

Con il Decreto Legge 31 maggio 2010 numero 78, (di seguito "D.L. 78/2010"), convertito dalla Legge 30 Luglio 2010 numero 122, il legislatore tributario ha completamente riscritto i commi da 4 a 8 dell'articolo 38 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (di seguito "D.P.R. 600/1973").

Come indicato nello stesso articolo 22, l'obiettivo del Legislatore è quello di "...adeguare l'accertamento basato sulla capacità di spesa del contribuente al nuovo contesto socio-economico, rendendolo più efficiente e dotandolo, nel contempo, di maggiori garanzie per il contribuente, come l'obbligo del contraddittorio prima dell'emissione dell'atto impositivo....".

Le nuove regole, come si dirà nel proseguo, si applicheranno a partire dai redditi prodotti nell'esercizio 2009.

Nuovo e vecchio testo a confronto

Art. 38 D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600	
Vecchia versione	Nuova versione
1. L'ufficio delle imposte procede alla rettifica delle dichiarazioni presentate dalle persone fisiche quando il reddito complessivo dichiarato risulta inferiore a quello effettivo o non sussistono o non spettano, in tutto o in parte, le deduzioni dal reddito o le detrazioni d'imposta indicate nella dichiarazione.	
2. La rettifica deve essere fatta con unico atto, agli effetti dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e dell'imposta locale su redditi, ma con riferimento analitico ai redditi delle varie categorie di cui all'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597.	
3. L'incompletezza, la falsità e l'inesattezza dei dati indicati nella dichiarazione, salvo quanto stabilito nell'art. 39, possono essere desunte dalla dichiarazione stessa, dal confronto con le dichiarazioni relative ad anni precedenti e dai dati e dalle notizie di cui all'articolo precedente anche sulla base di presunzioni semplici, purché queste siano gravi, precise e concordanti.	
4. L'ufficio, indipendentemente dalle disposizioni recate dai commi precedenti e dall'articolo 39, può, in base ad elementi e circostanze di fatto certi, determinare sinteticamente il reddito complessivo netto del contribuente in relazione al contenuto induttivo di tali elementi e circostanze quando il reddito complessivo netto accertabile si discosta per almeno un quarto da quello dichiarato. A tal fine, con decreto del Ministro delle finanze, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, sono stabilite le modalità in base alle quali l'ufficio può determinare induttivamente il	4. L'ufficio, indipendentemente dalle disposizioni recate dai commi precedenti e dall'articolo 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 di imposta o, comunque, legalmente esclusi dalla formazione della base imponibile.

<p>reddito o il maggior reddito in relazione ad elementi indicativi di capacità contributiva individuati con lo stesso decreto, quando il reddito dichiarato non risulta congruo rispetto ai predetti elementi per due o più periodi di imposta.</p>	
<p>5. Qualora l'ufficio determini sinteticamente il reddito complessivo netto in relazione alla spesa per incrementi patrimoniali, la stessa si presume sostenuta, salvo prova contraria, con redditi conseguiti, in quote costanti, nell'anno in cui e' stata effettuata e nei quattro precedenti.</p>	<p>5. La determinazione sintetica può essere altresì 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, con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale con periodicità biennale. In tale caso è fatta salva per il contribuente la prova contraria di cui al quarto comma.</p>
<p>6. Il contribuente ha facoltà di dimostrare, anche prima della notificazione dell'accertamento, che il maggior reddito determinato o determinabile sinteticamente è costituito in tutto o in parte da redditi esenti o da redditi soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta. L'entità di tali redditi e la durata del loro possesso devono risultare da idonea documentazione</p>	<p>6. La determinazione sintetica del reddito complessivo di cui ai precedenti commi è ammessa a condizione che il reddito complessivo accertabile ecceda di almeno un quinto quello dichiarato.</p>
<p>7. Dal reddito complessivo determinato sinteticamente non sono deducibili gli oneri di cui all'art. 10 del decreto indicato nel secondo comma. Agli effetti dell'imposta locale sui redditi il maggior reddito accertato sinteticamente è considerato reddito di capitale salva la facoltà del contribuente di provarne l'appartenenza ad altre categorie di redditi.</p>	<p>7. L'ufficio che procede alla determinazione sintetica del reddito complessivo ha l'obbligo di invitare il contribuente a comparire di persona o per mezzo di rappresentanti per fornire dati e notizie rilevanti ai fini dell'accertamento e, successivamente, di avviare il procedimento di accertamento con adesione ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218.</p>
<p>8. Le disposizioni di cui al quarto comma si applicano anche quando il contribuente non ha ottemperato agli inviti disposti dagli uffici ai sensi dell'articolo 32, primo comma, numeri 2), 3) e 4).</p>	<p>8. Dal reddito complessivo determinato sinteticamente sono deducibili i soli oneri previsti dall'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986 n. 917; competono, inoltre, per gli oneri sostenuti dal contribuente, le detrazioni dall'imposta lorda previste dalla legge.</p>

a) Breve disamina del testo ante riforma

Nel testo ante riforma con il comma quarto dell'articolo 38 del DPR 600/1973 *“L'ufficio, indipendentemente dalle disposizioni recate dai commi precedenti e dall'art. 39, può, in base ad elementi e circostanze di fatto certi, determinare sinteticamente il reddito complessivo netto del contribuente in relazione al contenuto induttivo di tali elementi e circostanze quando il reddito complessivo netto accertabile si discosta per almeno un quarto da quello dichiarato. A tal fine, con decreto del Ministro delle finanze, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, sono stabilite le modalità in base alle quali l'ufficio può determinare induttivamente il reddito o il maggior reddito in relazione ad elementi indicativi di capacità contributiva individuati con lo stesso decreto, quando il reddito dichiarato non risulta congruo rispetto ai predetti elementi per due o più periodi di imposta.*

Qualora l'ufficio determini sinteticamente il reddito complessivo netto in relazione alla spesa per incrementi patrimoniali, la stessa si presume sostenuta, salvo prova contraria, con redditi conseguiti, in quote costanti, nell'anno in cui è stata effettuata e nei quattro precedenti..”.

Con un presunzione legale relativa, avverso la quale il contribuente ha la possibilità di fornire prova contraria, l'Ufficio è legittimato ad utilizzare un procedimento logico a ritroso, ossia dalla spesa al reddito, presumendo che le spese siano state finanziate prima di tutto con il reddito del periodo d'imposta.

Ad ogni spesa sostenuta corrisponde un reddito e, pertanto, attraverso la valutazione di alcune spese collegate alla disponibilità di determinati beni e servizi, si può risalire indirettamente al reddito del contribuente.

Si tratta, come detto, di un ragionamento “a ritroso” in quanto il reddito ascrivibile al contribuente viene determinato non considerando le fonti di produzione del reddito stesso, bensì in base ai consumi e/o agli investimenti sostenuti nel periodo d'imposta dal parte del contribuente.

Com'è noto sussiste in dottrina una distinzione tra il così detto “accertamento sintetico” e “l'accertamento da redditometro”.

Con l'“accertamento sintetico” si ricerca il reddito del contribuente attraverso l'utilizzazione per consumi ed investimenti personali; in particolare, in base al tenore di vita ed alle spese per investimenti privati, che è cura dell'amministrazione finanziaria rintracciare, si presume un maggior reddito quando dette spese ed investimenti eccedono di almeno un quarto i redditi dichiarati.

E' definito sintetico poiché non è fondato sulle fonti dalle quali proviene il reddito del contribuente, ma utilizza un procedimento logico che parte dal reddito per determinare la spesa presumendo che dette spese siano state ottenute prima di tutto con il reddito del periodo d'imposta.

Attraverso l'accertamento da redditometro, disciplinato dal secondo periodo dell'articolo 38 comma 4 del DPR 600/1973, i fatti “indice” vengono quantificati da decreti ministeriali mediante appositi coefficienti a cui il pre citato articolo 38 fa rinvio.

Attualmente, la valorizzazione dei beni e servizi è attuata attraverso il Decreto ministeriale 19 novembre 1992.

I fatti “indice” sono i seguenti:

- ↑ **aeromobili; navi e imbarcazioni da diporto; autoveicoli; altri mezzi di trasporto a motore; roulotte;**
- ↑ **residenze principali e secondarie** (sia ad esempio in proprietà che in locazione, ma anche se

- detenute in multiproprietà);
- ↑ **collaboratori familiari**;
- ↑ **cavalli** da corsa o da equitazione;
- ↑ **assicurazioni** di ogni tipo, escluse quelle relative all'utilizzo di veicoli a motore, sulla vita e contro infortuni e malattie.

Sia nel caso dell'accertamento sintetico (anche detto puro) che nell'accertamento da redditometro, è l'Ufficio che deve verificare la disponibilità di determinati beni e servizi.

Tuttavia l'accertamento del maggior reddito si verifica solo se:

- ↑ lo scostamento del reddito accertabile mediante il redditometro rispetto al dichiarato è almeno pari ad un quarto;
- ↑ la non congruità del reddito dichiarato rispetto a quanto ricostruito dall'Ufficio si manifesta per almeno due periodi d'imposta.

Non è previsto, nel testo letterale della norma, che lo scostamento debba interessare periodi d'imposta consecutivi.

L'approccio operativo degli Uffici è caratterizzato dalla richiesta di dati ed informazioni volti a misurare in maniera puntuale il reddito attribuibile al contribuente.

Quest'ultimo ha interesse ad esporre le proprie motivazioni circa il proprio tenore di vita dimostrando, anche prima della notificazione dell'accertamento, che il maggior reddito è costituito, in tutto od in parte, da redditi esenti o tassati alla fonte a titolo d'imposta (nel testo previgente le modifiche, comma 6° articolo 38 DPR 600/1973).

La prova, come recita il testo ante riforma, deve risultare da idonea documentazione.

Nel testo ante riforma l'Ufficio non ha l'obbligo di avviare il contraddittorio con il contribuente, fattispecie che, come si dirà nel proseguo, è stato previsto obbligatoriamente dall'estensore della nuova norma.

Per un primo periodo, i nuovi istituti convivranno, atteso che lo stesso D.L. 78/2010 ha previsto che il nuovo istituto sarà applicato per gli accertamenti relativi al periodo d'imposta 2009.

Questo comporta, com'è agevole intuire, che il previgente istituto troverà, allo stato attuale, attuazione sino al 31 dicembre 2013 (2014 in caso di omessa presentazione della dichiarazione) termine entro il quale decadrà l'azione accertatrice.

b) Il nuovo istituto

Come detto, al fine di aggiornare e potenziare l'accertamento sintetico, il legislatore ha fortemente innovato le modalità con cui gli uffici dell'amministrazione finanziaria possono procedere alla determinazione sintetica del reddito, novellando l'art. 38, D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600.

In particolare, come sopra riportato, l'art. 22, D.L. 78/2010 ha sostituito i commi quattro, quinto, sesto, settimo ed ottavo, dell'art. 38, D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, adeguando tale norma *"ai cambiamenti, connessi ai mutamenti sociali, verificatisi nel tempo in ordine alle tipologie di spesa sostenute dai contribuenti ed alle preferenze nella propensione ai consumi"*¹, nei seguenti termini:

¹ Relazione illustrativa al D.L. 31 maggio 2010, n. 78.

↑ **comma 4:** *“L'ufficio, (...omissis), 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 di imposta o, comunque, legalmente esclusi dalla formazione della base imponibile”;*

↑ **comma 5:** *“La determinazione sintetica può essere altresì 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, con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale con periodicità biennale. In tale caso è fatta salva per il contribuente la prova contraria di cui al quarto comma”;*

Da una prima lettura dei commi quattro e cinque, del novellato art. 38, D.P.R. 600/1973, appare evidente come il legislatore abbia, di fatto, nell'ambito dell'accertamento sintetico individuato, evidenziato e distinto due modalità di determinazione del reddito del contribuente:

(i) **la prima modalità**, riportata al **comma 4**, caratterizzata da un accertamento sintetico “puro”, che consente all'Amministrazione finanziaria, di determinare il reddito del contribuente esclusivamente sulle base *“delle spese di qualsiasi genere sostenute nel periodo di imposta”*, non correlato a dati statistici o parametri predefiniti.

In altri termini, per la determinazione del reddito complessivo rilevano l'insieme delle spese di qualsiasi genere “sostenute” e quindi il movimento finanziario che ha determinato l'acquisizione del bene o servizio nella sfera personale del contribuente, in un arco temporale ben definito: il singolo periodo di imposta.

E' chiaro, che se l'equazione di base è l'ammontare delle spese sostenute da un contribuente in un periodo di imposta equivale al reddito prodotto dal medesimo contribuente nel periodo oggetto di osservazione, l'Amministrazione finanziaria sarà particolarmente impegnata nel reperire presso le diverse banche dati a propria disposizione notizie di spesa, relative a beni immobili, mobili registrati, mutui, finanziamenti, etc., così come ulteriori elementi di spesa che normalmente non sono oggetto di flussi automatici di informazione. In tal contesto, riteniamo sia di ausilio il disposto dell'art. 21, del D.L. 78/2010, in base al quale *“Con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate sono individuate modalità e termini, (...) per la comunicazione telematica delle operazioni rilevanti ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, di importo non inferiore a euro tremila”*, che consentirà all'Amministrazione finanziaria di acquisire in via automatica e continuativa le informazioni di spesa dei singoli contribuenti.

Nulla cambia in merito alla natura della presunzione, intesa quale presunzione legale relativa, avverso la quale il contribuente ha la possibilità di fornire la prova contraria. Tale prova contraria potrà consistere nel fatto che le spese sono state finanziate con altri mezzi, ivi compresi i redditi esenti o soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta o, comunque, legalmente esclusi dalla formazione della base imponibile. Tuttavia, il contribuente ha la possibilità di far ricorso ad altri elementi di prova contraria².

(ii) **la seconda modalità**, definita dal **comma 5**, costituisce il nuovo “redditometro” di supporto al metodo di accertamento sintetico di cui al comma 4, dove la ricostruzione del reddito è basata sul contenuto induttivo di elementi indicativi di capacità contributiva individuati mediante l'analisi di campioni

² In tal senso, ad esempio, Circolare Ministeriale 12 marzo 2010, n. 12/E, punto 8.3; Circolare ministeriale 9 agosto 2007, n. 49/E.

significativi di contribuenti, differenziati anche in funzione del nucleo familiare e dell'area territoriale di appartenenza.

Ad oggi, dato che è ancora in fase di studio il provvedimento di attuazione della norma in esame³, non è possibile esaminare il nuovo paniere dei beni e servizi che sarà individuato per determinare il reddito presunto. Tuttavia, il nuovo redditometro dovrà basare tale determinazione sintetica di reddito prendendo ad esame anche il nucleo familiare e l'area territoriale di residenza del contribuente. In altri termini, il nuovo istituto, sarà teso a costruire una griglia di indicatori ponderati mediante algoritmi che tengano conto dell'analisi della composizione familiare (ad es. single, coppie con e senza figli, giovani, anziani, etc.) per area e centro urbano, per condizioni socio economiche.

Inoltre, nel nuovo testo del comma 5 in parola, è stata espunta la presunzione contenuta nel precedente testo relativa agli incrementi patrimoniali (ad esempio per l'acquisto di un immobile o di una autovettura) i quali concorrevano a formare il reddito complessivo presunto, ripartendoli in quote costanti nel periodo di effettuazione dell'investimento e nei quattro precedenti.

Ciò non deve portare a ritenere che nella nuova formulazione gli incrementi patrimoniali non siano rilevanti, in quanto la determinazione sintetica del reddito è basata su *"spese di qualsiasi genere"*, quindi sia le spese correnti quanto le spese per incrementi patrimoniali. Le quali si presumono finanziate per intero con il reddito prodotto *"nel corso del periodo d'imposta"*, senza alcuna suddivisione convenzionale in cinque esercizi. In tal senso, è naturale la possibilità per il contribuente di dimostrare che il finanziamento delle spese, correnti e per incrementi patrimoniali, sia avvenuto con redditi diversi da quelli posseduti nello stesso periodo di imposta, ovvero con redditi conseguiti in altri periodi di imposta. Difatti, resta ferma, anche per il redditometro di cui al presente comma quinto la possibilità di fornire la prova contraria di cui si è innanzi detto al punto precedente.

↑ **comma 6:** *"La determinazione sintetica del reddito complessivo di cui ai precedenti commi è ammessa a condizione che il reddito complessivo accertabile ecceda di almeno un quinto quello dichiarato";*

Il comma sesto, così come novellato riduce le clausole di garanzia a favore del contribuente, in quanto l'accertamento sintetico è ora ammesso qualora l'entità dello scostamento tra reddito complessivo accertabile e dichiarato sia superiore del 20% anche solo per un periodo di imposta (in luogo del previgente scostamento del 25% per almeno due periodi di imposta).

↑ **comma 7:** *"L'ufficio che procede alla determinazione sintetica del reddito complessivo ha l'obbligo di invitare il contribuente a comparire di persona o per mezzo di rappresentanti per fornire dati e notizie rilevanti ai fini dell'accertamento e, successivamente, di avviare il procedimento di accertamento con adesione ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218".*

↑ **comma 8:** *"Dal reddito complessivo determinato sinteticamente sono deducibili i soli oneri previsti dall'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986 n. 917; competono, inoltre, per gli oneri sostenuti dal contribuente, le detrazioni dall'imposta lorda previste dalla legge".*

Nella nuova disciplina del redditometro, grava sull'Amministrazione finanziaria l'obbligo del contraddittorio con il contribuente prima di emettere l'atto impositivo.

Viene introdotto, quindi un ulteriore passaggio nell'ambito del procedimento di accertamento, ovvero l'invito al contribuente a comparire di persona o per mezzo di rappresentanti per fornire dati e notizie rilevanti ai fini dell'accertamento. Nulla è disposto in merito alle conseguenze giuridiche in caso di

³ Agenzia delle Entrate, Comunicato Stampa 28 settembre 2010.

inosservanza della convocazione del contribuente da parte dell'Amministrazione finanziaria. A sommo avviso di chi scrive, posto che l'obbligo del contraddittorio è disposto normativamente e rappresenta una fase del procedimento di accertamento e quindi di emissione dell'atto impositivo, pur in assenza di una esplicita previsione, la mancata convocazione del contribuente dovrebbe determinare la nullità dell'atto di accertamento eventualmente emesso, posto che tale atto è basato su una presunzione legale a prova del contrario; prova che il contribuente deve essere in grado di fornire già nella fase endoprocedimentale.

Qualora l'Ufficio determini sinteticamente il reddito complessivo sono comunque deducibili i soli oneri previsti dall'art. 10, D.P.R. 26 ottobre 1986, n. 917; così come per gli oneri sostenuti dal contribuente le detrazioni d'imposta normativamente previste.

Inoltre, quale ulteriore novità introdotta, il comma in oggetto prevede altresì l'obbligo per l'Ufficio accertatore successivamente al contraddittorio di avviare la procedura di accertamento con adesione.

In attesa, comunque, dell'emanazione dei decreti attuativi, come previsto dal D.L. 78/2010, e sopra ricordato, il nuovo redditometro avrà effetto per gli accertamenti relativi ai redditi per i quali il termine di dichiarazione non è ancora scaduto alla data di entrata in vigore del medesimo decreto, in altri termini troverà applicazione per gli accertamenti relativi all'anno 2009 e seguenti. Per gli anni precedenti, sino all'anno 2008, troverà applicazione la previgente disciplina.

Da ultimo appare interessante evidenziare il ruolo degli Enti locali, in particolare del Comune nell'emissione dell'avviso di accertamento sintetico.

L'art. 44, comma 2, D.P.R. 600/1973, così come modificato dall'art. 18, D.L. 78/2010, dispone infatti che l'Agenzia delle Entrate prima di emettere gli avvisi di accertamento debbano inviare una segnalazione ai Comuni di residenza degli interessati. Tali Enti locali avranno a loro volta sessanta giorni dal ricevimento della suddetta segnalazione per comunicare all'Agenzia delle Entrate ogni dato utile ai fini della determinazione sintetica del reddito complessivo del contribuente soggetto al controllo. Tale collaborazione amministrativa degli Enti locali è stata incentivata con il riconoscimento di una quota pari al 33% delle maggiori somme relative a tributi riscosse a titolo definitivo, a seguito dell'intervento del Comune che abbia contribuito all'accertamento stesso.

c) Brevi conclusioni

Le modifiche normative introdotte all'accertamento sintetico, sopra brevemente rappresentate, lasciano intendere che tale istituto, soprattutto in relazione al nuovo redditometro, è destinato ad avere un ruolo rilevante nell'azione di prevenzione e contrasto all'evasione fiscale. In tale contesto, quindi, appare scontato l'auspicio che tale modalità di accertamento, ispirata a criteri di equità fiscale, come si può comprendere dalla volontà di introdurre un nuovo paniere di beni e servizi, di non considerare gli incrementi patrimoniali per cinque esercizi, di prevedere un contraddittorio obbligatorio, etc. non diventi una modalità di accertamento basata esclusivamente sugli algoritmi proposti dal *software* applicativo, ma che siano debitamente valutate e ponderate le circostanze esimenti, gli accadimenti e i fatti che possono aver concretamente influenzato la situazione reddituale del contribuente e la sua capacità di spesa.

Latina, 13/10/ 2010

Gianluca Galatà e Pierluigi Rosano