

# Lo «stato dell'arte» in materia di accertamento sintetico

di Fabio Carriolo

Rispetto a una tendenza pluriennale volta al miglioramento dei risultati di contrasto all'evasione, l'amministrazione finanziaria esprime ora anche *«un approccio 'cooperativo', che considera i contribuenti come soggetti da assistere nell'assolvimento degli obblighi tributari»*, ponendo *«al centro il cittadino/contribuente»* e accrescendo *«la propensione al servizio dell'amministrazione»* [così si esprime il «piano dell'Agenzia» che costituisce l'allegato 2 della convenzione con il MEF per il triennio 2015/2017].

Tali principi – guida dovranno chiaramente guidare anche le attività di controllo rivolte alla «macrotipologia» di contribuenti costituita dalle persone fisiche, ma ciò potrà essere apprezzato, si ritiene, nella circolare di programmazione che generalmente con cadenza annuale viene emanata dall'Agenzia delle Entrate per tracciare una mappa generale dei controlli da svolgere [appunto, in attuazione della convenzione e in ultima analisi degli indirizzi promananti dal Ministero].

Relativamente proprio alle persone fisiche, l'accertamento sintetico ha costituito negli ultimi anni – a partire dal 2007 con il suo recupero come metodologia investigativa e quindi nel 2010 con la rielaborazione della normativa di riferimento – la modalità tipica dei controlli e degli accertamenti, sia in sede di selezione preventiva, sia nella ricostruzione dei redditi presunti.

La materia verrà di seguito esaminata ripercorrendo le evoluzioni normative fino all'ultima revisione degli indici [avvenuta con D.M. 16.9.2015], nonché le indicazioni di prassi e gli orientamenti giurisprudenziali.

**Ricostruzione normativa**

L'accertamento sintetico è stato concretamente sviluppato, anche successivamente alle innovazioni normative apportate dal D.L. 31.5.2010, n. 78, convertito dalla L. 30.7.2010, n. 122 [applicabile alle annualità 2009 e successive], nelle seguenti due versioni:

- accertamento sintetico puro [art. 38, comma 4, primo periodo], fondato su determinati elementi e circostanze di fatto [ad esempio, una determinata spesa sostenuta nel periodo di imposta considerato, che non appaia giustificata dal reddito dichiarato];
- accertamento sintetico «redditometrico» [art. 38, comma 4, secondo periodo], fondato sugli indicatori di capacità contributiva codificati nell'apposito decreto ministeriale.

In ambedue le ipotesi, l'attivazione dello strumento scaturisce dallo scostamento biennale pari almeno al 25% (nella versione «storica»), ovvero al 20% (nella versione applicabile a decorrere dal periodo di imposta 2009) tra quanto determinabile sinteticamente e quanto è evidenziato in dichiarazione dal contribuente.

Oltre alle spese sostenute, nell'ambito dell'accertamento sintetico / redditometrico possono assumere rilevanza le disponibilità assunte tramite finanziamenti, nonché i finanziamenti stessi quali autonomi indici di ricchezza dei contribuenti.

Per quanto attiene ai cosiddetti investimenti patrimoniali - cioè alle spese non coerenti con la capacità contributiva dichiarata, che nella vecchia versione dell'accertamento sintetico venivano suddivise in più periodi di imposta -, si osserva che in linea di principio avviene l'imputazione del periodo di imposta di sostenimento, con onere del contribuente di dimostrarne la congruità rispetto al reddito.

In questo contesto, la dimostrazione che la spesa è stata finanziata con il ricorso a capitale di debito vale a escludere il pieno concorso dell'intero corrispettivo dell'acquisto alla determinazione del reddito imponibile «sintetico». Verrà tuttavia ad assumere rilevanza la spesa riferibile ai ratei del finanziamento concesso dall'istituto di credito.

Se quindi si è in grado di pagare rate di mutuo per 12.000 euro nel corso del periodo di imposta, ciò attesta che si gode di un reddito disponibile corrispondente almeno a tale cifra.

Al riguardo occorre considerare, in generale, che le posizioni con scostamenti inferiori a 12.000 euro non saranno prese in considerazione dall'Agenzia delle Entrate (comunicato stampa dell'Agenzia delle Entrate 20.1.2013, n. 6).

### Redditi, risparmi e finanziamenti

Nella ormai risalente **circolare n. 27 del 14.8.1981**, l'Amministrazione ha chiarito che l'accertamento sintetico può attribuire rilevanza – ai fini della ricostruzione presuntiva dell'imponibile – alle altre tipologie di spese fondatamente presumibili, come ad esempio le seguenti:

- spese per il mantenimento proprio e degli altri familiari a carico (oneri per vitto, vestiario e altre primarie esigenze, da esaminare in relazione all'età e alla condizione delle persone totalmente o parzialmente a carico);
- eventuale canone locativo pagato per l'appartamento adibito ad abitazione propria, cui vanno aggiunte le spese di riscaldamento, condominiali e varie;
- spese mediche, premi di assicurazione, interessi passivi, etc.;
- nel caso in cui risultino corrisposti interessi su mutui, deve essere tenuto in considerazione anche l'ammontare delle quote capitale comprese nelle rate pagate nell'anno;
- eventuale quota-risparmio (in presenza di investimenti patrimoniali effettuati con notevole esborso di contanti, l'importo dei pagamenti in contanti si ritiene costituito da redditi conseguiti negli anni immediatamente precedenti e solo in parte nell'anno per il quale si procede<sup>1</sup>).

Spicca in verità nella circolare il riferimento alle sole **quote capitale** dei mutui, cioè alla parte del rateo che rappresenta la restituzione del capitale, come se anche le quote interessi non rappresentassero una capacità di spesa del contribuente, eventualmente non rappresentata dai redditi indicati in dichiarazione.

Per quanto è dato di comprendere, l'evoluzione della prassi e infine anche della normativa nel corso degli anni ha condotto a valorizzare sic et simpliciter le rate dei finanziamenti come sintomo di capacità contributiva, prescindendo dalla natura del rateo (quota capitale / quota

<sup>1</sup> Le spese in contanti, allo stato, devono essere viste anche sotto il profilo dell'applicazione delle norme antiriciclaggio e dei vincoli rispetto ai pagamenti in contanti.

interessi).

Nella successiva **circolare ministeriale n. 101 del 30.4.1999**, è stata sottolineata l'esigenza di procedere nella rettifica del reddito secondo un criterio di prudenza, soprattutto in presenza di indicatori che costituiscono il soddisfacimento di bisogni primari o che sono caratterizzati da elevata rigidità (spese per l'abitazione e per mutui immobiliari, etc.).

Per contrastare l'accertamento sintetico il contribuente può dimostrare:

- l'inesistenza dell'indice di maggior capacità contributiva (cioè che non possiede imbarcazioni, etc.);
- che il maggior reddito sintetico è costituito da ricchezza non imponibile, quali redditi esenti o soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta, disinvestimenti patrimoniali, realizzazione plusvalenze non tassabili (generate, ad esempio, dalla vendita di immobili posseduti da più di 5 anni) rendite fiscali derivanti da regimi forfetari, MUTUI, che le spese sono state sostenute da altri soggetti (coniuge, genitori, o terzi), etc.

Anche nella **circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 49/E del 9.8.2007**, con indicazioni che appaiono valide anche nel contesto del nuovo *sintetico*, gli uffici fiscali devono tenere presente ogni argomentazione ed elemento di valutazione forniti dal contribuente, nella prospettiva di un accertamento convincente (e in grado di superare, eventualmente, la prova del contenzioso).

Gli uffici sono tenuti ad esaminare la documentazione prodotta dal contribuente, valutandone l'idoneità probatoria in relazione al possesso ed effettivo utilizzo nello specifico periodo d'imposta, nell'ambito del biennio oggetto di controllo, di:

- redditi esenti;
- redditi assoggettati a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta;
- somme riscosse a titolo di disinvestimenti patrimoniali nonché vagliare eventuali diverse giustificazioni, anche riferibili ai componenti il nucleo familiare, dello stesso tenore documentale, che pur non essendo espressamente considerate dell'art. 38 del D.P.R. n. 600/1973 sono tuttavia suscettibili di apprezzamento, quali ad esempio:
- utilizzo di finanziamenti;

– utilizzo di somme di denaro derivanti da eredità, donazioni, vincite, eccetera;

– utilizzo di effettivi redditi conseguiti a fronte di importi fiscali convenzionali (ad esempio, i redditi agrari tassati non in base al reddito effettivamente prodotto, bensì alle rendite catastali aggiornate);

– utilizzo di somme riscosse, fuori dall'esercizio dell'impresa, a titolo di risarcimento patrimoniale.

Nella successiva **circolare n. 28/E del 21.6.2011 [risposta 6.2]**, l'Agenzia delle Entrate ha confermato, che, se l'acquisto di un bene di natura patrimoniale avviene mediante finanziamento [mutuo, *leasing*, etc.], rilevano nel periodo di imposta solamente le quote o i canoni pagati, che andranno ad aggiungersi alle altre spese sostenute nel corso del periodo medesimo.

### Il decreto del 2012

La versione innovata del redditometro – conseguente alle modificazioni del D.L. n. 78/2010 - si è tradotta in disposizioni attuative «a regime» con la pubblicazione del D.M. 24.12.2012 [superato dal nuovo D.M. 16.9.2015].

Secondo le regole fornite, la determinazione sintetica del reddito veniva a fondarsi principalmente:

- sulle spese sostenute dai contribuenti che risultano in anagrafe tributaria;
- sui consumi medi divisi per tipologia di contribuente risultanti dalle indagini ISTAT;
- sugli incrementi patrimoniali valutati al netto dei disinvestimenti.

Secondo quanto era posto in luce nell'art. 1 del decreto attuativo:

- il contenuto induttivo degli elementi indicativi di capacità contributiva era determinato tenendo conto della spesa media, per gruppi e categorie di consumi, del nucleo familiare di appartenenza del contribuente; tale contenuto induttivo corrispondeva alla spesa media risultante dall'indagine annuale sui consumi delle famiglie compresa nel programma statistico nazionale [art. 13, D.Lgs. 6.9.1989, n. 322], effettuata su campioni significativi di contribuenti appartenenti a 11 tipologie di nuclei familiari distribuite nelle cinque aree territoriali.
- Il contenuto induttivo degli elementi di capacità contributiva era determinato considerando le risultanze di analisi e studi socio economi-

ci, anche di settore;

dall'art. 4 del decreto, ai fini della determinazione sintetica del reddito complessivo, in presenza di spese indicate nella tabella A, si considerava l'ammontare più elevato tra quello disponibile o risultante dalle informazioni presenti in anagrafe tributaria e quello determinato considerando la spesa media rilevata dai risultati dell'indagine sui consumi dell'ISTAT o da analisi e studi socio economici, anche di settore;

- ai fini della determinazione sintetica del reddito complessivo, l'Agenzia delle Entrate poteva utilizzare anche elementi di capacità contributiva diversi da quelli riportati nella tabella A, qualora fossero disponibili dati relativi alla spesa sostenuta per l'acquisizione di servizi e di beni e per il relativo mantenimento, nonché valorizzare la quota di risparmio riscontrata, formatasi nell'anno.

Il successivo art. 2 del decreto stabilisce che, salvo quanto previsto dall'art. 4:

- le spese per beni e servizi si considerano sostenute dalla persona fisica cui risultano riferibili sulla base dei dati disponibili o delle informazioni presenti in anagrafe tributaria. Si considerano, inoltre, sostenute dal contribuente, le spese relative ai beni e servizi effettuate dal coniuge e dai familiari fiscalmente a carico;
- non si considerano sostenute dalla persona fisica le spese per beni e servizi relativi esclusivamente ed effettivamente all'attività di impresa o professionale, se ciò risulta da idonea documentazione (si pone pertanto un problema di prova, che potrà incontrare differenti risoluzioni nei vari casi specifici).

Secondo l'art. 3 (fatto salvo quanto stabilito al successivo art. 4), il reddito complessivo «sintetico» veniva determinato dall'Agenzia delle Entrate sulla base:

- 1) dell'ammontare delle spese, anche diverse rispetto a quelle indicate nella tabella A del decreto, che - dai dati disponibili o dalle informazioni presenti nel sistema informativo dell'anagrafe tributaria [SIAT] - risultavano sostenute dal contribuente;
- 2) della quota parte, attribuibile al contribuente, dell'ammontare della spesa media ISTAT riferita ai consumi del nucleo familiare di appartenenza, determinata:
  - a. nella percentuale corrispondente al rapporto tra il reddito com-

complessivo attribuibile al contribuente e il totale dei redditi complessivi attribuibili ai componenti del nucleo familiare;

b. in assenza di redditi dichiarati dal nucleo familiare, nella percentuale corrispondente al rapporto tra le spese sostenute dal contribuente e il totale delle spese dell'intero nucleo familiare, risultanti dai dati disponibili o dalle informazioni presenti nel SIAT;

2) dell'ammontare delle ulteriori spese riferite ai beni e servizi, presenti nella tabella A, nella misura determinata considerando la spesa rilevata da analisi e studi socio economici;

3) della quota relativa agli incrementi patrimoniali del contribuente imputabile al periodo di imposta, nella misura determinata con le modalità indicate nella tabella A;

4) della quota di risparmio riscontrata, formatasi nell'anno.

Nel quadro di una «prova vincolata», finalizzata alla disapplicazione dell'accertamento redditometrico, il contribuente aveva la facoltà di dimostrare, ai sensi dell'art. 4 del decreto:

- a) che il finanziamento delle spese era avvenuto:
  - i. con redditi diversi da quelli posseduti nel periodo d'imposta;
  - ii. con redditi esenti o soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta, o, comunque, legalmente esclusi dalla formazione della base imponibile;
  - iii. da parte di soggetti diversi dal contribuente;
- b) il diverso ammontare delle spese attribuite al medesimo.

**Come verrà posto in luce più avanti, l'applicazione concreta della metodologia accertativa in rassegna non può più tenere conto delle medie ISTAT.**

### **Le indicazioni recenti dell'Agenzia**

La **circolare dell'Agenzia delle Entrate 31.7.2013, n. 24/E**, contiene le precisazioni ufficiali in merito all'applicazione del redditometro, ha precisato che la quantificazione delle spese sostenute ai fini della ricostruzione del reddito può tener conto di:

- a) spese di ammontare certo, oggettivamente riscontrabile, conosciuto dal contribuente e dall'amministrazione finanziaria (spese «certe»);
- b) spese di ammontare determinato dall'applicazione ad elementi presenti nel sistema informativo dell'anagrafe tributaria, o comunque,

disponibili (potenza delle auto, lunghezza delle barche, etc.) di valori medi rilevati dai dati dell'ISTAT o da analisi degli operatori appartenenti ai settori economici di riferimento (spese «per elementi certi»);

c) spese per beni e servizi di uso corrente (la cui classificazione è mutuata dall'ISTAT), di ammontare pari alla spesa media risultante dall'indagine annuale sui consumi delle famiglie compresa nel programma statistico nazionale, effettuata su campioni significativi di famiglie, differenziate per composizione e area geografica di appartenenza («spese ISTAT»);

d) quota di spesa, sostenuta nell'anno in esame, per l'acquisto di beni e servizi durevoli.

La ricostruzione sintetica del reddito complessivo delle persone fisiche, tiene conto anche della quota di risparmio riscontrata, formatasi nell'anno.

I contribuenti da accertare vengono selezionati sulla base dell'entità dello scostamento: deve trattarsi, secondo quanto affermato nella circolare, di «scostamenti significativi tra reddito dichiarato e capacità di spesa manifestata», avendo cura di evitare situazioni di marginalità economica.

Nella fase di selezione non assumono rilevanza le medie ISTAT, mentre viene considerato il reddito complessivo della famiglia.

Nella fase del contraddittorio, che ha carattere di obbligatorietà, possono essere ridiscusse le varie tipologie di spese sopra individuate.

In particolare, il contribuente può:

- per le spese certe, dimostrare l'errore materiale;
- per le spese «per elementi certi», dimostrare che il bene è nella disponibilità di terzi, o ad esempio l'inagibilità dell'immobile o il suo sequestro temporaneo, etc.

Quanto agli incrementi patrimoniali, la circolare afferma che potrà essere dimostrato che la provvista si è realizzata nel corso di un periodo diverso rispetto ai quattro anni previsti dal decreto.

**È stato in seguito escluso l'utilizzo delle spese medie ISTAT, che non sono ancorate a elementi certi (parere del Garante della *privacy* n. 2765110 del 21.11.2013).**

La successiva circolare  
dell'Agenzia delle Entrate n. 6/E

dell'11.3.2014 ha precisato che:

- nella fase di selezione dei contribuenti è necessario considerare non solamente la «famiglia fiscale» composta dal contribuente, dal coniuge, dai figli e dagli altri familiari eventualmente a carico, ma anche la «famiglia anagrafica», comprendente i figli anche maggiorenni e gli altri familiari conviventi di fatto, ancorché non fiscalmente a carico, giacché gli scostamenti rispetto allo *standard* possono essere giustificati dal reddito dichiarato da tutti i componenti della famiglia;
- il «fitto figurativo» (imputato quando il contribuente non risulta risiedere in alcun immobile, a titolo di proprietà, *leasing* o uso gratuito) non verrà considerato nella fase di selezione dei contribuenti, ma solamente nel contraddittorio;
- **le medie ISTAT relative alle spese per uso corrente non saranno utilizzate, né per la selezione né per la determinazione del reddito.**

La determinazione dell'imponibile sintetico «redditometrico» avverrà quindi valorizzando i seguenti elementi:

|                                                                           |
|---------------------------------------------------------------------------|
| • spese certe (emergenti dalle banche dati a disposizione del fisco)      |
| • spese per elementi certi (disponibilità di immobili, autoveicoli, etc.) |
| • fitto figurativo (non in fase di selezione)                             |
| • incrementi patrimoniali dell'anno                                       |
| • quota di risparmio accantonata                                          |

### Le nuove regole attuative

Il decreto ministeriale del 2012 è stato superato dal D.M. 16.9.2015, pubblicato sulla G.U. del 25.9.2015, n. 223, relativo all'accertamento sintetico del reddito complessivo delle persone fisiche per i periodi di imposta a decorrere dal 2011.

Nel confermare l'impianto generale del precedente decreto, le nuove disposizioni attuative recano due importanti novità:

- l'eliminazione, dall'art. 3, del riferimento alle medie ISTAT;
- la precisazione che la quota di risparmio accantonata nel corso dell'anno assume rilevanza ai fini della determinazione sintetica del

reddito, ma solamente se non utilizzata per consumi e investimenti.

Come già evidenziato sopra, l'espunzione delle medie ISTAT – la cui letterale applicazione avrebbe potuto condurre a risultati non coerenti con il rispetto del principio costituzionale di capacità contributiva - era necessitata dopo il parere contrario del Garante della *privacy* intervenuto nel 2014.

Ciò nonostante, l'applicazione di tali medie entra comunque in gioco giacché il reddito globale del contribuente continua a essere ricostruito sulla base dell'ammontare:

- delle spese presenti nelle banche dati fiscali che risultano sostenute dal contribuente [anche emergenti dallo «spesometro»],
- delle ulteriori spese desunte da studi socio economici [cioè da elaborazioni statistiche];
- della quota relativa agli incrementi patrimoniali imputabile nel periodo d'imposta (come individuata nella tabella, e quindi al netto dei disinvestimenti e dei finanziamenti];
- la quota di risparmio formatasi nell'anno [se non utilizzata per consumi e investimenti].

1 Marzo 2016

Fabio Carriolo