



FONDAZIONE
ACCADEMIA ROMANA DI RAGIONERIA
GIORGIO DI GIULIOMARIA

NOTA OPERATIVA N.9/2013

OGGETTO: accertamento sintetico, il nuovo redditometro

- Introduzione

L'Ufficio delle Imposte può accertare il reddito del contribuente o con la metodologia dell'**accertamento analitico** (somma dei redditi effettivi) o con quello sintetico determinando l'imponibile sulla base delle spese effettuate dal contribuente (**accertamento sintetico**).

Le modalità di accertamento, contenute nell'**art. 38 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600**, sono state oggetto di numerose critiche, soprattutto perché in contrasto con i principi dettati dallo "**Statuto dei diritti del contribuente**".

Il legislatore è così intervenuto più volte, sia con il D.L. 78/2010 e sia con il **Decreto attuativo 24 dicembre 2012**, operando così un intervento ad ampio raggio, modificando, con quest'ultimo provvedimento, in maniera pressoché integrale **gli ultimi 5 commi del citato art. 38 del D.P.R. 600/1973**, che disciplinano le procedure di rettifica delle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche, dando vita, così, al "**Nuovo redditometro**".

La matrice dell'intervento è perché il legislatore ritiene **l'accertamento sintetico un fattore chiave nell'attività di prevenzione e di contrasto all'evasione**.

Difatti, esso mira da un lato ad ampliare molto l'ambito di applicazione dell'istituto e dall'altro a potenziarne l'efficacia per individuare in modo più esaustivo il reddito complessivo **occultato "in tutto o in parte" dal contribuente**, desumendolo dalle spese sostenute nel corso del periodo d'imposta, ovvero, in base ad alcuni **elementi indicativi di capacità contributiva** individuati mediante l'analisi di campioni significativi di contribuenti.

E' da rilevare che il cosiddetto **redditometro** già era disciplinato dall'art. 38/600, e con le modifiche intervenute, **il nuovo redditometro** risulta essere molto **più equilibrato con risultati più attendibili**, in quanto misura con meno approssimazione l'effettività del reddito e delle spese sostenute dal contribuente offrendo allo stesso un valido strumento

di difesa in sede del **contraddittorio reso obbligatorio**, non lasciando libera l'Agenzia delle Entrate di emettere avvisi di accertamento senza un confronto con il contribuente, come avveniva precedentemente.

E' da segnalare che grazie soprattutto alla **collaborazione tra Amministrazione e rappresentanti degli Ordini professionali** (tra cui vanno citati alcuni membri del Comitato scientifico dell'Accademia Romana di Ragioneria Giorgio di Giuliomaria), si può oggi sicuramente affermare che il nuovo redditometro (anche se da affinare) rappresenta uno strumento capace di coniugare da un lato l'esigenza di **contrastare l'evasione fiscale** e dall'altro l'esigenza di **garantire i contribuenti dall'utilizzo di sistemi di accertamento invasivi e al contempo inaffidabili**.

- Caratteristiche del “nuovo redditometro”

Il presupposto concettuale di questa metodologia di accertamento è dato dall'assunto secondo cui **le spese che un soggetto sostiene in un anno, sono finanziate dai redditi prodotti nel medesimo anno**.

Il nuovo redditometro ha, dunque, lo scopo di individuare quei soggetti che spendono in misura maggiore ed “eccessiva” rispetto al reddito dichiarato.

In tale contesto, pertanto per il Fisco, **diventa fondamentale intercettare tutte le spese sostenute da ciascun contribuente nel periodo d'imposta**.

A tal fine l'Amministrazione finanziaria ha varie possibilità a disposizione:

1. **In primo luogo l'Agenzia delle Entrate potrà consultare una vasta banca dati**, alimentata sia dagli stessi contribuenti, che sono tenuti ad effettuare periodiche comunicazioni (si pensi, ad esempio, allo spesometro), sia tramite la raccolta di informazioni effettuata dagli Uffici amministrativi in via indiretta.
Mediante tali banche dati, vengono individuate le **spese certe, realmente sostenute** dal contribuente, che costituiscono la **colonna portante del nuovo redditometro**.
2. Il redditometro, tuttavia, non prende in considerazione esclusivamente le spese certe intercettate, ma anche quelle **“altamente probabili”**, collegate all'esistenza di determinati **“elementi indicativi di capacità contributiva”**.
Questa tipologia di spesa è definita dall'Amministrazione Finanziaria **“spesa per elementi certi”**.

In sostanza, **l'Amministrazione finanziaria ipotizza, a partire dall'esistenza di alcuni elementi certi**, mediante l'applicazione di medie rilevate da Enti pubblici accreditati, quali **l'Istat, alcune spese probabili, ma difficilmente intercettabili**.

Si pensi, **ad esempio**, al fatto che un contribuente possieda **un'autovettura di grossa cilindrata** (elemento indicativo di capacità contributiva). A fronte di indagini condotte dall'Istat il possesso di quella determinata autovettura è associato ad una **spesa media** per la **benzina** e per la **manutenzione dell'auto**. Questa spesa presunta verrà utilizzata, insieme a quelle certe, per determinare la capacità reddituale del contribuente.

3. Un ulteriore metodo di individuazione delle spese sostenute in un anno è dato dall'applicazione di **medie Istat**.

Come è noto **l'Istituto Statistico Nazionale** individua delle spese **medie per nucleo familiare** (distinte per area geografica), determinate mediante delle indagini annuali sui consumi delle famiglie.

Mediante le **"spese Istat"** si quantificano quei costi che sono difficilmente tracciabili e che non sono necessariamente collegati al possesso di specifici beni. Si pensi ad esempio alle spese per l'alimentazione, per l'abbigliamento ecc.

A differenza delle "spese per elementi certi", le **"spese Istat"** non hanno come presupposto l'esistenza di un elemento certo (es. possesso di un'autovettura), ma **hanno come presupposto l'appartenenza del contribuente ad una particolare categoria** (es. persona sola residente in una zona geografica centrale di una città).

L'incidenza delle spese stimate, **non derivanti da elementi certi** (spese Istat), rappresenta, sicuramente uno degli aspetti del nuovo redditometro che sono oggetto di critica e che preoccupano maggiormente i contribuenti.

Se, infatti, è semplice dimostrare di aver sostenuto una spesa, tramite **la conservazione di fatture e documenti vari**, risulta, invece, praticamente impossibile dimostrare di aver sostenuto spese in misura inferiore rispetto a quelle determinate mediante l'applicazione di medie statistiche.

E' da osservare, tuttavia, **che gli stessi rappresentanti dell'Agenzia delle Entrate hanno più volte chiarito** (recentemente nel convegno tenuto presso la Scuola Superiore di Economia e Finanza il 22 gennaio 2013 e da ultimo con la circolare 24E/2013) che questi **elementi presuntivi non costituiscono in alcun modo la colonna portante del redditometro** ma **rappresentano un elemento accessorio, e non determinante, nella ricerca dei redditi evasi**.

In sostanza **l'indagine condotta dagli uffici dell'Agenzia delle Entrate si concentrerà, in prima battuta, sull'individuazione degli elementi certi indicativi di capacità contributiva** e, solo **successivamente** al fine accertare, in modo puntuale, l'entità dei redditi non dichiarati, sarà indirizzata su quegli indicatori costituiti da elementi stimati quali le medie Istat.

4. Gli ultimi elementi presi in considerazione, allo scopo di individuare il reddito complessivo, sono rappresentati dagli **"incrementi patrimoniali dell'anno"** (al netto dei disinvestimenti) e dalla quota di **"risparmio riscontrata nell'anno"**.

REDDITOMETRO :	
ELEMENTI PER IL CALCOLO DEL REDDITO COMPLESSIVO	
SPESE CERTE	CANONE MUTUO, ASSICURAZIONE AUTO, CANONE DI LOCAZIONE ECC.
SPESE PER ELEMENTI CERTI	SPESE STIMATE PER MANUTENZIONE AUTOVETTURA, SPESE STIMATE PER MANTENIMENTO ANIMALI DOMESTICI ECC.
SPESE ISTAT	SPESE MEDIE PER ABBIGLIAMENTO, ELETTRODOMESTICI, VACANZE ECC.
INCREMENTI PATRIMONIALI	ACQUISTO IMMOBILE, ACQUISTO TITOLI MOBILIARI, ACQUISTO AUTOVETTURA ECC.
RISPARMIO RICONTRATO NELL'ANNO	INCREMENTO C/C BANCARIO, INCREMENTO C/C POSTALE ECC.

- Elementi essenziali per l'applicazione del redditometro

In caso di scostamento tra reddito dichiarato e reddito calcolato, mediante redditometro, **l'accertamento sintetico non scatta automaticamente.**

Devono essere preventivamente verificate alcune condizioni, richiamate sia dal decreto attuativo del 24/12/2012 sia dalla circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 24/2013.

La condizione principale, stabilita ex lege (art. 38 comma 6), è che il reddito presunto mediante redditometro superi quello dichiarato di almeno 1/5 (20%).

Un soggetto che dichiara, ad esempio, 30.000 € e ha un reddito presunto inferiore a 36.001 € non subirà un accertamento mediante redditometro.

La circolare 24/E ha inoltre chiarito che saranno preventivamente selezionati i soggetti che presentano significativi scostamenti tra reddito dichiarato e capacità di spesa manifestata.

Ai fini della selezione dei contribuenti, inoltre, lo scostamento tra reddito calcolato e dichiarato dovrà essere determinato esclusivamente da spese certe e spese per elementi certi.

Quest'ultima precisazione dell'Agenzia delle Entrate è di rilevante importanza in quanto significa che **l'Amministrazione finanziaria non prenderà in considerazione quei soggetti che risulteranno non congrui esclusivamente per effetto delle spese determinate con le "medie Istat".**

Il questo modo il **contribuente è garantito che**, ai fini dell'avviamento della procedura di accertamento, **non saranno determinanti quegli elementi che indicano una capacità di spesa meramente potenziale e non certa**.

Le “spese Istat” saranno prese in considerazione, invece, solo se il reddito dichiarato dal contribuente risulterà di molto inferiore alle spese certe, e spese per elementi certi, rilevate nell'anno.

Un ulteriore aspetto interessante riguarda l'**individuazione preventiva del nucleo familiare** di appartenenza. I contribuenti, infatti, dovranno essere valutati considerando la **capacità reddituale del nucleo familiare** di appartenenza.

Il **nucleo familiare** preso in considerazione dall'Agenzia delle Entrate sarà quello **risultante dalla dichiarazione dei redditi**: le spese sostenute dai soggetti fiscalmente a carico saranno attribuite al contribuente che li ha a carico.

Lo scostamento tra reddito dichiarato e reddito calcolato potrà essere giustificato, dunque, dall'appartenenza ad un nucleo familiare nel quale siano presenti soggetti con un'elevata capacità reddituale e in questo caso l'accertamento da redditometro non scatterà in quanto il contribuente non sarà nemmeno selezionato.

La circolare 24/E non ha fatto cenno, tra le condizioni necessarie ai fini dell'accertamento da redditometro, **al fatto che lo scostamento tra reddito dichiarato e accertato sia superiore a 12.000 €**.

Quest'ulteriore condizione, seppur non prevista dalla norma, era stata più volte preannunciata dall'Amministrazione. Probabilmente dunque, la franchigia di 12.000 € rappresenterà un limite indicativo che si applicherà a livello centrale in fase di selezione.

REDDITOMETRO :	
ELEMENTI DETERMINANTI PER L'ACCERTAMENTO	
1.	RILEVANTE SCOSTAMENTO TRA <u>SPESE CERTE (E SPESE PER ELEMENTI CERTI)</u> DELL'ANNO E <u>REDDITO DICHIARATO</u> ;
2.	<u>REDDITO COMPLESSIVO CALCOLATO</u> MAGGIORE DI 1/5 RISPETTO A QUELLO <u>DICHIARATO</u> ;
3.	<u>REDDITI DEI COMPONENTI DEL NUCLEO FAMILIARE</u> INSUFFICIENTI A GIUSTIFICARE LE SPESE DEL CONTRIBUENTE.

Infine, l'**Agenzia delle Entrate**, con la circolare citata, **ha confermato e affermato che il nuovo redditometro sarà applicato esclusivamente per i redditi prodotti nell'anno 2009 e seguenti**.

In sostanza è stata esclusa la possibilità di applicare il nuovo redditometro ai periodi di imposta per i quali è applicato il vecchio redditometro, il ch , pur essendo in linea con il tenore letterale della norma, contrasta con il principio generale secondo cui gli accertamenti standardizzati (tra cui il redditometro) devono essere sempre applicati utilizzando la forma pi  evoluta, ove questa risulti pi  favorevole al contribuente.

Al riguardo è da rilevare che anche alcune **Commissioni Tributarie** ritengono che il nuovo redditometro è applicabile, se più favorevole al contribuente anche agli anni precedenti del 2009.

- Fasi della procedura di accertamento

L'accertamento basato sul nuovo redditometro può essere suddiviso idealmente **in tre fasi fondamentali**.

La prima fase riguarda la **selezione dei soggetti a rischio di evasione**.

L'Agenzia delle Entrate, come anticipato, selezionerà quei **contribuenti che hanno effettuato delle spese (escluso quelle determinate con medie Istat) di molto superiori al reddito dichiarato**.

Una volta individuati i soggetti che presentano un rilevante scostamento viene verificato che la maggior capacità di spesa non sia giustificabile con i redditi dichiarati da soggetti appartenenti al medesimo nucleo familiare.

A questo punto, **se la capacità di spesa non trova nessuna giustificazione, l'Ufficio convocherà il contribuente**.

In questa seconda fase il contribuente, o un suo rappresentate, **può dimostrare che:**

1. **Le spese sostenute sono inferiori a quelle risultanti agli Uffici;**
2. **L'elemento indicativo di capacità contributiva non è stato valutato correttamente (ad es. l'autovettura era inutilizzabile causa incidente);**
3. **Le spese sono state finanziate da redditi esenti, soggetti a ritenuta alla fonte o legalmente esclusi dalla base imponibile;**
4. **Le spese sono state sostenute con redditi di periodi d'imposta precedenti;**
5. **Le spese sono state sostenute da soggetti terzi.**

Qualora l'ufficio accetti le argomentazioni del contribuente (riguardanti le spese certe, le spese per elementi certi, gli investimenti e la quota di risparmio dell'anno) **il contraddittorio e la procedura si concludono**.

In caso contrario il contraddittorio riguarderà anche le spese Istat calcolate.

Nel caso in cui a seguito del contraddittorio continuino a sussistere elementi di incoerenza l'ufficio potrà decidere di approfondire la situazione del contribuente mediante ulteriori tipi di indagini. Ad esempio potrà estendere l'attenzione sulle attività svolte dal soggetto accertato (attività d'impresa, lavoro autonomo ecc.).

Una volta conclusa la seconda fase relativa al contraddittorio, **se permane l'incoerenza tra redditi dichiarati e redditi stimati, si passa alla terza ed ultima fase del procedimento**.

Nella terza fase, ai sensi dell'art.38 del D.p.r. 600/1973, **l'Ufficio è tenuto ad attivare l'accertamento con adesione**, ex art. 5 d.lgs. 218/97.

Il contribuente, dunque, riceverà un **nuovo invito al contraddittorio** con la quantificazione del maggior reddito accertato e le motivazioni relative alla determinazione delle maggiori imposte.

La definizione può avvenire :

1. **Subito.** Mediante il versamento delle imposte accertate e il 50% delle sanzioni.
2. **Dopo il contraddittorio.** Mediante il pagamento delle sanzioni ridotte a 1/3 del minimo (se si perviene ad un "accordo" nell'ambito del contraddittorio).

Se il contribuente non si presenta al contraddittorio, ovvero non accetta la proposta avanzata dall'Ufficio, lo stesso **notifica l'avviso di accertamento**, evidenziando nella motivazione i motivi del mancato accoglimento delle proposte avanzate.

In tal caso il contribuente ha **60 giorni di tempo** per produrre il **ricorso** avanti le Commissioni Tributarie o avvalersi del "**Reclamo**", se ne ricorrono gli estremi di legge.

Nel ricorso il contribuente replicherà le tesi difensive avanzate nelle fasi del contraddittorio e, senza pregiudizio, per ulteriori tesi non avanzate in precedenza e, potrà richiedere, al contempo, la **sospensione giudiziale dell'atto**.

Una volta prodotto il ricorso il contribuente deve **versare, entro 60 giorni, il terzo delle maggiori imposte accertate** e, in mancanza, l'**Ufficio delle Entrate** affida il contribuente a Equitalia.

Equitalia, a sua volta, procederà ad **avvertire il contribuente**, con lettera raccomandata, di aver ricevuto l'affidamento del credito e di aver sospeso le azioni esecutive per 180 giorni.

A questo punto il contribuente potrà valutare l'opportunità di **richiedere la rateazione ad Equitalia del carico affidato**, nelle more della decisione della richiesta di **istanza di sospensione presentata in Commissione Tributaria**.

REDDITOMETRO : FASI DELLA PROCEDURA
1. SELEZIONE DEI CONTRIBUENTI; 2. CONTRADDITTORIO; 3. ACCERTAMENTO CON ADESIONE.

- Conclusioni

Il redditometro è uno strumento di accertamento sintetico a disposizione dell'Amministrazione Finanziaria volto a individuare gli evasori fiscali e, quindi, a contrastare l'evasione.

Mediante il redditometro vengono **messe a confronto**, in riferimento ad un periodo d'imposta, **le spese sostenute dai contribuenti e il reddito dichiarato**, al fine di verificare se **eventuali scostamenti** dei due valori siano giustificati o meno.

Per il calcolo del reddito presunto vengono prese in considerazione prevalentemente le **spese realmente effettuate**. A queste vengono aggiunte anche una serie di **spese presunte** calcolate mediante medie statistiche fornite dall'Istat.

Se lo scostamento è maggiore del 20% del reddito dichiarato viene avviata la fase del **contraddittorio**.

In questa fase **il contribuente potrà giustificare gli scostamenti** e gli uffici dell'Agenzia delle Entrate potranno a loro volta rigettare o accettare, anche parzialmente, le argomentazioni da questo apportate.

Qualora il contraddittorio non porti ad una soluzione della controversia l'ufficio avvierà **l'accertamento con adesione disciplinato dall' 5 d.lgs. 218/97**.

Il nuovo redditometro è sicuramente uno strumento di accertamento **più garantista** per il contribuente ed anche più efficace per combattere l'evasione ma da affinare e migliorare.

Siamo convinti che se viene aperto sempre più **il rapporto di collaborazione** tra l'Amministrazione finanziaria e coloro che sono considerati i **"Consiglieri dei contribuenti"**, la normativa sul redditometro potrà essere migliorata facendo crescere quella **fiducia tra contribuente e "Fisco"** tanto essenziale affinché il primo versi volontariamente le imposte in quanto ritenute giuste, senza pensare ad evadere.

Sul tema oggetto della presente nota operativa la Fondazione si propone, a breve, di approfondire e dibattere la delicata normativa tramite convegni e confronto con l'Amministrazione finanziaria.

Delucidazioni o approfondimenti potranno essere effettuati, se richiesti dagli **iscritti all'Accademia di Ragioneria**.

Il Redattore
Dott. Alessandro Corona

Il Presidente della Fondazione
Prof. Paolo Moretti