

## **Accertamento sintetico – precisazioni fornite in sede di Forum fiscale, Telefisco e nella circolare n. 4/E del 2011**

*di Fabio Carriolo*

### **Aspetti generali**

L'accertamento sintetico si situa sulla linea dei vari strumenti a disposizione del Fisco per porre in essere la ricostruzione presuntiva di basi imponibili: e proprio la sua natura presuntiva ne ha raccomandato fin dagli albori un utilizzo prudente.

In epoca recente, da strumento residuale l'accertamento sintetico è divenuto in sostanza la modalità ordinaria di analisi dei redditi delle persone fisiche ai fini del recupero delle imposte e dell'irrogazione delle sanzioni connesse all'infedele – od omessa – dichiarazione.

Tale «rifondazione» ed estensione del «sintetico» è resa possibile dall'inedita disponibilità di dati e informazioni da parte dell'amministrazione (cioè dell'Agenzia delle Entrate), mediante i numerosi obblighi di comunicazione scaturiti dalle normative anti-evasione degli ultimi anni, nonché dall'informatizzazione avanzata delle procedure impiegate nell'attività investigativa.

Nel contesto delle innovazioni apportate dal D.L. 31.5.2010, n. 78, convertito dalla L. 30.7.2010, n. 122, l'accertamento sintetico (art. 38, quarto comma, D.P.R. 29.9.1973, n. 600) è stato reimpostato da un lato valorizzando le «spese di qualsiasi genere» (viste come il presupposto e la base di riferimento della ricostruzione sintetica, e dall'altro innovando le modalità «redditometriche» di ricostruzione del reddito (con un decreto ministeriale in attesa di emanazione).

## **Il nuovo accertamento sintetico puro**

A seguito delle innovazioni normative del 2010, l'accertamento sintetico si riafferma come un meccanismo teso alla rettifica delle dichiarazioni presentate dalle persone fisiche, soprattutto in assenza di un'attività economica «manifesta» (ovvero *a latere* rispetto ad altre tipologie di rettifica orientate alla ricostruzione dei redditi dell'attività di impresa o professionale).

Spicca innanzi tutto il riferimento alle «spese di qualsiasi genere», che – nel contesto dell'accertamento sintetico puro (il quale non necessita di fatti-indice formalizzati di capacità contributiva) – possono costituire la base della ricostruzione reddituale. Spese che, evidentemente, possono riferirsi sia all'acquisto di beni, sia all'acquisto di servizi, prescindendo dalla formale titolarità del diritto di proprietà su beni «sintomatici».

La formalizzazione, poi, di un nuovo «redditometro», dovrebbe essere condotta in un modo verosimilmente più attendibile rispetto ai vecchi strumenti, anche in considerazione della disponibilità di vaste banche dati fiscali, da abbinare al sintetico sia in fase di *intelligence* preventiva, sia nella messa a punto della rettifica specificamente rivolta al contribuente «X».

Inoltre, il tentativo obbligatorio di adesione vincola gli uffici a tener conto delle dimostrazioni contrarie fornite dai contribuenti, rafforzando ulteriormente la sostenibilità della ricostruzione effettuata.

## **Alcuni ragguagli in relazione all'onere probatorio**

La prova «vincolata» incardinata nell'art. 38, quarto comma, richiede la dimostrazione che il «finanziamento» delle spese 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 di imposta o, comunque, legalmente esclusi dalla formazione della

base imponibile. Detta prova deve quindi orientarsi ancora (come nella vecchia versione dello strumento) alla dimostrazione di una inapplicabilità soggettiva della norma, imperniata sull'irrelevanza, ai fini dell'imponibilità del reddito, delle somme che sono servite a sostenere le spese (ad esempio, le disponibilità sono il frutto di elargizioni da parte dei genitori).

La controprova fornita dal contribuente dovrebbe potersi estendere anche alla dimostrazione che, nel caso specifico, la valorizzazione di un determinato componente reddituale non corrisponde alla realtà fiscale/contributiva.

### **I nuovi elementi indicativi di capacità contributiva**

Secondo il quinto comma dell'articolo in esame, la determinazione sintetica può essere fondata anche *«sul contenuto induttivo di elementi indicativi di capacità contributiva individuato mediante l'analisi di campioni significativi di contribuenti, differenziati anche in funzione del nucleo familiare e dell'area territoriale di appartenenza, con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale con periodicità biennale»*, facendo salva la possibilità di produrre prova contraria da parte dei contribuenti.

Il decreto che dovrà essere emanato conterrà il nuovo «redditometro», che si avvarrà della previa analisi di campioni significativi di contribuenti: tale novità rende più prossimo il redditometro rispetto alle operazioni ricostruttive poste in essere – con approccio statistico-econometrico – nell'ambito dell'elaborazione degli studi di settore.

La diversificazione dei contribuenti anche con riferimento al contesto familiare e all'area geografica di appartenenza dovrebbe inoltre consentire una selezione più precisa dei casi da approfondire.

Può altresì essere osservato che la valorizzazione dei beni e dei servizi nell'ambito del nuovo redditometro dovrebbe poter essere

meno «fissa», accogliendo i valori di mercato piuttosto che un valore *standard* senza riscontro nella situazione reale, ovvero dei valori attendibilmente stimati, manifestando i criteri di stima adottati.

### **Ulteriori condizioni e modalità di esecuzione dell'accertamento sintetico**

A rafforzare lo strumento accertativo interviene la previsione secondo cui la ricostruzione sintetica del reddito dei contribuenti – evidentemente, sia nella variante «pura», sia in quella «redditometrica», fondata su indicatori *standard* – può avvenire se, comunque, il reddito complessivo accertabile eccede di almeno 1/5 quello dichiarato. L'analisi dell'ufficio può anche limitarsi a un anno di imposta «X», relativamente al quale operi la presunzione spesa (per l'acquisto o la gestione del bene/servizio) = reddito.

Infine, l'ultimo comma dell'articolo prevede il già rammentato obbligo, per l'ufficio, di invitare il contribuente a fornire dati e notizie rilevanti, e quindi ad attivare il procedimento di adesione.

Il «tentativo di adesione» si pone quindi come una fase essenziale del complessivo accertamento, e le conseguenze di tale fase dipendono in larga misura dalle determinazioni del contribuente accertato, che potrà scegliere di aderire (di fronte all'eventuale rideterminazione della pretesa dell'ufficio e, comunque, fruendo della riduzione delle sanzioni a  $\frac{1}{4}$  del minimo edittale), ovvero non partecipare o non concludere positivamente il contraddittorio, con la possibilità di impugnare l'atto avanti la Commissione tributaria provinciale. È opportuno comunque rammentare che anche all'esordio dell'eventuale fase contenziosa, le parti in causa – ufficio e contribuente – possono «incontrarsi» su una ragionevole ridefinizione degli importi, previo contraddittorio, nell'ambito della procedura di conciliazione giudiziale.

Il legislatore ha invece inteso escludere, nel caso dell'accertamento sintetico, la possibilità, da parte dell'ufficio, di emanare un pvc semplicemente definibile mediante la specifica procedura di definizione che esclude la fase del contraddittorio (art. 5-*bis*, D.Lgs. n. 218/1997): è logico pensare che tale scelta sia motivata dal più volte evidenziato carattere «incerto» delle ipotesi ricostruttive generate dal «sintetico», che possono essere meglio messe a punto mediante il dialogo tra le due parti.

Sembra invece rimanere aperta la possibilità di attivare la procedura di definizione dell'invito al contraddittorio emanato dall'ufficio (art. 5, comma 1-*bis*, D.Lgs. n. 218/1997), la quale però – a fronte del vantaggio costituito dalla riduzione delle sanzioni a 1/8 del minimo edittale – viene a precludere il contraddittorio, obbligando il contribuente all'accettazione integrale dell'ipotesi di recupero dell'ufficio.

### **La capacità contributiva e la rilevanza del patrimonio**

Nel contesto giuridico-tributario, e ancor più nel particolare settore delle attività di accertamento (contraddistinte da poteri pervasivi in capo all'amministrazione e dall'operare di molteplici presunzioni di varia natura), la capacità contributiva rappresenta un «faro» per tutti gli operatori: occorre pertanto verificare se una determinata normativa, ovvero la sua applicazione, siano conformi a questo «canone», che lega l'obbligazione tributaria a una logica non arbitraria (in attuazione di ancor più fondamentali obblighi di solidarietà).

Anche l'accertamento sintetico – che si presenta come uno strumento versatile e generalizzabile per il controllo delle posizioni di una moltitudine di contribuenti «persone fisiche» - deve essere in tale contesto confrontato con i principi generali dell'ordinamento: in mancanza, infatti, della necessaria sensibilità e di adeguati

correttivi, il «sintetico» potrebbe trasformarsi in una *minimum tax* o in una sorta di «studio di settore», particolarmente penalizzante perché rivolto alla ricostruzione dei redditi delle persone fisiche (caratterizzati dall'assenza di analiticità e dall'operare di una tassazione IRPEF fortemente progressiva).

Si rammenta a tale riguardo che, in forza dell'art. 53 Cost., *«tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva»*, e *«il sistema tributario è informato a criteri di progressività»*.

L'art. 53 Cost. limita la libertà dei cittadini, costituzionalizzando un loro dovere e un corrispondente diritto dello Stato, ma consente altresì (funzionando come norma di garanzia) di adattare tale dovere alla situazione specifica di ciascuno, attraverso la fondazione del principio di capacità contributiva (se il singolo ha l'obbligo di contribuire alle spese pubbliche in ragione della sua capacità contributiva, ciò significa che lo Stato non può costringerlo a pagare oltre tale limite).

Inoltre, se il singolo deve concorrere con tutti gli altri interessati in funzione della sua capacità contributiva, per stabilire la quota di tale concorso deve aversi riguardo principalmente, se non esclusivamente, alla capacità contributiva.

Per quanto attiene alla definizione concettuale della capacità contributiva, può essere rammentata la sentenza della Corte Costituzionale n. 201 del 1975, ove è stato affermato che *«Il principio della capacità contributiva..., sul piano garantistico costituzionale, deve essere inteso come espressione dell'esigenza che ogni prelievo tributario abbia causa giustificatrice in **indici concretamente rivelatori di capacità contributiva**... I soggetti assumono così tale capacità contributiva in funzione del collegamento con le fattispecie cui la norma tributaria attribuisce tale efficacia indicativa, secondo valutazioni riservate al legislatore.*

*In altri termini, per capacità contributiva, ..., deve intendersi l'idoneità soggettiva all'obbligazione d'imposta, deducibile dal presupposto al quale la prestazione è collegata, senza che spetti al giudice della legittimità delle leggi alcun controllo, se non, ovviamente, sotto il profilo dell'assoluta arbitrarietà o irrazionalità delle norme».*

Inoltre, secondo quanto è stato affermato dalla Corte Costituzionale, «rientra nella discrezionalità del legislatore, con il solo limite della non arbitrarietà, la determinazione dei singoli fatti espressivi della **capacità contributiva** che, quale idoneità del soggetto all'obbligazione di imposta, può essere desunta **da qualsiasi indice che sia rivelatore di ricchezza e non solamente dal reddito individuale**» (cfr. la sentenza della Corte Costituzionale n. 156 del 10.5.2001, dep. il 21 maggio 2001. La pronuncia citata fa richiamo alle precedenti sentenze n. 111 del 1997, n. 21 del 1996, n. 143 del 1995, n. 159 del 1985).

Ciò significa, per inciso, che anche il **patrimonio**, ovvero elementi patrimoniali specificamente considerati, possono integrare la capacità contributiva: e tale sembra essere, per l'appunto, l'orientamento manifestato dal legislatore con l'«invenzione» dell'accertamento sintetico (nella versione più recente dello strumento, più che di patrimonio – *stock* fisso di «ricchezza» - si può parlare in verità di «spese»).

### **Alcune considerazioni sulle spese quali elementi indicatori di capacità contributiva**

Nel contesto del nuovo accertamento sintetico, introdotto nel 2010 (la norma modificativa dell'art. 38 è rappresentata dall'art. 22, c. 1, D.L. 31.5.2010, n. 78, convertito dalla L. 30.7.2010, n. 122) con possibilità di applicazione alle rettifiche dei redditi del 2009 e dei successivi periodi di imposta, può osservarsi che il quarto comma dell'art. 38, fa riferimento alle «spese di qualsiasi genere»,

che vengono viste – semplicemente – come il presupposto e la base di riferimento della ricostruzione sintetica.

La «spesa», cioè il sacrificio finanziario necessario alla gestione del bene, più che il bene «privato» in sé, è dunque intesa come il reale indicatore di capacità contributiva: se il contribuente acquista il tal servizio (ad esempio, l'iscrizione a un *club* esclusivo), per ciò stesso è ritenuto manifestare un'attitudine contributiva superiore a quella manifesta. Si guarda insomma allo *status* del contribuente, che può ben essere costituito anche da disponibilità materialmente poco visibili.

Nell'acquisizione e nel mantenimento di tale *status*, è certo che gioca un ruolo rilevante, in positivo o anche in negativo, il **contesto familiare** di riferimento: ad esempio, se le vacanze della famiglia sono pagate dai genitori/nonni, si tratta di «liberalità» prive di rilevanza reddituale per il contribuente.

Si osserva incidentalmente che, comunque, l'applicazione dell'accertamento sintetico non dovrebbe prestarsi a distorcere le capacità reddituali davvero in gioco: a tale riguardo, si consideri che – ad esempio – la disponibilità di un bene immobile può essere ottenuta anche attraverso mutui o *leasing* abitativi. È evidente che il bene in questione non può in tale situazione entrare due volte nel computo, per sé stesso e attraverso la valorizzazione dell'onere finanziario. Anche perché a questo punto il Fisco potrebbe trovarsi ad «aggredire» non una disponibilità economica, espressione di capacità contributiva, bensì l'indebitamento del soggetto controllato (aggravandone ulteriormente la situazione).

Per quanto manifestato poco sopra, nel nuovo contesto normativo è comunque consentito al contribuente di controargomentare in base alla dimostrazione che le spese sono il frutto di redditi non riferibili a quelli posseduti nel periodo di imposta in osservazione: se quindi, in seno al contraddittorio con l'ufficio, venisse validamente



fornita la dimostrazione che l'investimento è stato finanziato (a titolo oneroso) da un terzo, esso dovrebbe essere escluso dal computo quale investimento, mentre dovrebbero esserne incluse le rate del finanziamento (in quanto espressioni di un reddito presuntivamente disponibile nel periodo di imposta).

#### **Le precisazioni fornite dall'Agenzia delle Entrate**

Nell'ambito della **videoconferenza «Forum fiscale» del 14.1.2011**, l'Agenzia ha affermato i seguenti principi:

- esiste una **regola di alternatività** tra l'accertamento sintetico puro (fondato, semplicemente, sulla rilevazione delle spese di qualunque genere effettuate dal contribuente) e quello «redditometrico», fondato su indicatori *standard* elaborati dall'amministrazione, tale seconda tipologia di «sintetico» è fondata *«sul contenuto induttivo di elementi indicativi di capacità contributiva individuato mediante l'analisi di campioni significativi di contribuenti differenziati anche in funzione del nucleo familiare e dell'area territoriale di appartenenza»*, mediante un decreto di prossima emissione. Secondo quanto affermato dall'Agenzia, «la scelta dello strumento da utilizzare non necessariamente deve essere effettuata a monte ma, in ragione della fattispecie concreta, potrà essere effettuata successivamente in base alle risultanze istruttorie». Insomma, nelle prime fasi del controllo verrà effettuata la scelta tra le due tipologie di sintetico, evidentemente nell'ambito di un'istruttoria tarata sulle caratteristiche soggettive del contribuente in esame (si esclude l'accertamento analitico e analitico-induttivo, se si tratta di una persona fisica che non esercita formali attività economiche);

- per quanto attiene all'**acquisto di beni patrimoniali**, i quali – come sopra affermato – possono essere acquistati mediante il risparmio accumulato in molti periodi di imposta, non è ritenuta

sufficiente ai fini probatori «*l'astratta riferibilità della spesa alla capienza reddituale degli anni precedenti*»: il rischio di non riuscire a dimostrare la provenienza delle somme da redditi tassati in precedenti periodi di imposta è quindi concreto e generatore di possibili vertenze con l'amministrazione, sia perché potrebbe essere ardua la stessa dimostrazione della capienza reddituale, ad esempio negli anni ottanta (!), sia perché la dimostrazione richiesta sembra più «pesante», e necessita di una valutazione caso per caso;

- se il bene di natura patrimoniale viene **acquistato tramite finanziamento** (mutuo, *leasing*, etc.) ai fini dell'accertamento sintetico «*rileveranno solamente le quote o i canoni pagati nell'anno che andranno ad aggiungersi alle altre spese sostenute nel corso del periodo d'imposta esaminato*»: viene pertanto escluso, come è ragionevole, che l'intero ammontare dell'investimento patrimoniale «si aggiunga» alle quote e ai canoni (se l'acquisto è finanziato tramite il credito, evidentemente, sarà quest'ultimo, e non il valore del bene, a costituire l'«impiego di capacità contributiva» ai fini della ricostruzione sintetica del reddito;

- il reddito che, per il Fisco, deve essere idoneo a «coprire» le spese, è il **reddito finanziario (reale) disponibile**, a prescindere dall'eventuale esistenza di regimi fiscali di favore che escludano in tutto o in parte detto reddito dalla formazione della base imponibile IRPEF (ad esempio, nel caso del possesso di beni di interesse storico-artistico locati, per i quali deve essere dichiarata la sola rendita catastale, e non il canone locativo).

**Per quanto sopra affermato:**

a. l'accertamento sintetico puro e quello redditometrico non possono essere combinati «a volontà», anche perché – evidentemente – ne risentirebbero le motivazioni dell'accertamento (data l'incoerenza logica tra le «spese di qualsiasi genere» e gli indicatori *standard* fondati sul contenuto induttivo di taluni elementi legati al

possesto di beni, all'acquisto di servizi, etc.);

b. il contribuente «incapiente» che, subendo un accertamento sintetico, si trovi a dover dimostrare la provenienza non reddituale, tassata, etc., di un bene patrimoniale (tipicamente, la «casa» di abitazione), è sottoposto al rischio di vedersi imputato a reddito nel periodo di imposta in osservazione l'intero investimento effettuato, con i conseguenti recuperi a imposizione, le sanzioni e gli interessi. Chiaramente, può essere agevole invece dimostrare che la provvista è giunta da erogazioni liberali di familiari, attraverso gli atti notarili, i movimenti sui conti, le copie dei bonifici, etc.;

c. il ricorso al credito potrebbe costituire un *escamotage*, da parte di taluni contribuenti, per liberarsi dallo scomodo onere di dover provare la provenienza dei redditi necessari all'investimento patrimoniale. È tuttavia evidente che contrarre un finanziamento espone soprattutto i contribuenti «occulti» alla necessità di instaurare un rapporto con istituti di credito o altri intermediari, esponendosi all'ulteriore rischio dei controlli di tipo bancario/finanziario (i quali, come è noto, possono ben combinarsi ai fini istruttori con l'accertamento sintetico);

d. il contribuente può liberarsi dalle presunzioni operanti nell'ambito dell'accertamento sintetico, purché si dimostri titolare di redditi di qualsiasi tipo conosciuti al Fisco, in grado di giustificare l'impiego, ovvero di somme legittimamente escluse dalla base imponibile, o di provenienza non reddituale (ad esempio, frutto di disinvestimenti).

### **Le indicazioni fornite da «Telefisco»**

Il **26.1.2011** ha avuto luogo l'annuale edizione di «**Telefisco**», manifestazione nell'ambito della quale l'Agenzia delle Entrate ha avuto modo di puntualizzare che rientrano nella nozione di «spese di qualsiasi genere», da confrontarsi con il reddito dichiarato dal

contribuente, anche quelle che in passato erano annoverabili tra le spese per incrementi patrimoniali.

Tali spese, relative a cospicui investimenti privati (ad esempio, l'acquisto di un immobile abitativo), erano precedentemente ripartite su cinque periodi di imposta. Da ciò consegue che la spesa riferita all'investimento effettuato nell'anno X verrà integralmente attribuita dal Fisco all'anno stesso, salva la prova contraria fornita dal contribuente (detta prova, si ritiene, dovrà essere fornita in sede di contraddittorio, ovvero nella successiva ed eventuale fase contenziosa). Il problema è costituito, quanto all'applicazione di tale criterio, dalle oggettive difficoltà che potrebbero sorgere in ordine alla dimostrazione che la «provvista» necessaria a sostenere la spesa si è formata con redditi tassati (in un arco pluriennale, se non pluridecennale).

Le innovazioni in materia di accertamento sintetico sono state brevemente inquadrare (con una breve ricostruzione della nuova normativa e delle sue motivazioni) anche nella **circolare dell'Agenzia delle Entrate 15.2.2011, n. 4/E**, che per ulteriori indirizzi e approfondimenti ha fatto rinvio a futuri chiarimenti ufficiali.

### **Considerazioni di sintesi**

Dalla messa a punto del nuovo accertamento sintetico – nelle sue due versioni pura e redditometrica –, e soprattutto dal suo impiego generalizzato nei confronti delle persone fisiche, potrebbe provenire un ulteriore impulso alle attività di recupero della base imponibile oggetto di evasione fiscale.

Ci si rende conto, tuttavia, che una simile estensione del «sintetico», ancorché affiancata al «contraddittorio obbligatorio» con l'ufficio, rischierebbe di causare i problemi generati dall'applicazione

degli studi di settore, la cui valenza ai fini dell'accertamento è definitivamente relegata nel campo delle presunzioni semplici.

Analogamente a quanto accade per altri strumenti e metodologie di ricostruzione presuntiva di basi imponibili, si deve ritenere che l'ufficio dovrebbe comunque dimostrare in giudizio le condizioni di applicabilità degli indicatori, ovvero la rilevanza reddituale di una determinata spesa, assunta come sintomatica dell'esistenza di un maggior reddito rispetto a quanto dichiarato, nonché i motivi in base ai quali avesse disconosciuto le ragioni e le prove addotte dal contribuente.

18 aprile 2011

Fabio Carriolo