionista che ha subito un intervento chirurgico o ha affrontato una seria malattia che

⁷⁹ La circolare n.58 del 27 giugno 2002, tuttavia, precisa che, per tali specifiche circostanze, “in sede di contraddittorio va tenuto presente che gran parte degli studi riguardanti le attività professionali, per stimare i compensi, tengano conto della anzianità professionale o dell'anno di inizio dell'attività”.

per mesi lo hanno tenuto lontano dalla sua attività. Si immagini, ancora, la localizzazione di un'impresa nelle immediate vicinanze di un grande centro commerciale verso cui viene ad indirizzarsi la stragrande maggioranza della domanda locale, a discapito dell'impresa stessa, o, ancora, al caso di un concessionario di automobili in un periodo di crisi in seno al mercato automobilistico.

E, proprio con la circolare n.110/E, l'Agenzia delle Entrate ha riconosciuto come possano ben esistere situazioni in cui lo studio di settore non rispecchia l'effettiva situazione del Contribuente, al punto da arrivare a fornire un elenco di situazioni negative che possano generare un contesto economico poco redditizio e pertanto giustificativo della discrasia tra il *quantum* effettivamente conseguito a titolo di ricavi e compensi e quanto invece stimato dagli studi di settore⁸⁰.

Va, tuttavia, parimenti evidenziato che tutte le circostanze eccepite dal Contribuente devono necessariamente essere verificate dagli Uffici Finanziari, sulla scorta di apposita documentazione prodotta dal Contribuente, per cui quest'ultimo dovrà ben avere l'accortezza, in caso di

⁸⁰ I c.d. "periodi di non normale svolgimento dell'attività, previsti al parag. 6.2. della suddetta circolare, quali:

- periodi nei quali l'impresa è in liquidazione ordinaria, ovvero in liquidazione coatta amministrativa o fallimentare;
- periodi nei quali l'impresa non ha ancora iniziato di fatto l'attività produttiva prevista dall'oggetto sociale a causa di specifici e ben determinati motivi (quale, a mero titolo di esempio, perché non sono state rilasciate le necessarie autorizzazioni amministrative per lo svolgimento dell'attività, sempreché ovviamente le stesse siano state debitamente e soprattutto tempestivamente richieste).

riduzione dell'attività, quale che ne sia il motivo, di preconstituire la prova che ne giustifichi la stessa⁸¹.

Orbene, è pur chiaro che, accanto ad eventi di per sé documentabili, quali una malattia o la ristrutturazione dei locali nei quali viene esercitata l'attività, una congiuntura particolarmente sfavorevole per la propria tipologia di attività, sicuramente non mancano eventi non facilmente documentabili e, in tal caso il Contribuente, non potendo obiettivamente dimostrarli, dovrà necessariamente ricorrere a “prove indirette” e, quindi, a presunzioni, ma in tal caso dovrà dimostrare un'attendibilità ovviamente superiore rispetto a quella che sorregge l'inferenza stabilita da Ge.Ri.Co., in base al criterio dell' *id quod plerumque accidit*.

È qui il caso di citare due recenti sentenze, emanate nel 2012, che hanno avuto ad oggetto proprio la questione relative alle “gravi incongruenze” tra quanto riportato dal Contribuente in sede di dichiarazione dei redditi e quanto, al contrario, secondo gli accertamenti scaturiti dall'applicazione al caso concreto degli studi di settore, il Contribuente avrebbe dovuto dichiarare in ordine al volume dei ricavi e compensi conseguiti nel periodo d'imposta verificato.

L'una è la n.64/2012 emanata dalla Commissione Tributaria Provinciale di La Spezia e l'altra è la n.93/2012 della Commissione Tributaria Provinciale di Genova. Con la prima la Commissione spezzina ha avuto modo di

⁸¹ Sempre a titolo di esempio, nel caso di interruzione della normale attività a causa di malattia, la prova preconstituita sarà data dalla relativa certificazione medico-sanitaria.

pronunciarsi in merito alla difesa sollevata da una s.r.l. sottoposta a verifica, la quale a sostegno delle proprie argomentazioni avverso un avviso di accertamento fondato sulle risultanze degli studi di settore, ha sostenuto che lo scostamento tra i ricavi dalla stessa dichiarati e quelli desumibili dallo strumento standardizzato (scostamento pari al 12,65%) era giustificato dalla congiuntura economica particolarmente sfavorevole che aveva colpito nel periodo esaminato l'attività esercitata, tanto da indurre l'impresa stessa ad avviare un'attività collaterale proprio nell'anno oggetto di verifica.

E, basandosi sul presupposto ormai accolto dalla Suprema Corte di Cassazione⁸² secondo cui gli studi di settore costituiscono presunzioni non vincolanti per il giudice, il Contribuente ben può negare l'aderenza alla realtà rispetto alla presunzione "contestando l'esistenza dei fattori concreti che l'Ufficio abbia valorizzato come fatto noto (inficiando la credibilità del ragionamento in sé), ovvero allegando nuovi elementi inconciliabili con il fatto noto o con il fatto ignorato"⁸³ alla base del ragionamento presuntivo.

Orbene, la Commissione Tributario Provinciale di La Spezia, per tali motivazioni, ha parzialmente accolto la tesi difensiva offerta dall'impresa ricorrente, per cui ha dimezzato il valore dei maggiori ricavi accertati a mezzo degli studi di settore, ritenendo che la concorrenza dei Paesi

⁸² In siffatta ipotesi la Commissione spezzina ha fatto riferimento alle Sentenze della Cassazione a Sezioni Unite del 18 dicembre 2009, nn. 26635, 26636, 26637, 26638, già citate.

⁸³ L.R.CORRADO, *Studi di settore: crisi economica e intervalli di confidenza come difesa dalle "gravi incongruenze"*, in *Corriere Tributario*, 2013, 2, pag.154.

emergenti, nello specifico caso portato alla sua attenzione, potesse costituire causa giustificatrice dello scostamento contestato.

La seconda sentenza, invece, ha interessato una s.r.l. genovese, sottoposta a verifica a seguito della omessa allegazione del modello relativo alla comunicazione dei dati ai fini dell'applicazione degli studi di settore per un determinato periodo d'imposta (nella specie esaminata, il 2005). Successivamente, in sede di contraddittorio, sono state raccolte le omesse informazioni e le stesse sono state utilizzate dall'Ufficio accertatore al fine di emettere un avviso di accertamento, nei confronti della s.r.l. verificata, fondato sullo scostamento tra i dati dalla stessa dichiarati e quelli derivanti dall'applicazione dello studio di settore ad essa relativo.

In tale specifica fattispecie, la Commissione genovese, ritenendo oltretutto mancante anche il presupposto delle "gravi incongruenze" necessario ai fini dell'emissione di un avviso di accertamento (lo scostamento *de quo* era infatti rappresentato dalla percentuale del 5,8%), ritenendo che, laddove l'impresa avesse regolarmente compilato il modello relativo agli studi di settore, l'ammontare dei ricavi, data la lieve entità dello scostamento, sarebbe senz'altro risultato "congruo" in quanto sicuramente collocato nell'intervallo di confidenza per il periodo d'imposta oggetto di verifica.

8. SULLA COSTITUZIONALITÀ DELLA DISCIPLINA SUGLI STUDI DI SETTORE

Un altro tema oggetto di vivo interesse da parte della dottrina è rappresentato dalla questione relativa alla costituzionalità della disciplina degli studi di

settore, questione della quale tuttavia, va subito rilevato, la Corte Costituzionale non è mai stata investita⁸⁴.

La questione si pone in relazione a vari principi costituzionali, quali quelli di cui all'art.3 (principio di uguaglianza), 23 (principio di legalità dei tributi), 24 (principio di difesa), 53 (principio di capacità contributiva), 113 (principio della tutela giurisdizionale contro gli atti della Pubblica Amministrazione).

In ordine all'art.3, si osserva che, come si è rilevato nel corso dello svolgimento di questa trattazione, le disposizioni relative agli accertamenti basati sugli studi di settore non trovano applicazione nei confronti della generalità dei contribuenti, bensì sono limitati solo a quella parte di essi che dichiarino ricavi da attività di impresa espressamente specificate normativamente, o compensi per attività di lavoro autonomo di ammontare non superiore, allo stato attuale a 7,5 milioni di euro, con la conseguenza che i contribuenti i quali dichiarino ricavi o compensi superiori a tale cifra sono automaticamente esclusi dall'accertamento basato sugli studi di settore.

Se ben si riflette, la suddetta cifra può considerarsi decisamente irrisoria laddove venga rapportata ad imprese di grandi dimensioni (si pensi, ad esempio, ad un'industria automobilistica) mentre, rapportata ad una piccola impresa (quale potrebbe essere un negozio) o a un normale professionista (un

⁸⁴ L'Autore che principalmente ha sollevato dubbi sulla costituzionalità degli studi di settore è MANZONI, *Gli studi di settore e gli indicatori di normalità economica come strumenti di lotta all'evasione*, in *Rassegna tributaria*, 2008, V, pagg. 1243 e ss. Al contrario, altri Autori reputano che gli stessi siano in linea con i criteri dettati dalla Corte Costituzionale e, dunque, conformi alla Costituzione: si vedano FANTOZZI, *Gli studi di settore nell'accertamento del reddito d'impresa*, in *Diritto tributario e Corte Costituzionale*, Napoli, 2006, pag.398 e ss.; G.CORASANITI, *La natura giuridica degli studi di settore e il problema dell'onere della prova*, cit., pag.32, nota n.35.

medico o un geometra) certamente rappresenta una cifra altissima. E ciò, chiaramente, genera contrasto con il generale principio di uguaglianza sancito, appunto, dall'art.3 Cost.

Gli studi di settore, poi, appaiono in contrasto con il principio di legalità dei tributi, di cui all'art.23, il quale sancisce che “nessuna prestazione patrimoniale o personale può essere imposta se non in base alla legge”. Tale norma, infatti, prevede una riserva di legge, in virtù della quale soltanto una legge o comunque altro atto avente forza di legge può istituire e conseguentemente imporre un tributo. Ma a definire i criteri da seguire tanto nell'elaborazione quanto nella determinazione degli indici e dei coefficienti presuntivi di ricavi e compensi sono gli stessi decreti ministeriali che approvano gli studi di settore, dunque regolamenti, e non già pertanto la legge come richiede la Costituzione. In proposito la Corte Costituzionale con sentenza n.105 del 26 marzo 2003 ha stabilito che la riserva di cui all'art.23 è una riserva “relativa” e non “assoluta”, per cui richiede che la legge debba definire gli elementi essenziali che caratterizzano le singole fattispecie, quali per esempio i soggetti e le aliquote, ma non minuziosamente il tributo in tutti i suoi relativi aspetti, potendo fare ciò con atto normativo di fonte secondaria, quale appunto un regolamento. Tuttavia il dubbio rimane, data le carenze e gli elementi di inadeguatezze che presenta la disciplina relativa agli studi di settore.

Riguardo all'art.53, lo stesso fa riferimento ad una capacità contributiva reale ed effettiva, mentre l'accertamento svolto in virtù degli studi si fonda su

criteri presuntivi e statistici che non sempre sono in grado di immortalare la reale situazione dell'impresa o del professionista ad essi soggetto.

Infine, altro motivo di contrasto con i principi costituzionali interesserebbe il diritto di difesa di cui agli art.24 (in generale) e 113 (con esclusivo riferimento verso gli atti della Pubblica Amministrazione), ma ciò nel caso in cui si riconosca agli studi di settore la natura di presunzioni legali assolute o relative e, in quest'ultimo caso, con limiti alla prova contraria. Tuttavia si è ben osservato che tale motivo di discrasia è ormai ampiamente superato dalle più recenti pronunce della Suprema Corte di Cassazione che riconoscono agli studi di settore natura di presunzioni semplici, ma naturalmente sempre che gli Uffici competenti in materia si adeguino concretamente e non solo formalmente a tali sentenze.

CAPITOLO TERZO

IL REDDITOMETRO: ACCERTAMENTO SINTETICO PER LE PERSONE FISICHE

1. ACCERTAMENTO SINTETICO E REDDITOMETRO

Agli studi di settore, al di là di ogni disputa in merito alla loro validità e dubbio sulla loro costituzionalità, va in ogni caso riconosciuto l'indiscusso merito di avere esercitato una rilevante "spinta psicologica" nei confronti dei contribuenti soggetti all'applicazione degli stessi, favorendo in tal modo l'adeguamento spontaneo di tali contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi, con il conseguente innalzamento dei valori relativi ai ricavi e ai compensi dichiarati.

Grazie a tale strumento, dunque, si può sicuramente affermare che si è "registrato quel probabilmente doveroso – considerata la realtà economica italiana – passaggio di testimone tra il miraggio della tassazione del reddito effettivo a quello normale o, perlomeno, medio-ordinario"⁸⁵.

Tale spinta psicologica, tuttavia, è stata in qualche misura ridimensionata dalla reale valenza degli studi stessi, affermata dalle pronunce emesse dalla Corte di Cassazione nel periodo natalizio del 2009⁸⁶, attraverso le quali la stessa, come si è già avuto modo di rilevare, ha sancito che la discordanza tra

⁸⁵ D.DEOTTO, *Il nuovo redditometro segue la scia già tracciata con gli studi di settore*, in *Corriere Tributario*, 2011, 46, pag.3821.

⁸⁶ Si veda nota n. 74.

quanto dichiarato dal Contribuente e lo standard rilevato dagli studi, in realtà, rappresenta nient'altro che “una possibile anomalia del comportamento fiscale” del Contribuente la quale può determinare i requisiti propri delle presunzioni semplici, ossia di gravità, precisione e concordanza solo laddove integrata da elementi ulteriori emersi nel corso dell'obbligatorio contraddittorio.

Ovviamente tali pronunce hanno comportato, quali conseguenza, il definitivo abbandono della tesi secondo la quale gli studi potessero, *ex se soli*, legittimare la rettifica da parte dell'Amministrazione Finanziaria.

Nonostante ciò, tuttavia, l'esperienza delle metodologie di accertamento standardizzate, di cui gli studi di settore costituiscono una *species*, è stata valutata quale sicuramente positiva, tanto da avvertire l'opportunità di “rilanciare” la tipologia di accertamento c.d. sintetico, in verità negli ultimi anni non appieno applicato, soprattutto in considerazione del particolare, decisamente rilevante, che ben circa 40 milioni di contribuenti sono soggetti a tale modalità di accertamento, laddove che gli studi di settore trovano applicazione nei confronti di appena 4 milioni di contribuenti, tra imprenditori e lavoratori autonomi.

E proprio a ragione di tale motivo tra l'altro, a quanto pare, l'accertamento sintetico del reddito delle persone fisiche, secondo le aspettative dell'Amministrazione Finanziaria da una parte e secondo le intenzioni del

legislatore dall'altra, sembra destinato a diventare, negli anni a venire, “lo strumento principe nella lotta all'evasione”⁸⁷.

E se gli studi di settore, pur nati quale strumento infallibile per combattere l'evasione medio-piccola nell'ambito del settore imprenditoriale e professionale, hanno in qualche misura deluso le aspettative, l'accertamento sintetico sembra destinato, almeno quanto a premesse, ad ottenere un maggiore successo, in quanto il ragionamento ad esso sotteso “risulta essere decisamente convincente: quanto si spende – essendo il sintetico basato sulla spesa – non può che essere, in linea di principio, alimentato dal reddito che si è dichiarato”⁸⁸.

Non a caso, dunque, l'accertamento sintetico è stato ritenuto “di valenza strategica ai fini di un'adeguata prevenzione e contrasto dei più rilevanti rischi di evasione delle persone fisiche”⁸⁹.

Nel primo capitolo della presente trattazione, allorché sono state brevemente illustrate le varie tipologie di accertamento, si è precisato che l'accertamento sintetico, previsto e disciplinato dall'art.38, commi 3-5 del D.P.R. n.600/1973 (novellato dal D.L. n.78/2010, di cui si tratterà diffusamente nel prosieguo), trova applicazione nei confronti delle sole persone fisiche e a

⁸⁷ C.PINO, *L'accertamento sintetico e il nuovo redditometro*, in *Corriere Tributario*, 2010, 26, pag.2057.

⁸⁸ D.DEOTTO, *Il nuovo redditometro segue la scia già tracciata con gli studi di settore*, cit., pag. 3822; dello stesso Autore si veda anche: *La spesa come dato standard di partenza del “sintetico”*, in *Corriere Tributario*, 2011, 8, pagg. 593 e ss.

⁸⁹ Così è riportato nella circolare dell'Agenzia delle Entrate n.13/E del 9 aprile 2009.

condizione che il reddito complessivo accertabile ecceda di almeno un quinto (un quarto nella previsione originaria) rispetto a quello dichiarato dal Contribuente.

In realtà, il metodo sintetico si articola in due distinte tecniche di rettifica, corrispondenti a diverse tipologie di elementi rivelatori di un reddito complessivo maggiore rispetto a quello dichiarato dal Contribuente. E la differenza tra le due tecniche consiste in ciò: nell'un caso spetta all'Ufficio che procede all'accertamento individuare, di volta in volta, gli elementi dimostrativi del maggior reddito rilevato rispetto a quanto dichiarato e valutarne, poi, la portata concreta; nell'altro caso l'Ufficio si avvale di ragionamenti "preconfezionati", contenuti in decreti ministeriali all'uopo emanati.

La prima tecnica viene comunemente denominata "metodo sintetico in senso stretto" o "sintetico puro", ed è quella in virtù della quale l'Agenzia delle Entrate determina il reddito complessivo del Contribuente sulla base delle spese effettive, di qualsiasi genere esse siano, sostenute dal Contribuente nel corso del periodo d'imposta oggetto di verifica e rapportate al livello di reddito dichiarato per il medesimo periodo d'imposta. All'Ufficio accertatore spetta il doppio compito di indagare sulla situazione del Contribuente al fine di individuare le spese e gli investimenti effettuati nel periodo d'imposta oggetto di verifica e, di seguito, valutare se e in quale misura l'importo relativo sia stato finanziato con reddito occultato.

È obbligatorio, nel caso di specie, procedere in contraddittorio con il Contribuente, affinché lo stesso sia posto in condizioni di dimostrare, eventualmente, la liceità della maggiore disponibilità monetaria rilevata dall'Ufficio, che sarà legittima nel caso in cui derivi da redditi esenti o esclusi dal calcolo della base imponibile nel periodo d'imposta considerato.

L'accertamento sintetico "puro", tuttavia, non è lo strumento più idoneo ad una lotta all'evasione in larga scala; esso, pertanto, viene utilizzato solo nel caso in cui emergano dall'accertamento voci di spesa di rilevante importo rispetto alla potenzialità reddituale manifestata dal Contribuente.

La seconda tecnica di rettifica è nota come "redditometro": in tale fattispecie, la determinazione sintetica del reddito è fondata su indici di spesa e coefficienti di calcolo individuati in appositi decreti ministeriali, e dunque si basa non già sulla spesa effettiva bensì su quella figurativa.

Ed è dunque il redditometro a costituire lo strumento di accertamento su larga scala che, sulla base di determinati fatti indicativi di capacità contributiva, c.d. "fatti-indice" (quali, a mero titolo esemplificativo, il possesso di auto di una certa cilindrata o l'assunzione di una collaboratrice domestica), consente di calcolare il "reddito complessivo netto" (presunto) del singolo Contribuente.

2. IL REDDITOMETRO QUALE STRUMENTO RADIOGRAFICO DEL FISCO

L'accertamento sintetico a mezzo di redditometro, altrimenti detto "accertamento redditometrico", è stato disciplinato, nella versione originaria, dalla seconda parte del comma n.4 dell'art. 38 del D.P.R. n.600/1973, il quale prevedeva⁹⁰ che l'Amministrazione Finanziaria potesse procedere alla rettifica delle dichiarazioni presentate dal Contribuente-persona fisica, nel caso in cui il reddito dichiarato dallo stesso risultasse inferiore di un quarto rispetto a quello determinato sinteticamente sulla base della disponibilità di beni e servizi tassativamente indicati in apposito decreto emanato dal Ministero delle Finanze, in quanto ritenuti dalla legge espressione di una certa capacità contributiva e, inoltre, sulla base di spese per incrementi patrimoniali (tale ultima previsione era specificamente normata dal comma n.5 del citato art.38).

In tale metodo si andava a determinare il reddito "sintetico" ossia "spendibile", in quanto già libero da oneri deducibili, non potendo pertanto questi ultimi essere opposti dal Contribuente ai fini di riduzioni rispetto al maggior imponibile accertato a mezzo dello strumento in esame.

Il redditometro, con una simpatica⁹¹ metafora, è stato da qualcuno in dottrina definito "la radiografia del Fisco"⁹² e, in verità, l'espressione appare

⁹⁰ Data la pressoché completa riscritturazione della norma in esame, ad opera della novella apportata dal D.L. n.78/2010, pare opportuno esprimersi al passato.

⁹¹ Ovviamente a parere strettamente soggettivo di chi scrive.

⁹² L'espressione è di R.AIOLFI, *Il redditometro, la radiografia del Fisco*, in *PMI*, 2002, 12, pag.56.

appropriata in quanto, a ben vedere, proprio come lo strumento radiografico indaga sul sistema relativo agli organi interni della persona fisica, così il redditometro indaga sul sistema “consumistico” della stessa.

Difatti, sotto la lente di ingrandimento del Fisco vengono posti beni e servizi ritenuti dallo stesso indici di un certo tenore di vita e, di conseguenza, di capacità contributiva e detti beni e servizi sono stati individuati ed elencati in apposita tabella allegata al D.M. del 10 settembre 1992, in cui erano stabilite proprio particolari regole atte all’individuazione della disponibilità degli stessi da parte dei contribuenti.

Va precisato che tali beni e servizi devono essere nella disponibilità del soggetto, per cui occorre fare riferimento, ai fini *de quo*, non già alla titolarità giuridica del bene o servizio stesso, e dunque alla proprietà, bensì alla situazione di fatto per cui, stante l’esplicitazione di cui all’art.2 dell’appena citato decreto, i beni e servizi individuati “si considerano nella disponibilità della persona fisica che a qualsiasi titolo anche di fatto utilizza o fa utilizzare i beni o fa ricevere i servizi ovvero sopporta in tutto o in parte i relativi costi”. Ovviamente, proprio in quanto fatti-indice, e pertanto indicatori di capacità contributiva, il legislatore non poteva astenersi dal prendere in idonea considerazione determinati fatti quali cause di esclusione, nel senso che detti beni e servizi non rilevano, ai fini dell’accertamento del reddito sintetico, qualora gli stessi, pur posseduti o utilizzati dal Contribuente, siano relativi all’attività d’impresa o all’esercizio di arti o professioni ovvero non siano

promiscuamente adibiti all'uso personale di chi ne ha, appunto, la disponibilità o, ancora, l'esclusiva relatività risulti da idonea documentazione.

In definitiva, a livello pratico, l'Amministrazione Finanziaria, ai fini della determinazione sintetica del reddito delle persone fisiche, procede in tal modo: si vanno innanzitutto ad individuare i beni e i servizi rivelatori di capacità contributiva che il Contribuente ha nella sua disponibilità, il che avviene con decreto ministeriale; per ciascuno di tali beni e servizi, attraverso l'applicazione dei coefficienti (anch'essi stabiliti con decreto ministeriale) si procede al calcolo del reddito induttivamente attribuibile; infine si calcola il reddito complessivo attribuibile al Contribuente sommando tutti i beni e servizi oggetto d'indagine.

Può aversi il caso in cui la disponibilità o l'utilizzo del bene o del servizio non sia esclusivo da parte di un singolo soggetto ma sia congiunto con altri: è ovvio, in tale caso, che il reddito ad esso relativo va imputato pro quota, purché il soggetto che parzialmente disponga o utilizzi il bene sia fiscalmente autonomo e, dunque, non a carico di altro contribuente a sua volta utilizzatore del bene.

3. IL REDDITOMETRO PRIMA DEL D.L. N.78/2010

Dopo avere brevemente illustrato, in generale, il funzionamento del redditometro, è necessario rilevare che la materia in esame è stata

notevolmente modifica con la manovra di cui al D.L. n.78/2010, che ha introdotto varie novità in tema di accertamento sintetico e, in particolare, in ordine all'accertamento da redditometro.

Al fine di una puntuale ed ordinata trattazione, pertanto, si reputa opportuno andare ad esaminare innanzitutto, seppure per linee generali, la disciplina precedente alle modifiche apportate dal citato Decreto Legge.

I beni e i servizi rivelatori di capacità contributiva erano tassativamente elencati, come già riportato, nella tabella allegata al D.M. del 10 settembre 1992 recante “la determinazione, ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, degli indici e coefficienti presuntivi di reddito o di maggior reddito in relazione agli elementi indicativi di capacità contributiva”, tabella poi integralmente sostituita dal D.M. del 19 novembre 1992. Successivamente sono stati emanati altri decreti, con cadenza biennale, al fine di adeguare gli importi originariamente previsti nel primo decreto⁹³, ma va segnalato che, tanto la c.d. composizione del paniere di beni e servizi utilizzabili per la determinazione sintetica del reddito, sia i coefficienti, non hanno mai subito variazioni nel corso degli anni.

I beni e i servizi rilevanti, ai quali veniva associato un consumo di reddito, erano raggruppati in categorie e, precisamente:

⁹³ Per i tre bienni successivi al 1992/1993 sono stati emanati altri tre decreti ministeriali, per i bienni ancora successivi i decreti ministeriali sono stati sostituiti da provvedimenti del Direttore dell'Agenzia delle Entrate: si veda, da ultimo, per il biennio 2008/2009, il provvedimento dell'11 febbraio 2009.

- aeromobili: aerei ed elicotteri da turismo, alianti, deltaplani a motore;
- navi e imbarcazioni da diporto;
- autoveicoli;
- altri mezzi di trasporto a motore;
- roulotte e campers;
- residenze principali e secondarie: la prima in proprietà, locazione o comodato; le seconde in proprietà, in locazione stagionale o non, in comodato⁹⁴;
- collaboratori familiari: conviventi, se a tempo pieno, non conviventi, se a tempo parziale⁹⁵;
- cavalli da corsa o da equitazione;
- assicurazioni: con esclusione di quelle relative alla responsabilità civile, furto e incendio dei veicoli a motore; sulla vita, per infortuni e malattie.

Per ciascuna categoria di beni e servizi, poi, venivano individuate classi omogenee (in base alla cilindrata per i veicoli a motore, ai metri quadrati per i beni immobili e così via) e ad ogni classe veniva attribuita una spesa direttamente collegata alla disponibilità del bene o del servizio. L'importo di tale spesa veniva di seguito moltiplicato per il relativo coefficiente indicatore della propensione media al consumo. E così si determina il reddito

⁹⁴ Occorre precisare che, per quanto concerneva tale tipologia di bene, rilevava anche l'ubicazione regionale dello stesso.

⁹⁵ Da non confondersi con i collaboratori dell'impresa familiare di cui all'art. 230-bis c.c.

complessivo netto del Contribuente con le riduzioni eventuali, di cui si è già detto, in caso di partecipazione di terzi.

Questo per quanto concerneva gli indici c.d. “tipici”. Difatti, ai sensi dell’art.1, comma 2 del D.M. 19 novembre 1992, l’Ufficio verificatore poteva rifarsi, ai fini della quantificazione della capacità contributiva del soggetto esaminato, anche ad altri elementi rispetto a quelli indicati nel decreto stesso, e dunque ad indici “atipici”, quali beni e servizi che, benché non esplicitamente indicati a parametro, erano considerati dal legislatore comunque indicatori di un certo tenore di vita quali, ad esempio, viaggi e crociere, frequentazione di scuole private, iscrizioni a circoli culturali e sportivi privati di un certo livello. Il comma n.5 dell’art.38 del D.P.R. n.600/1973, inoltre prevedeva un ulteriore elemento ai fini dell’accertamento sintetico, e cioè quello dell’effettuazione di spese per incrementi patrimoniali, spese che, salvo prova contraria a carico del Contribuente, si presumevano sostenute con redditi conseguiti, in quote costanti, non solo nell’anno in cui erano state effettuate, ma anche nei quattro anni precedenti.

La condizione necessaria affinché il Contribuente potesse essere assoggettato a tale tipo di accertamento, ai sensi del comma n.4 dell’art.38, era rappresentata dal fatto che “il reddito complessivo netto accertabile si discostasse nella misura di un quarto rispetto a quello dichiarato il che comportava di conseguenza, che l’accertamento non era effettuabile in caso

di scostamento inferiore a tale percentuale. Era inoltre richiesto che lo scostamento dovesse verificarsi per almeno due periodi d'imposta.

Nel 2007, al fine di fornire un rinnovato slancio a tale tipologia accertativa, l'Agenzia delle Entrate ha emanato la circolare n.49/E del 9 agosto, con la quale si provvedeva ad aggiornare ed integrare quanto stabilito nei decreti ministeriali del 1992. La stessa, infatti, precisava che i beni e i servizi che andavano a costituire il patrimonio del soggetto accertato, ai fini della ricostruzione del reddito, andavano considerati sotto due distinti profili e, precisamente, dal punto di vista patrimoniale e dal punto di vista gestionale. Nel primo caso, la capacità del Contribuente andava riferita alla possibilità, da parte dello stesso, di effettuare attività negoziali che comportano l'incremento durevole del patrimonio stesso; nel secondo caso si doveva avere riguardo alle spese per l'utilizzo o il mantenimento del bene o del servizio sostenute nel periodo in cui si aveva la disponibilità del bene o del servizio stesso. Altrimenti detto, a titolo esemplificativo, l'acquisto di un'automobile costituiva elemento di capacità contributiva, dal punto di vista patrimoniale, nell'anno di acquisto e nei quattro precedenti mentre sotto l'aspetto gestionale, rilevava, oltre che nell'anno di acquisto, anche negli anni successivi in quanto costo da sostenere per il mantenimento del bene acquistato.

A ben riflettere, tale circolare ha di fatto aperto la strada ad una diversa configurazione dell'accertamento sintetico in generale e, più specificamente,

all'accertamento reddito metrico, andando a tentare "un approccio più realistico"⁹⁶, come meglio si illustrerà nel prosieguo.

E proprio in tale ottica si muove il "nuovo redditometro", di cui andremo a trattare nel paragrafo seguente.

4. LE NOVITA' INTRODOTTE DAL D.L. N. 78/2010

È ben risaputo che l'Amministrazione Finanziaria è alla costante ricerca di sistemi di controllo di massa che permettano, da un lato, di contrastare in maniera sempre più efficace la lotta all'evasione e, dall'altro, possano costituire un preventivo deterrente, anche di ordine psicologico, nei confronti dei contribuenti affinché gli stessi, spontaneamente, possano adeguare in dichiarazione il reddito effettivo a quello c.d. normale.

E proprio al fine di perseguire tali obiettivi, il legislatore tributario si è attivato con l'emanazione del D.L. n.78 del 31 maggio 2010 (c.d. "manovra estiva"), convertito con Legge n.122 del 30 luglio 2010 (c.d. "manovra correttiva"): per la precisione, l'art.22 di quest'ultima ha completamente novellato l'art.38 del D.P.R. n. 600/1973, a partire dal comma n.4.

Ed è lo stesso 1°comma del suddetto art.22 che esplicitamente indica la finalità perseguita dal legislatore attraverso l'aggiornamento normativo dell'accertamento sintetico, testualmente recitando: "Al fine di adeguare l'accertamento sintetico al contesto socio-economico, mutato nel corso

⁹⁶ C.PINO, *L'accertamento sintetico e il nuovo redditometro*, cit., pag. 2061.

dell'ultimo decennio, rendendolo più efficiente e dotandolo di garanzie per il Contribuente, anche mediante il contraddittorio [...]”.

In realtà il legislatore ha avvertito l'esigenza di ampliare e al tempo stesso potenziare l'efficacia di tale istituto e ciò, da una parte, in quanto lo stesso era rimasto in buona parte inattuato e, dall'altra, soprattutto a ragione del fatto che lo stesso risultava decisamente inadeguato per due diversi motivi: innanzitutto in ordine agli importi indicanti il valore dei beni e i coefficienti di cui al D.M. del 1992, nonostante l'aggiornamento periodico degli stessi; ancora, in ordine alla composizione del paniere di beni e servizi, mai mutata nel tempo, come già precedentemente osservato.

A distanza di quasi venti anni dall'emanazione del primo decreto ministeriale, infatti, detti beni e servizi apparivano sicuramente “in massima parte non più realmente rappresentativi di vera capacità contributiva”⁹⁷.

D'altra parte alcune considerazioni rendono subito evidente l'inadeguatezza della composizione del paniere:

- per quanto concerne le autovetture, le stesse venivano considerate tutte allo stesso modo, tranne che per il riferimento al vecchio parametro dei cavalli fiscali (oltretutto in seguito sostituito dalla potenza delle stesse espressa in kilowatt), senza operare alcuna distinzione in ordine alla tipologia

⁹⁷ A.TREVISANI, *Con il nuovo redditometro si parte dal nucleo familiare*, in *Corriere Tributario*, 2011, 4, pag.3904.

del veicolo stesso, laddove che risulta chiaro come il possesso di un'automobile sportiva rappresenti indice di capacità contributiva sicuramente più elevata rispetto al possesso di un'utilitaria;

- rispetto alle abitazioni, non ne veniva in alcun modo considerata né la categoria catastale né l'ubicazione, ed è altrettanto chiaro che un appartamento situato in un centro storico costituisce indice di capacità contributiva sicuramente maggiore rispetto ad un appartamento, della stessa metratura, ma situato in zona periferica;
- il possesso di alcuni beni, per esempio una roulotte, attualmente non costituisce più, al contrario che in passato, indice di particolare agiatezza economica.

Era dunque palese che i tradizionali indicatori del redditometro non erano ormai più idonei e sufficienti a determinare, quanto ad attendibilità, la ricostruzione sintetica del reddito complessivo del Contribuente, il che era oltretutto dimostrato dal fatto che, soprattutto negli ultimi anni, la quantificazione del reddito basata sul metodo redditometrico, in molti casi aveva fornito esiti del tutto irrealistici⁹⁸.

A tutto ciò, inoltre, andavano ad aggiungersi anche critiche in ordine alle modalità di calcolo che, non di rado, dato il meccanismo relativo al calcolo stesso, comportava delle alterazioni.

⁹⁸ L.PEGORIN, *Presunzioni e profili di tutela del contribuente*, in *Circ.Trib.*, 2009, pag.37.

Proprio a causa di tali e tanti motivi, si appalesava la necessità di innovare l'istituto in esame e le innovazioni sono intervenute, appunto, con il D.L. n.78 del 31 maggio 2010. Di seguito si vanno ad illustrare le principali novità introdotte dall'appena citato decreto.

La novellata versione dell'art.38 continua a prevedere le due tipologie di accertamento sintetico, cioè il "puro" e il "redditometrico". Il primo è disciplinato dalla nuova versione del comma n.4, il secondo dal comma n.5 dello stesso articolo.

Il novellato art. 38 troverà applicazione a decorrere dal periodo d'imposta 2009, mentre per i precedenti periodi ancora accertabili troverà ancora applicazione la formulazione previgente.

Una delle innovazioni più rilevanti della modifica è data dal "nuovo" comma n.4 dell'art.38, il quale testualmente riporta: "L'Ufficio, indipendentemente dalle disposizioni recate dai commi precedenti e dall'art.39, può sempre determinare sinteticamente il reddito complessivo del Contribuente sulla base delle spese di qualsiasi genere sostenute nel corso del periodo d'imposta, salva la prova che il relativo finanziamento è avvenuto con redditi diversi da quelli posseduti nello stesso periodo d'imposta, o con redditi esenti o soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta o, comunque, legalmente esclusi dalla formazione della base imponibile"; si rileva subito la più ampia formula "spese di qualsiasi genere sostenute da parte del Contribuente" rispetto alla

precedente dicitura “elementi e circostanze di fatto certi” e, inoltre, l’uso dell’avverbio “sempre” del tutto assente nel testo previgente.

Altra importante novità la si trova al comma n.5, laddove è stabilito che l’accertamento potrà essere fondato anche sul contenuto induttivo di elementi che siano indicativi della capacità contributiva del soggetto, individuati da un decreto di attuazione da aggiornarsi con periodicità biennale.

Inoltre, diversamente dalla statuizione precedente, secondo la quale la determinazione del reddito derivava da stime effettuate dall’Amministrazione Finanziaria, l’attuale formulazione del comma n.5 prevede che la stessa debba essere individuata anche “attraverso l’analisi di campioni significativi di contribuenti, differenziati in base al nucleo familiare e all’area geografica di appartenenza”, il che permette un opportuno adattamento ad ogni singola situazione, previsione questa di fondamentale importanza dunque, in quanto il nucleo familiare “è correttamente posto al centro dell’analisi ed appare maggiormente aderente alla realtà”⁹⁹.

Il comma n.6, rinnovato, fissa lo scostamento necessario ai fini dell’accertamento, non più a un quarto ma ad un quinto, abbassando la soglia dal 25% al 20%, il che permette di ampliare notevolmente l’ambito di applicazione dello strumento stesso. Inoltre, nel testo riformato scompare l’ulteriore condizione secondo la quale l’accertamento è possibile quando il

⁹⁹ A.TREVISANI, *Con il nuovo redditometro si parte dal nucleo familiare*, cit., pag. 3906.

reddito dichiarato non risulta congruo per due o più periodi d'imposta: pertanto, in assenza di tale specifica previsione, ai fini dell'accertamento sarà sufficiente che lo scostamento si realizzi anche per un solo periodo d'imposta. Altra disposizione che non viene più riproposta è quella che concerne gli incrementi patrimoniali di cui alla vecchia formulazione del comma n.5 dell'art.38.

Novità anche in tema di deduzioni e detrazioni: innanzitutto, dalla lettura del comma n.6, così come riformato, si evince che il procedimento di accertamento non è più rivolto a determinare il "reddito complessivo netto", dunque "spendibile", bensì il "reddito complessivo" e, in quanto tale, al lordo degli oneri deducibili, per cui l'eventuale maggior reddito determinato in sede di accertamento potrà essere diminuito degli oneri di cui all'art.10 del TUIR¹⁰⁰, con la possibilità di poter dunque usufruire di detrazioni previste dalla legge, come esplicitamente sancito dal comma n.8 dell'art.38.

Infine, un'innovazione relativa alla procedura concerne la (im)possibilità di cumulare i risultati delle due diverse metodologie: prima della riforma, infatti, i risultati di ciascuna delle due procedure di accertamento potevano essere sommati tra loro, al fine di determinare il reddito complessivo del Contribuente. Ebbene, sulla base di quanto stabilito nei commi nn. 4 e 5 dell'art.38, ciò non è più possibile, in quanto i due metodi di accertamento

¹⁰⁰ Tale norma elenca gli oneri sostenuti dal Contribuente che si deducono dal reddito complessivo, se non sono deducibili nella determinazione dei singoli redditi che concorrono a formarlo e purché risultino da idonea documentazione.

potranno essere solo alternativi e non più cumulativi¹⁰¹ e la scelta in ordine all'applicazione del metodo da utilizzare dovrà essere effettuata dall'Ufficio verificatore sulla base delle risultanze istruttorie¹⁰².

4.1. IN PARTICOLARE, LA NOVITA' RELATIVA AL NUCLEO FAMILIARE. LA C.D. FAMIGLIA FISCALE

Si è già accennato alla novità introdotta al comma n.5 dell'art.38, riguardante il nucleo familiare; la norma infatti fa riferimento "all'analisi di campioni significativi di contribuenti" e la novità consiste proprio nel differenziare questi campioni in base al nucleo familiare (oltre che all'area territoriale di appartenenza, il che è giustificato dal fatto che il costo della vita è diverso in relazione al luogo di residenza del soggetto).

Dato l'esplicito richiamo al nucleo familiare, pertanto, ai fini della determinazione sintetica del reddito complessivo, non bisogna avere più riguardo solo al Contribuente singolarmente considerato e alle sue abitudini di vita in ordine a beni e servizi, bensì anche alla famiglia dello stesso e, dunque, al reddito dell'intera famiglia. Ciò discende principalmente dalla giusta considerazione che all'interno della famiglia una spesa, benché formalmente imputabile ad un singolo contribuente, in realtà potrebbe non essere sostenuta, in tutto o in parte, dal solo intestatario: l'esempio tipico è

¹⁰¹ Tale precisazione è stata fornita dall'Agenzia delle Entrate nell'ambito del Forum organizzato da Italia oggi in data 14 gennaio 2011.

¹⁰² Si veda, in proposito, la Circolare n.1/2011 dell'Unione Giovani Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili di Torino, *Il redditometro: dalla teoria alla pratica*.

offerto dal padre che acquista un'automobile per il figlio che ne risulta intestatario.

Già la citata circolare n. 49/E del 2007 aveva gettato le basi verso tale nuova previsione, tentando un approccio fondato sulla stima della ricchezza prodotta e consumata all'interno dell'intero nucleo familiare, e ciò per un duplice scopo: da una parte, al fine di “far emergere eventuali intestazioni di comodo di beni a familiari in modo da sfuggire ad un'immediata associazione tra reddituario e spesa, ma anche per salvaguardare quelle situazioni in cui la capacità di spesa manifestata è il frutto dello sforzo congiunto di più persone”¹⁰³.

E la stessa circolare, non a caso, raccomandava ai propri Uffici affinché, nel selezionare i soggetti da verificare attraverso accertamento sintetico, bisognava porre attenzione al nucleo familiare in quanto potrebbe risultare “non proficua l'azione di accertamento mimetico nei confronti della persona indagata” in rapporto alla manifestazione di ricchezza o alla posizione reddituale dei componenti del nucleo familiare, sebbene nessuna menzione venisse offerta in riferimento alla nozione di “nucleo familiare” e per famiglia fiscale rilevante ai fini dell'accertamento. In verità, tuttavia, una definizione in proposito era stata offerta in passato dalla circolare ministeriale n.7 del 30 aprile 1977, nella quale si affermava che il nucleo familiare va considerato composto dal coniuge non legalmente ed effettivamente separato

¹⁰³ C.PINO, *L'accertamento sintetico e il nuovo redditometro*, cit., pag.2061.

e dal figlio minore possessore di redditi. Tale definizione di famiglia fiscale è stata poi adottata anche dalla giurisprudenza¹⁰⁴.

Tuttavia non può tacersi sul fatto che l'introduzione dell'accertamento della disponibilità di spesa su base familiare, sicuramente più aderente alla realtà e assolutamente corretto dal punto di vista economico e sociale, si scontra con il principio sancito dall'art. 53 della Costituzione, il quale afferma l'inderogabilità personale della imposizione tributaria.

Ebbene, se l'accertamento sintetico mira davvero a diventare il vero accertamento di massa, il problema finisce col rivestire un'importanza tutt'altro che secondaria: difatti è assolutamente illogico un sistema in cui le imposte sono dichiarate dal singolo individuo ma la capacità di spesa va poi giudicata nell'ambito dell'intero nucleo familiare¹⁰⁵.

Ed ecco allora rivelarsi l'esigenza di apportare un'ulteriore modifica, in qualche modo implicitamente auspicata proprio dal D.L. n.78/2010, questa volta al sistema dell'imposizione personale, trasformando la famiglia in un soggetto passivo d'imposta, da tempo negata in dottrina¹⁰⁶, ma come da stesso tempo avviene in molti Paesi europei.

¹⁰⁴ Si veda la sentenza della Corte di Cassazione del 29 giugno 2006, n.21224.

¹⁰⁵ C.PINO, ult.op.cit., pag.2062. L'Autore tiene a precisare che occorre stabilire cosa debba intendersi per famiglia, e cioè se la sola famiglia istituzionalizzata, ex art. 29 Costituzione o anche quella c.d. "di fatto".

¹⁰⁶ V.M.A. GRIPPA SALVETTI, *Famiglia nel diritto tributario*, Torino, 1990, pag.476.

5. NATURA DELLA PRESUNZIONE DA ACCERTAMENTO REDDITOMETRICO. LA PROVA CONTRARIA

Anche in ordine all'accertamento basato sul redditometro, proprio come per gli studi di settore, si è discusso, principalmente in dottrina, circa la natura delle presunzioni cui lo stesso dà luogo, e la stessa si è trovata divisa tra una parte che le ritiene assolute e l'altra parte che reputa le stesse relative¹⁰⁷.

In giurisprudenza, al contrario, è ormai consolidato il principio secondo il quale il redditometro dà luogo ad una presunzione legale relativa, in quanto conseguente a determinati fatti noti (la disponibilità di beni e servizi) è il fatto ignoto (la capacità contributiva del soggetto esaminato) senza la necessità, in capo all'Amministrazione Finanziaria, di dover fornire ulteriori prove.

La conseguenza, dunque, è che una volta accertata l'esistenza di elementi e circostanze di fatto certi che presuppongono la disponibilità di un corrispondente reddito, spetta al Contribuente fornire la prova dell'inesistenza delle rilevata (presunta) capacità reddituale¹⁰⁸.

Tale orientamento è stato ulteriormente ribadito dalla Suprema Corte di Cassazione¹⁰⁹ secondo la quale “il giudice tributario, una volta accertata

¹⁰⁷ Per la prima opinione si veda G.TESAURO, *L'accertamento sintetico del reddito e il redditometro*, in *Bollettino Trib.*, 1986, pag. 953; per la seconda G.FALSITTA, *Manuale di diritto tributario*, Padova, 2005, pag.149.

¹⁰⁸ Si veda, tra le altre, la sentenza della Corte di Cassazione del 20 giugno 2007 n.14367, secondo la quale “nell'ipotesi di disponibilità di autoveicoli nonché di residenze principali o secondarie, la disponibilità di tali beni e quindi non solo la proprietà dei medesimi, ma anche l'esborso a vario titolo di spese per il loro mantenimento costituisce una presunzione di capacità contributiva da qualificare come legale ai sensi dell'art.2728 c.c., perché è la stessa legge che impone di ritenere conseguente al fatto certo di tale disponibilità l'esistenza di una capacità contributiva [...]”.

¹⁰⁹ Si vedano le sentenze nn.14168, 14896 e 18604 del 2012.

l'effettività fattuale degli specifici elementi indicatori di capacità contributiva esposti dall'Ufficio, non ha il potere di togliere a tali elementi la capacità presuntiva contributiva che il legislatore ha connesso alla loro disponibilità, ma può soltanto valutare la prova che il Contribuente offra in ordine alla provenienza non reddituale delle somme necessarie per mantenere il possesso dei beni indicati dalla norma¹¹⁰: dunque, spetta al Contribuente fornire la prova contraria rispetto alla presunzione stabilita *ex lege*.

Anche l'Agenzia delle Entrate ha dimostrato, dal proprio canto, di essere di tale orientamento, con la circolare n.12/E del 12 marzo 2010, nella quale ha affermato che l'accertamento effettuato mediante redditometro si fonda su una presunzione legale relativa, che il Contribuente esaminato può contrastare con elementi di prova contraria¹¹⁰.

Quanto a quest'ultima, il legislatore del D.L. n.78/2010 ha stabilito che il Contribuente può, anche prima della notifica dell'accertamento, dimostrare che il finanziamento delle spese valorizzate ai fini accertativi sia avvenuto con "redditi diversi da quelli posseduti nello stesso periodo d'imposta, o con redditi esenti o soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta o, comunque, legalmente esclusi dalla formazione della base imponibile".

La prova contraria che il Contribuente dovrà fornire ai fini di opposizione dovrà essere quanto più ampia possibile e, pertanto, potrà consistere nella

¹¹⁰ G.FERRANTI, *La prova contraria negli accertamenti da redditometro*, in *Corriere Trib.*, 2013, 1, pag.8.

dimostrazione non solo che le spese individuate dall'Ufficio accertatore sono state sostenute grazie a redditi accumulati in anni precedenti al periodo d'imposta esaminato, o esenti, esclusi o soggetti a ritenuta a titolo d'imposta, ma anche che tali spese sono state sostenute da soggetti terzi, o con proventi derivanti da una donazione, da un'eredità o, ancora, dalla vincita ad una lotteria, come oltretutto ulteriormente precisato nella circolare dell'Agenzia delle Entrate n.12/E del 12 marzo 2010.

Occorre inoltre segnalare che nel riformato art.38 non si fa più alcun riferimento all' "idonea documentazione" a sostegno della prova contraria in ordine alle spese: ciò dovrebbe confermare "la condivisibile tesi secondo cui la prova contraria all'accertamento sintetico può essere fornita sia documentalmente sia per presunzioni"¹¹¹.

Secondo recente giurisprudenza di merito, ricadrebbe sull'Agenzia delle Entrate l'onere di fornire elementi e circostanze "da cui si possa dedurre che il ricorrente in quell'anno abbia svolto un'altra attività da cui abbia tratto reddito non dichiarato, oppure che la risorsa finanziaria che ha effettivamente permesso la manifestazione accertabile di capacità contributiva debba ascrivere ad evasione di imposta e non già ai redditi indicati dal Contribuente per giustificare il proprio tenore di vita"¹¹².

¹¹¹ E.M.BAGAROTTO, *L'accertamento sintetico dopo le modifiche apportate dal D.L. n.78/2010*, in *Riv.dir.trib.*, 2010, 10, pagg.981 e ss.

¹¹² Così la Commissione tributaria provinciale di Vicenza nella sentenza del 16 ottobre 2012 n.115.

5.1. LE POSSIBILI DIFESE DEL CONTRIBUENTE DAL REDDITOMETRO

Il Contribuente può addurre diversi motivi per difendersi dalle risultanze dell'accertamento redditometrico, e ciò tanto nella fase dell'obbligatorio contraddittorio quanto nella fase contenziosa.

Una prima arma di difesa che potrà essere fatta valere in entrambe le suddette fasi è rappresentata dal nucleo familiare, o meglio, dalla composizione dello stesso.

Così, laddove esiste una famiglia “di fatto”, e quindi giuridicamente sconosciuta, tale sarà anche per il Fisco, per cui il Contribuente verificato ben potrà addurre a sua difesa proprio la composizione del suo nucleo familiare; dunque l'esistenza di tale tipo di famiglia va certamente considerata con una certa attenzione soprattutto nella fase del contraddittorio¹¹³.

Le indagini relative al nucleo familiare, infatti, presentano sicuramente un risvolto favorevole nei confronti dei contribuenti, in quanto consentono agli stessi di poter giustificare taluni acquisti, o dimostrando eventuali disinvestimenti o l'acquisizione di eredità o donazioni, oppure mediante l'utilizzo di risorse appartenenti ad altri membri della famiglia¹¹⁴.

¹¹³ B.SANTACROCE, “Nuovo” redditometro: impatto sulle abitudini dei contribuenti e possibili difese, in *Corriere tributario*, 2011, 45, pag.3742.

¹¹⁴ U.PERRUCCI, *Dall'accertamento sintetico al redditometro*, in *Bollettino trib.*, 2007, 19, pag.1529.

È abbastanza frequente che chi ha redditi di una certa consistenza, per i più vari motivi¹¹⁵, intesti beni di un certo valore ad altri componenti del proprio nucleo familiare. Ebbene, in tale ipotesi, a fronte della pretesa da parte dell'Ufficio accertatore di voler attribuire il bene ad un familiare laddove che lo stesso bene è, in realtà, da attribuire ad altro componente del nucleo familiare, sicuramente è dato fornire la prova contraria, come d'altronde è stato riconosciuto anche dalla giurisprudenza¹¹⁶.

Il Contribuente accertato, inoltre, potrebbe giustificare il suo denaro ricevuto in prestito da parenti e/o amici, ma ovviamente in tale caso dovrà produrre a sostegno i relativi assegni bancari o i bonifici, per cui le somme che si assumono avute in prestito dovrebbero opportunamente essere fatte transitare attraverso canali finanziari, proprio ai fini dimostrativi della provenienza stessa¹¹⁷.

Allo stesso modo, laddove per motivi di affetto, di assistenza o di solidarietà, tanto nell'ambito familiare quanto in quello amicale, un soggetto abbia sostenuto spese che vanno a beneficio di un altro soggetto, sarà opportuno documentare i passaggi di denaro dall'un soggetto all'altro.

¹¹⁵ Per esempio, per cautelarsi da eventuali responsabilità derivanti da attività imprenditoriali o dall'esercizio di particolari attività professionali o, semplicemente, per evitare di manifestare la reale consistenza del proprio patrimonio.

¹¹⁶ Si veda la sentenza della Corte di Cassazione, Sez. Trib., del 7 febbraio 2007 n.2656.

¹¹⁷ A.IORIO, *Estratti conto per giustificare il tenore di vita dimostrato*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 maggio 2010.

In tutti i casi suddetti, dunque, la regola è quella di fare ricorso, per quanto ciò sia possibile, a mezzi finanziari rintracciabili, in modo da abbinare agli stessi una causa esplicita che il Contribuente potrà addurre a sua difesa a fronte dell'accertamento.

Per quanto riguarda, in particolare, gli imprenditori individuali, gli stessi potrebbero difendersi in merito alla situazione di possesso di determinati beni, dimostrando, per esempio, che tali beni non rientrano nel proprio patrimonio personale ma appartengono all'impresa. Un caso particolare è quello in cui l'imprenditore determini una plusvalenza caratterizzata da un trattamento economico pieno, a fronte della possibilità di rateizzare la plusvalenza stessa¹¹⁸.

6. RIFLESSIONI SULLA COSTITUZIONALITA' DEL REDDITOMETRO ALLA LUCE DEI PIU' RECENTI ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI

Con il decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 24 dicembre 2012¹¹⁹ è stata data attuazione al comma n.5 dell'art.38 (rinnovato) del D.P.R. n.600/1973, dando attuazione al c.d. "nuovo" redditometro, che stavolta mette sotto la lente di ingrandimento del Fisco più di 100 voci di spesa, ma è stato subito oggetto di censure in ordine alla sua presunta

¹¹⁸ B.SANTACROCE, ult.op.cit., pag. 3742.

¹¹⁹ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 3 del 4 gennaio 2013.

incostituzionalità, in quanto sarebbe in contrasto, in particolare, con gli artt.3, 24, 53 della Costituzione.

In realtà il redditometro è stato in proposito oggetto di censure fin dagli esordi della originaria previsione, in quanto violerebbe l'art.3 Cost. a causa di una discriminazione che lo stesso comporterebbe fra la generalità dei contribuenti, e questo perché troverebbe applicazione non nei confronti di tutti.

In merito all'art.24 Cost., risulterebbe alterata la possibilità di difesa del Contribuente in quanto la ricostruzione sintetica del reddito da tale strumento effettuata si basa su vari indizi e presunzioni e comporterebbe problemi in ordine all'onere della prova.

Infine, ancora, in contrasto con l'art. 53 perché, prevedendo un accertamento basato in concreto su indici e coefficienti presuntivi, è svincolato dalla verifica dell'effettiva capacità contributiva del soggetto passivo del tributo.

In relazione a tali rilievi la Corte Costituzionale ha avuto modo, in passato, di esprimersi, rigettando le eccezioni di incostituzionalità sia in ordine alla presunta violazione dell'art. 3 Cost.¹²⁰, sia in ordine al diritto di difesa, in quanto la normativa relativa non pone limiti alla dimostrazione delle incongruenze accertate.

¹²⁰ Si veda la sentenza del 4 febbraio 1982 n.22 secondo la quale le disparità di fatto che possono insorgere dall'applicazione di norme di per sé non discriminatorie non sono rilevanti ai fini del giudizio di legittimità costituzionale.

Per quanto attiene l'art.53, la Consulta ha negato che l'applicazione del redditometro possa comportare violazioni al principio di capacità contributiva, in quanto, al contrario, l'utilizzo di strumenti presuntivi ai fini dell'accertamento del reddito rappresenta un mezzo per attuare il principio contenuto in tale disposizione normativa¹²¹.

Ritornando al “nuovo” redditometro, in particolare, va rilevato che lo stesso è stato oggetto di una sorprendente pronuncia del Tribunale di Napoli, Sezione distaccata di Pozzuoli, data dall'ordinanza del 20 febbraio 2013 n.250, che ha definito lo stesso incostituzionale per indebita lesione del diritto alla privacy dei cittadini e per violazione del diritto di difesa. Il ricorso, presentato da un pensionato, era basato sulla doglianza che, tra le voci di spesa controllate dal nuovo redditometro, ci sono voci relative alla sfera intima della persona, quali quelle relative, per esempio, alle spese mediche. Il tribunale adito ha accolto le ragioni del ricorrente sia in merito alla violazione della privacy sia in merito al diritto di difesa. Per quanto attiene tale ultimo profilo, i giudici napoletani hanno ritenuto che lo strumento violerebbe l'art.24 Cost. in quanto “rende impossibile fornire la prova di avere speso meno di quanto risultante dalla media Istat, giacché non si vede come si possa provare ciò che non si è comprato o non si è fatto”.

Censure poi, sempre presenti in tale ordinanza, sono rivolte alla pretesa di conservare tutti gli scontrini in quanto “mortifica la libertà del cittadino,

¹²¹ Si veda la sentenza n.283/1987.

imponendogli un'indebita ed illecita compressione che non trova giustificazione né nelle norme nazionali né nelle norme UE e, tantomeno, nei principi fondamentali dell'economia": dunque il redditometro nuova versione sarebbe in contrasto, oltre che con i principi costituzionali anche con i principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali della UE.

I giudici partenopei, inoltre, sempre in ordine al principio della difesa, hanno richiamato la recente sentenza della Corte di Cassazione del 20 dicembre 2012 n.23554, secondo la quale il redditometro permette di formulare una "presunzione semplice" per cui il Fisco non può scaricare l'onere della prova sul Contribuente.

L'Agenzia delle Entrate, tuttavia, ha già avanzato ricorso avverso tale ordinanza¹²² in quanto molte delle spese previste dal redditometro che, secondo il Tribunale di Napoli andrebbero a ledere, se accertate, la riservatezza del soggetto contribuente, sono poi, di fatto, quelle che il Contribuente stesso va ad indicare in dichiarazione al fine di ottenere detrazioni, per cui cadrebbe automaticamente la censura in ordine alla violazione della privacy operata dal redditometro.

¹²² Sulla stessa scia, oltretutto, si è pronunciata la Commissione tributaria provinciale di Reggio Calabria, Sez.II, con la sentenza del 18 aprile 2013 n.74/02/13.

CONCLUSIONI

Dopo aver illustrato (si spera in maniera sufficiente) le varie metodologie di accertamento ai fini della determinazione presuntiva del reddito dei soggetti chiamati a concorrere alle spese pubbliche, e cioè i contribuenti, si ritiene di poter sostenere che l'ordinamento italiano ha ormai abbandonato quello che è stato definito "il miraggio" della tassazione effettiva in quanto, per motivi di varia natura, ci si è andati a basare, man mano e sempre più, su metodi di accertamento c.d. "standard", di natura presuntiva, tesi tra l'altro a costituire una sorta di "leva psicologica" nei confronti dei contribuenti¹²³.

Sicuramente gli studi di settore hanno avuto il merito di "spingere" determinati contribuenti, che in passato erano soliti dichiarare redditi assolutamente al di fuori della loro realtà, a dichiarazioni contenenti risultati più veritieri.

Ed è stato proprio grazie a tale metodo di accertamento che si è reso possibile il passaggio di testimone dal "miraggio" della tassazione del reddito effettivo a quello normale o, quantomeno, a quello medio-ordinario¹²⁴.

D'altra parte, almeno fino alle pronunce della Suprema Corte di Cassazione del dicembre 2009, che hanno in definitiva riconosciuto agli studi di settore

¹²³ D.DEOTTO, *Il nuovo redditometro segue la scia già tracciata con gli studi di settore*, cit., pag. 3802.

¹²⁴ Si veda nota n. 84.

natura di presunzioni semplici, tale strumento ha agito, in realtà, più sul piano psicologico che su quello probatorio.

E, difatti, la convinzione che gli studi di settore potessero, *ex se soli*, legittimare la rettifica da parte degli Uffici finanziari (tesi, in verità, sostenuta da buona parte della dottrina e, almeno in un primo tempo, anche dalla stessa Corte di Cassazione) ha sicuramente favorito l'adeguamento spontaneo, da parte dei contribuenti, in sede di dichiarazione dei redditi, con conseguente innalzamento dei valori relativi ai ricavi e ai compensi dichiarati¹²⁵.

Certamente, poi, tale sistema è stato in qualche misura posto in crisi proprio dalle suddette pronunce ma, nonostante ciò, l'esperienza delle metodologie di accertamento standardizzato è stata ritenuta sicuramente positiva, tanto da rilanciare l'accertamento sintetico, ormai reputato di valenza strategica ai fini del contrasto all'evasione da parte delle persone fisiche.

La svolta si è avuta con il D.L. n.78/2010, con il quale si è resa evidente la tecnica di porre al centro dell'attenzione del Fisco i redditi relativi proprio alle persone fisiche.

Il nuovo redditometro sintetico si scinde in due metodologie distinte di rettifica: la prima si fonda sulla spesa effettiva (accertamento sintetico "puro"), la seconda sulla spesa figurativa (redditometro).

¹²⁵ D.DEOTTO, *Il nuovo redditometro segue la scia già tracciata con gli studi di settore*, cit., pag.3821.

Ed è, in particolare, per quest'ultima metodologia che si sono seguite, in qualche modo, le tracce degli studi di settore, dato l'evidente parallelismo tra i due metodi di accertamento.

Tuttavia, stavolta, l'Agenzia delle Entrate dovrà fare in modo di sostenere, per quanto più possibile, la natura di presunzione legale relativamente a tale metodo di accertamento, ormai disconosciuta per gli studi di settore.

Quanto ai rilievi di presunta incostituzionalità del redditometro (più volte sostenuta anche relativamente agli studi di settore), certamente il redditometro non avrà vita facile, vista l'accoglienza ricevuta dal Tribunale partenopeo che, a distanza di pochi mesi dall'ingresso nel panorama dell'ordinamento specificamente tributario, lo ha già tacciato di (presunta) incostituzionalità per contrasto, tra le altre motivazioni, con la normativa in tema di privacy, ma l'Agenzia delle Entrate sembra decisa a difendere quello che dovrebbe rappresentare, nell'immediato futuro, il paladino della lotta all'evasione fiscale.

BIBLIOGRAFIA

AIOLFI R., *Il redditometro, la radiografia del Fisco*, in *PMI*, 2002, 12, pag.56.

BAGAROTTO E.M., *L'accertamento sintetico dopo le modifiche apportate dal D.L. n.78/2010*, in *Rivista di diritto tributario*, 2010, 10, pag.967.

BATISTONI FERRARA F., *I principi della riforma tributaria: accertamento sintetico e redditometro*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1994, pag.705.

BASILAVECCHIA M., *Accertamento e studi di settore: soluzione finale*, in *Rivista di giurisprudenza tributaria*, 2010, 3,

BEGHIN M., *L'illegittimità dell'avviso di accertamento carente di specifica quanto alle gravi incongruenza previste dall'art.62-sexies, comma 3, del D.L. n. 331/1993: un'adeguata reazione alla connotazione "statistico-probabilistica" degli studi di settore*, in *Rivista di diritto tributario*, 2005, 7, pag.449.

BEGHIN M., *Prime considerazioni sulle recenti modifiche alla disciplina degli studi di settore*, in *Corriere tributario*, 2007, 3, pag.173.

BEGHIN M., *Metodi di accertamento, status sociale e determinazione sintetica del reddito complessivo Irpef: i "bamboccioni" nella morsa del redditometro*, in *Rivista di diritto tributario*, 2011, 6, pag. 301.

BERARDO G., *Le auto aziendali tra redditometro e studi di settore*, in *Corriere Tributario*, 2011, 4, pag. 292.

BERLIRI L.V., *La giusta imposta: appunti per un sistema giuridico della pubblica contribuzione. Lineamenti di riforma organica della finanza ordinaria*, Milano, 1975, pagg.33 e ss.

BIFULCO R.- CELOTTO A.- OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol.I, UTET giuridica, 2006, pagg.54 e ss. e pagg.1055 e ss.

BORGOGLIO A., *Applicazione “congiunta” di studi di settore e redditometro*, in *Il Fisco*, 2009, 47, pag.7781.

CAPOLUPO S., *Studi di settore. La difesa del contribuente*, in *Il Fisco*, 2001, pag.7529.

CAPOLUPO S., *Finanziaria 2007. Ancora modifiche per gli studi di settore*, in *Il Fisco*, 2007, 2, pag.159.

CAPUTI G., *Gli studi di settore da metodi di accertamento a calcolo automatico del reddito*, in *Corriere Tributario*, 2001, 17, pag.1254.

CARRIROLO F., *Accertamento sintetico: una sorta di “studio di settore” per le persone fisiche?*, in *Il Fisco*, 2010, 46, pag.7464.

CIPOLLA G.M., *La prova tra procedimento e processo tributario*, Padova, 2005, pagg.640 e ss.

COMELLI A., *Il redditometro è incostituzionale?*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2004, pag.1483.

CONTE D., *Aspetti problematici del redditometro e di altri consimili metodi come strumento di contrasto all'evasione*, in *Rivista di diritto tributario*, 2008, 12, pag.1095.

CORASANITI G., *La natura giuridica degli studi di settore e il problema dell'onere della prova*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2008, I, pag.13.

CORRADO L.R., *Studi di settore: crisi economica e intervalli di confidenza come difesa dalle "gravi incongruenze"*, in *Corriere tributario*, 2013, 2, pag.154.

D'AGOSTINO D., *Studi di settore. Ambito di operatività e controlli dell'Agenzia delle Entrate*, in *Il Fisco*, 2003, 35, pag. 5480.

DE MITA E., *Principi di diritto tributario*, Giuffrè, Milano, 2007, pagg.35 e ss.

DEOTTO D., *Studi di settore come meccanismo di predeterminazione automatica del reddito*, in *Corriere Tributario*, 2006, 31, pag.242.

DEOTTO D., *Il nuovo redditometro segue la scia già tracciata con gli studi di settore*, in *Corriere Tributario*, 2001, 46, pag.3821.

DEOTTO D., *Luci e ombre del nuovo accertamento sintetico*, in *Corriere Tributario*, 2010, 41, pag. 3366.

DEOTTO D., *La spesa come dato standard di partenza del "sintetico"*, in *Corriere Tributario*, 2011, 8, pag.593.

DE SIMONE F.- LEUCI C., *L'accertamento sintetico e la prova contraria: profili problematici*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2001, 5, pag. 830.

FALSITTA G., *Lotta ad oltranza alla piaga dell'evasione fiscale ma senza moratoria delle garanzie costituzionali*, in *Corriere giuridico*, 2007, 2, pag.5.

FALSITTA G., *Giustizia tributaria e tirannia fiscale*, Milano, 2008, pagg.55 e ss.; pagg.104 e ss.

FANTOZZI A., *Il diritto tributario*, Torino, 2003.

FANTOZZI A., *Gli studi di settore nell'accertamento del reddito d'impresa*, in *Diritto tributario e Corte Costituzionale*, Napoli, 2006, pag.398.

FAZZINI E., *L'accertamento per presunzioni: dai coefficienti agli studi di settore*, in *Rassegna tributaria*, 1996, pag.309.

FERLAZZO NATOLI L. – INGRAO G., *Le nuove frontiere nell'accertamento tributario - Gli studi di settore*, in *Il Fisco*, 1996, 4, pag.710.

FERRAJOLI L., *La tutela del contribuente dagli accertamenti fondati sugli studi di settore*, in *Il Fisco*, 2003, 32, pag.5029.

FERRANTI G., *La prova contraria negli accertamenti da redditometro*, in *Corriere Tributario*, 2013, 1, pag.5.

FIACCADORI S., *La prova contraria per superare la presunzione da studi di settore e la difesa del contribuente*, in *Bollettino tributario d'informazione*, 2010, 4, pag.251.

FIASCHI M., *L'evoluzione degli studi di settore. Revisione e correttivi*, in *Il Fisco*, 2003, 33, pag.5173.

GAFFURI A.M., *Lezioni di diritto tributario*, Padova, 1999, pag.124.

GAFFURI A.M., *Brevi considerazioni sugli studi di settore*, in *Bollettino tributario*, 2001, 1, pag.19.

GALLO F., *Gli studi di settore al bivio tra la tassazione del reddito normale e di quello effettivo*, in *Rassegna tributaria*, 2000, 5, pag. 1495.

GARBARINO C., *Imposizione ed effettività nel diritto tributario*, Padova, 2003, pag.316.

GIORGI M., *L'accertamento basato su studi di settore: obbligo di motivazione e onere della prova*, in *Rassegna tributaria*, 2001, pag.659.

GRIPPA SALVETTI V.M.A., *Famiglia nel diritto tributario*, Torino, 1990, pag.476.

GUERRA A. – CORVAJA, *Studi di settore: aspetti operativi e problematiche applicative con appendice*, in *Il Fisco*, 2006, 30, pag.4467.

IORIO A., *Estratti conto per giustificare il tenore di vita dimostrato*, in *Il Sole 24 Ore* del 30 maggio 2010.

LA ROSA S., *Principi di diritto tributario*, Torino, 2004, pag.131.

LONGOBARDI E., *Vent'anni dopo ovvero la lunga marcia degli studi di settore*, in *Il Fisco*, 2001, ALL. n.44, 13, pag.9.

LUPI R., *Manuale giuridico professionale di diritto tributario*, Milano, 2001, pag.573.

LUPI R., *Evasione fiscale, istituzioni ed accordi*, in LA ROSA (a cura di), *Autorità e consenso nel diritto tributario*, Milano, 2007, pag.38.

LUPI R., *Evasione fiscale e diversa rilevabilità della capacità economica*, in *Rassegna tributaria*, 2007, 6, pag.1649.

MANZONI I., *Gli studi di settore e gli indicatori di normalità economica come strumenti di lotta all'evasione*, in *Rassegna tributaria*, 2008, V, pag.1243.

MARCHESELLI A., *Le presunzioni nel diritto tributario: dalle stime agli studi di settore*, Torino, 2008, pag.280.

MARCHESELLI A., *Costituzionalità del redditometro e difesa contro gli studi di settore*, in *GT-Rivista di giurisprudenza tributaria*, 2004, 11, pag.1018.

MARCHESELLI A., *Studi di settore e difesa del contribuente*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2008, 5, pag.897.

MARONGIU G., *Coefficienti presuntivi, parametri e studi di settore*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2002, 5, I, pag.707.

MENDELLA F.M., *Evoluzione normativa delle procedure per gli accertamenti tributari*, in *Diritto e Giustizia*, 2003, 6, pag.52.

MERCURIO P., *Riflessioni sulle novità in materia di studi di settore*, in *Il Fisco*, 2006, 4, pag.6220.

MORETTI P., *Revisione periodica e ampliamento della platea per gli studi di settore*, in *Corriere Tributario*, 2007,3, pag.192.

MOSCHETTI F., *La capacità contributiva*, Padova, 1993, pag.19

NICOLA M., *Il nuovo redditometro “studio di settore per nuclei familiari”*, in *Il nuovo diritto delle Società*, 2012, 7, pag.468.

PAPA C., *Il nuovo redditometro*, in *Bollettino Tributario*, 2012, 6, pag.412.

PEGORIN L., *Presunzioni e profili di tutela del contribuente*, in *Euroconferenze Circolare Tributaria*, 2009, pag.37.

PERRONE L., *Evoluzione e prospettive dell'accertamento tributario*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1989, 1, I, pag.96.

PERRUCCI U., *Sulla natura dei coefficienti presuntivi*, in *Il Fisco*, 1990, XXXVIII, pag.5900.

PERRUCCI U., *Dall'accertamento sintetico al redditometro*, in *Bollettino tributario*, 2007, 19, pag.1528.

PERRUCCI U., *In arrivo un nuovo redditometro*, in *Bollettino tributario d'informazioni*, 2010, 11, pag. 848.

PESOLE D., *“Stato di guerra contro l'evasione”*, in *Il Sole 24 Ore* del 18 agosto 2012.

PESOLE D., *“Intolleranza verso chi evade”*, in *Il Sole 24 Ore* del 2 ottobre 2012.

PINO C., *Sull'attendibilità degli accertamenti basati sugli studi di settore*, in *Rivista di giurisprudenza tributaria*, 2005, 9, pag.858.

PINO C., *L'accertamento sintetico e il nuovo redditometro*, in *Corriere Tributario*, 2010, 26, pag.2057.

SANTACROCE B., *Operativo dal 2008 il nuovo tetto ai ricavi*, in *Il Sole 24 Ore* del 26 gennaio 2007.

SANTACROCE B., *L'occhio del Fisco sui grandi acquisti*, in *Il Sole 24 Ore* del 20 giugno 2011.

SANTACROCE B., *“Nuovo” redditometro: impatto sulle abitudini dei contribuenti e possibili difese*, in *Corriere Tributario*, 2011, 45, pag.3742.

SERRANO' M.V. – DE MARCO S., *Il redditometro: limiti applicativi e questioni irrisolte alla luce della più recente giurisprudenza*, in *Bollettino tributario*, 2007, 9, pag.755.

TESAURO F., *L'accertamento sintetico del reddito ed il redditometro*, in *Bollettino tributario*, 1986, 12, pag.952.

TORTORELLI M., *Le possibili difese del contribuente dal redditometro*, in *Corriere Tributario*, 2010, 32, pag.2628.

TREVISANI A., *Con il nuovo redditometro si parte dal nucleo familiare*, in *Corriere Tributario*, 2011, 47, pag.3903.

VERSIGLIONI M., *Prova e studi di settore*, Milano, 2007, pag.171.

LEGISLAZIONE

D.P.R. 26 ottobre 1972 n.633

D.P.R. 29 settembre 1973 n.600

D.L. 19 dicembre 1984 n.853 (convertito con L.17 febbraio 1985 n.17)

D.P.R. 22 dicembre 1986 n.917 (TUIR)

D.L. 2 marzo 1989 n.69 (convertito con L.27 aprile 1989 n.154)

D.L. 19 settembre 1992 n.384 (convertito con L.14 novembre 1992 n.438)

L. 29 ottobre 1993 n.427

D.L. 30 agosto 1993 n.331 (convertito con L. 29 ottobre 1993 n.427)

L. 28 dicembre 1995 n.549

D.P.R. 16 settembre 1996 n.570

L. 23 dicembre 1996 n.662

L. 8 maggio 1998 n.146

D.P.R. 31 maggio 1999 n.195

D.L. 4 luglio 2006 n.223 (convertito con L.4 agosto 2006 n.248)

L. 27 dicembre 2006 n.296 (Legge Finanziaria 2007)

D.L. 31 maggio 2010 n.78 (convertito con L.30 luglio 2010 n.122)

CIRCOLARI

Circolare ministeriale n.7/E del 30 aprile 1997

Circolare ministeriale n.110/E del 21 maggio 1999

Circolare Agenzia delle Entrate n.148/E del 5 luglio 1999

Circolare Agenzia delle Entrate n.54/E del 13 giugno 2001

Circolare Agenzia delle Entrate n.58/E del 27 giugno 2002

Circolare Agenzia delle Entrate n.28/E del 4 agosto 2006

Circolare Agenzia delle Entrate n.11/E del 16 febbraio 2007

Circolare Agenzia delle Entrate n.31/E del 22 maggio 2007

Circolare Agenzia delle Entrate n.49/E del 9 agosto 2007

Circolare Agenzia delle Entrate n.5/E del 23 gennaio 2008

Circolare Agenzia delle Entrate n.13/E del 9 aprile 2009

Circolare Agenzia delle Entrate n.12/E del 12 marzo 2010

Circolare Agenzia delle Entrate n.4/E del 15 febbraio 2011

GIURISPRUDENZA

Corte Costituzionale

Sentenza n.22/1982

Sentenza n.283/1987

Sentenza n.105/2003

Corte di Cassazione

Sentenza n.2891/2002

Sentenza n.16771/2002

Sentenza n.3135/2005

Sentenza n.21224/2006

Sentenza n.2656/2007

Sentenza n.14367/2007

Sentenza n.3288/2009

Sentenza n.26635/2009 a Sezioni Unite

Sentenza n.26636/2009 a Sezioni Unite

Sentenza n.26637/2009 a Sezioni Unite

Sentenza n.26638/2009 a Sezioni Unite

Sentenza n.16235/2010

Sentenza n.14168/2012

Sentenza n.14896/2012

Sentenza n.18604/2012

Sentenza n.23554/2012

Sentenza n.8056/2013

Giurisprudenza di merito

Sentenza Commissione Tributaria Prov. di Macerata, Sez.III, del 5 dicembre 2003 n.151

Sentenza Commissione Tributaria Prov. di Milano, Sez.VIII, del 18 aprile 2005 n.60

Sentenza Commissione Tributaria Prov. di Bari, Sez.VIII, del 26 gennaio 2007 n.228

Sentenza Commissione Tributaria Reg. Sicilia del 10 giugno 2008 n.57

Sentenza Commissione Tributaria Prov. di Bari del 27 gennaio 2009 n.70

Sentenza Commissione Tributaria Prov. di Vicenza del 16 ottobre 2012 n.115

Ordinanza Tribunale di Napoli, Sez. distaccata Pozzuoli, del 20 febbraio 2013 n.250

Sentenza Commissione Tributaria Prov. di Reggio Calabria, Sez.II, del 18 aprile 2013 n.74/02/13

SITOGRAFIA

www.agenziaentrate.it

www.fiscooggi.it

www.ilsole24ore.com/norme-e-tributi.shtml