

La funzione taumaturgica del nuovo accertamento sintetico

di Lavoisier

1- Cenni sulla disciplina previgente - centralità del nuovo accertamento sintetico nell'azione di contrasto all'evasione fiscale di massa - La disciplina originaria del procedimento di rettifica fiscale delle persone fisiche, di cui all'art. 38 del Dpr. 600/73, consentiva all'ufficio di determinare sinteticamente il reddito complessivo solo qualora, dopo aver proceduto alla ricostruzione analitica dei singoli redditi (ad esempio d'impresa, di lavoro autonomo, di capitale, etc. etc.), emergeva un reddito complessivo inferiore a quello fondatamente attribuibile al contribuente sulla base di elementi e circostanze di fatto certi¹.

Con una modifica successiva della norma l'ufficio è stato affrancato dall'obbligo di dover procedere sempre, in via preventiva, alla ricostruzione analitica dei singoli redditi del contribuente, in presenza di elementi reddituali e patrimoniali che consentono l'accertamento sintetico.

Nella normale prassi operativa, però, in ossequio al principio di capacità contributiva e per ovvi motivi di proficuità dell'azione di controllo, gli uffici hanno fatto ricorso alla determinazione sintetica del reddito complessivo solo in via residuale ed essenzialmente nei confronti di contribuenti sconosciuti o semi-sconosciuti al fisco, quando dalle indagini effettuate sono risultati utilizzatori o acquirenti di beni o servizi², rivelatori di possibilità economiche del tutto ingiustificate e non attribuibili ad alcuna specifica attività o rendita.

In particolare, l'ordinaria attività di controllo dell'A.F. nei confronti degli imprenditori e lavoratori autonomi è stata sempre indirizzata a riscontrare e, se del

¹ A tal fine il DM. 10.9.1992, ha introdotto le modalità in base alle quali l'ufficio può determinare induttivamente il reddito o il maggior reddito, in relazione a specifici elementi indicativi di capacità contributiva. Il paniere dei beni che costituiscono indicatori di capacità contributiva è stato, poi, più volte ampliato e valorizzato.

² Con evidente eco nei media (auto di lusso, imbarcazioni, cavalli, immobili o altri beni rientranti nella disponibilità di casalinghe, pensionati o illustri sconosciuti al fisco)

caso, a rettificare , anche eventualmente facendo ricorso a metodi induttivi di massa (studi di settore), il reddito d'impresa o di lavoro autonomo dichiarato dal contribuente, piuttosto che a determinare sinteticamente il reddito complessivo netto.

L'Ufficio fiscale, anche in presenza di elementi indicativi di maggiore capacità contributiva, ha, in genere, proceduto all'accertamento del reddito complessivo sinteticamente solo quando non è stato in grado di collegare il maggior reddito, presunto dal tenore di vita del contribuente, alla sua ordinaria fonte di reddito (impresa, professione, capitale, fabbricati, etc. etc) .

Ciò nella considerazione che la via maestra per accertare il reddito effettivo (e assicurare la maggiore corrispondenza dell'accertato alla reale capacità contributiva del soggetto) non può che essere la ricostruzione, anche eventualmente in via induttiva, dei singoli redditi che partecipano a determinare il reddito complessivo del contribuente.

Si rammenta, oltretutto, che qualificare il maggior reddito accertato come reddito d'impresa o di lavoro autonomo, vuole dire anche accertare l'evasione ai fini Irap e IVA.

La palese insofferenza al controllo analitico delle contabilità delle imprese e dei professionisti e al reale presidio del territorio³, da cui è scaturita l'abrogazione di disposizioni che costituivano un forte deterrente a noti e diffusi fenomeni di evasione fiscale ⁴ (elenco clienti e fornitori, misuratori fiscali telematici, tracciabilità

³Sembra che nella programmazione degli uffici finanziari non siano più previsti controlli sugli scontrini fiscali e quelli della Guardia di finanza siano occasionali

⁴STRUMENTI A DISPOSIZIONE DEI CONTROLLORI ABROGATI

1 - L' art. 16, commi da 2 a 4 dl 185/08 "decreto anticrisi" ha abrogato gli adempimenti tributari sotto indicati

- **tracciabilità dei pagamenti - art. 35, comma 12, dl. 223/06** - gli esercenti arti e professioni sono obbligati a tenere uno o più conti correnti ai quali debbono affluire, obbligatoriamente tutte le somme riscosse e dai quali sono effettuati i prelevamenti. I compensi di importo superiori - a regime - a 100 euro sono riscossi con assegni, bonifici o altri strumenti di pagamento elettronico. E' da chiarire che i funzionari del fisco per accedere a tali conti (anagrafe dei conti) devono farne chiedere espressa richiesta adeguatamente motivata per la relativa autorizzazione al Direttore Regionale o Centrale (indagine finanziarie).
- **elenco clienti e fornitori - art. 37, comma 8** - da inviarsi solo in via telematica (anche per il 2006). Poiché incrocia i dati tra il cliente e i suoi fornitori (un po' come il cud dei dipendenti) evita ad esempio che il fornitore emetta fattura che il cliente si scarica, ma poi non la registra, occultando ricavi ai fini Irpef/Ires ed IVA, giacché il sistema evidenzerebbe l'evasione. Allo stesso modo l'elenco clienti e fornitori consente un intervento tempestivo nel caso di frodi IVA (frodi carosello). Difatti l'Agenzia è dotato di un **software applicativo "CLIFO"** che si basa sui dati elenchi 2006 e 2007, che ha consentito di avviare un'azione di contrasto molto efficace contro le frodi IVA (rapida

dei compensi., etc,etc), nonché il depotenziamento degli studi di settore, ha costretto,però, l'attuale maggioranza a puntare, anche a fini mediatici, sull'accertamento sintetico, come strumento principe di lotta all'evasione fiscale di massa, potenziandone il sistema ed implementando gli indicatori di capacità contributiva.

Prodromi di questa scelta di politica mediatico-fiscale si sono avuti con il Dl. 112/2008, conv. in l.133/2008, che ha previsto un piano straordinario di controlli per la determinazione sintetica del reddito delle persone fisiche con la partecipazione anche della GdF.

Il piano ha prodotto nel 2009 un incremento degli accertamenti sintetici dell'81% rispetto al 2008⁵, il cui numero complessivo (poco più di 28.000), però, è piuttosto modesto rispetto alla vasta platea dei contribuenti interessati (individuata nella rel. tecnica al Dl. 78/2010 in circa 10 milioni di soggetti).

2 - Novità del nuovo accertamento sintetico-funzione di deterrenza dello strumento - previsioni di maggiori entrate - L'art. 22 del Dl. 78/2010, ha sostituito i commi 4, 5, 6, 7 e 8 dell'art. 38 del DPR. 600/73 che disciplinano, ai fini

individuazione delle operazioni sospette e tempestività dell'intervento prima che le società fittizie si possano volatilizzare). L'elenco clienti e fornitori consentirebbe anche di incrociare i dati dei soggetti non impresa verso i quali è stata emessa fattura, come ulteriore strumento per verificare l'attendibilità del loro tenore di vita.

- **trasmissione telematica dei corrispettivi giornalieri all'Agenzia da parte delle imprese che operano nel settore della grande distribuzione ed esercenti attività di vendita al minuto (semplifica gli adempimenti in quanto fa venir meno l'obbligo di registrare i corrispettivi - veniva riconosciuto un credito d'imposta di 100 euro per l'acquisto degli appositi apparecchi misuratori, funzionali allo scopo;**
- **art. 1, commi da 363 a 366 L.244/07 - obbligo di memorizzazione su supporto elettronico delle operazioni di cessioni di beni e prestazioni di servizio effettuate tramite distributori automatici -** attività emergente di grandi prospettive nei confronti della quale non esistono particolari strumenti di controllo

2 - Altri strumenti di contrasto all'evasione modificati *in peius*

art. 32, comma 1, dl. 112/08 - elevazione dell'obbligo di indicare la clausola non trasferibili per gli assegni di importi pari o superiori a 12.550 euro e non a 5.000 euro

art. 32, comma 1, dl. 112/08 - limiti all'uso del contante elevato da 5.000 a 12.500 euro

⁵ Dato riportato dal comunicato stampa dell'Agenzia delle entrate del 2 marzo 2010

dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, le modalità con le quali gli uffici possono procedere alla determinazione sintetica del reddito complessivo, con effetto per gli accertamenti relativi ai redditi per i quali il termine di dichiarazione non è scaduto alla data di entrata in vigore delle modifiche.

In particolare, con la nuova formulazione:

- la determinazione sintetica del reddito complessivo del contribuente avviene sulla base delle spese sostenute nello stesso periodo d'imposta;
- la determinazione sintetica del reddito complessivo della persona fisica può, inoltre, essere basata 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 del contesto territoriale con decreto del Mef con periodicità biennale e pubblicato sulla GU;
- l'Ufficio può procedere all'accertamento sintetico solo nel caso in cui il reddito complessivo accertato sinteticamente si discosta per oltre il 20% dal reddito dichiarato;
- dal reddito complessivo determinato sinteticamente sono deducibili i soli oneri di cui all'art. 10 del Tuir; spettano le detrazioni d'imposta relative ad oneri per i quali esse competono;
- Il contribuente interessato può sempre provare che la maggiore capacità di spesa trovi giustificazione in redditi diversi da quelli posseduti nello stesso periodo d'imposta o nel possesso di redditi esenti o soggetti a ritenuta alla fonte o, comunque, legalmente esclusi dalla formazione della base imponibile;
- l'ufficio ha l'obbligo di invitare il contribuente a comparire di persona o a mezzo di un suo rappresentante per fornire dati e notizie rilevanti ai fini dell'accertamento;
- successivamente, lo stesso ufficio ha l'obbligo di avviare la procedura di accertamento con adesione, ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. 218/97.

3 . Prime considerazioni - aspetti e criticità procedurali - Il comma 1 dell'art. 22 cit. prevede espressamente che il nuovo procedimento di determinazione sintetica del reddito complessivo ha effetto per gli accertamenti relativi ai redditi per i quali il termine di dichiarazione non è ancora scaduto alla data di entrata in vigore delle modifiche, cioè per gli accertamenti relativi ai redditi 2009 (dichiarazioni 2010) e a quelli degli anni successivi.

La natura procedimentale di tali disposizioni ne avrebbe consentito l'applicazione anche agli accertamenti relativi ai periodi d'imposta precedenti, per i quali non è ancora precluso l'esercizio del potere di controllo da parte uffici finanziari.

Ne consegue che solo tra 3 o 4 anni gli uffici potranno iniziare ad utilizzare il nuovo sistema di accertamento sintetico.

Appare chiaro che il potenziamento dell'accertamento sintetico non ha lo scopo di rafforzare il potere d'indagine degli uffici, ma assume una funzione essenzialmente dissuasiva, come d'altronde emerge dalla stessa relazione tecnica al Dl. 78 che stima in termini di cassa un ulteriore incremento dell'entrate derivante dall'attività di accertamento in soli 100 milioni di euro e solo a far corso dal 2012.

Le modifiche introducono, poi, in modo poco organico e contraddittorio alcuni paletti procedurali all'accertamento sintetico, taluni a garanzia del contribuente, altri con l'intenzione di assicurare maggiore forza all'azione degli uffici, che meritano attenzione per le criticità operative che determinano.

Il comma 7, in ossequio ai principi contenuti nello Statuto del contribuente, introduce in pianta stabile nel procedimento relativo all'accertamento sintetico il contraddittorio obbligatorio tra fisco e contribuente: l'ufficio ha l'obbligo di invitare il contribuente a comparire di persona o a mezzo di un suo rappresentante per fornire i chiarimenti del caso.

Lo stesso comma 7 prevede anche che, successivamente, una volta definita la proposta di accertamento, lo stesso ufficio ha l'obbligo di avviare la procedura di accertamento con adesione, ai sensi dell'art. 5 del D.lgs. 218/97.

In concreto, se il contribuente, a cui l'ufficio dopo il primo contraddittorio invia ai fini dell'adesione un apposito invito, non comunica di prestare adesione alla proposta contenuta nell'invito stesso e non versa, nel contempo, quanto dovuto (art 5 cit, commi 1bis e succ.), si dovrà procedere obbligatoriamente ad un nuovo contraddittorio, da cui potrà scaturire l'adesione del contribuente all'atto di accertamento o, in caso di mancata adesione, la notifica di un avviso di accertamento.

La previsione obbligatoria del doppio contraddittorio determinerà in concreto un allungamento dei tempi del procedimento.

Altra criticità deriva, poi, dal mancato coordinamento della disposizione in commento con le modifiche introdotte dall'art. 18, del medesimo Dl., all'art. 44 del Dpr. 600/73, che prevede la partecipazione dei comuni all'attività di accertamento tributario.

In base alla nuova disposizione la partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento è limitata agli accertamenti sintetici dei redditi delle persone fisiche.

A tal fine gli uffici dell'Agenzia delle entrate, prima dell'emissione degli avvisi di accertamento sintetico, sono obbligati ad inviare una comunicazione ai comuni di domicilio fiscale dei soggetti passivi; il comune ha, poi, 60 giorni per segnalare all'ufficio eventuali elementi utili alla determinazione del reddito complessivo del contribuente interessato dal controllo.

E' ancora più evidente che la rigida previsione di una pluralità di obblighi procedurali successivi alla prima fase istruttoria dell'ufficio, non adeguatamente ponderati (primo invito a comparire , prima comparizione, invito a comparire ai fini dell'adesione, comparizione in sede di adesione, comunicazione al Comune di domicilio , segnalazione del Comune, infine eventuale notifica dell'avviso di accertamento), potrebbe determinare un inutile e (in taluni casi) pericoloso allungamento dei tempi del procedimento, soprattutto in presenza di comportamenti volutamente dilatori ed in prossimità della scadenza del termine di decadenza dell'azione di controllo degli uffici.

Inoltre, dal combinato disposto degli artt. 38, comma 7 del Dpr. 600/73, 5, comma 1 e succ. del D.Lgs 218/97 e 44, comma 2 del citato Dpr. 600/73, non è dato comprendere in quale fase del procedimento di accertamento l'Ufficio competente è tenuto a coinvolgere il Comune di domicilio fiscale del soggetto assoggettato al controllo.

L' espressione " *prima dell'emissione degli avvisi di accertamento ai sensi dell'art. 38, quarto comma e seguenti.*" contenuta nel comma 2 dell'art.44 citato, mal si concilia con la disciplina procedimentale dell'accertamento con adesione sopra descritta. Una soluzione potrebbe essere quella di prevedere espressamente che il coinvolgimento del Comune debba avvenire prima che l'ufficio formuli la proposta di accertamento contenuta nell'invito a comparire di cui all'art. 5, comma 1bis del Dl. 218/97.

Infine si rileva che la presunzione relativa in base alla quale tutto quanto sia stato speso nel periodo d'imposta, ivi compresi gli incrementi patrimoniali (come ad esempio nel caso di acquisto di un immobile o di una grossa imbarcazione), sia riferibile a redditi prodotti nel medesimo periodo d'imposta appare irragionevole e come tale censurabile sul piano costituzionale⁶.

4. Scarso valore dissuasivo del nuovo accertamento sintetico di massa - Si è fatto cenno in precedenza alla funzione essenzialmente dissuasiva che si attribuisce al nuovo strumento di controllo sul tenore di vita. In tal senso la stessa relazione tecnica al Dl., senza fornire altri elementi di valutazione, stima che l'effetto di deterrenza delle misure produrrà un incremento dei versamenti in autotassazione dell'Irpef compreso tra l'1 e il 3% nel triennio 2011-2013 rispetto ai versamenti 2009.

In realtà, in assenza di efficaci strumenti di monitoraggio e controllo, come quelli abrogati dal governo in carica con il Dl 185/2008 (di cui alla nota 3), basati su

⁶ E' stata abrogata la disposizione contenuta nel previgente comma 5, dell'art. 38 cit., in base alla quale , ai fini dell'accertamento sintetico, le spese per incrementi patrimoniali si presumevano sostenute, per quote costanti, nel periodo d'imposta di sostenimento e nei 4 precedenti.

un uso intelligente e mirato della tecnologia informatica (e senza determinare un particolare aggravio di adempimenti per i destinatari), la minaccia generalizzata dell'accertamento sintetico, nella versione attuale, passata la fase del clamore mediatico, non potrà dare grandi risultati sul piano della deterrenza⁷.

Neanche i timidi ripensamenti, che hanno portato alla limitazione dell'uso del contante fino a 5.000 euro (art. 20) e all'introduzione dell'obbligo di comunicare telematicamente all'Agenzia delle Entrate le operazioni rilevanti ai fini IVA di importo pari o superiore a 3.000⁸ (art. 21), toccano il nocciolo duro dell'evasione di massa.

Al contrario, in base ad una valutazione costi-benefici, la generalizzazione, o la minaccia di un uso generalizzato, dell'accertamento sintetico può rappresentare il male minore per chi (potenziale evasore) è tassato in base alle scritture contabili.

Se l'eventuale controllo di massa si basa essenzialmente sul tenore di vita, piuttosto che sul controllo dei dati contabili ed extracontabili relativi all'attività d'impresa o lavoro autonomo esercitata dal contribuente, tanto vale rischiare l'accertamento sintetico; costa certamente meno che adeguare il reddito d'impresa o lavoro autonomo a valori più congrui, visto che, a parità di evasione, con l'accertamento sintetico, si risparmia l'IVA e l'Irap e, in caso di adesione all'invito a comparire di cui all'art. 5 DLgs. 218/97, la sanzione si riduce al 12,5% della maggiore imposta accertata.

5. - Nuovo redditometro - funzione taumaturgica solo nell'immaginario dei media - proposta - qualificazione reddituale del reddito o maggior reddito determinato sinteticamente - In questa prospettiva la minaccia dell'accertamento sintetico è una lancia spuntata; assume una funzione taumaturgica solo nell'immaginario dei media e dei non addetti ai lavori, a meno che non si fa un passo ulteriore e si procede a qualificare, per legge, la natura del reddito o del maggior reddito determinato sinteticamente, salvo prova contraria.

Nella normalità dei casi la maggiore capacità contributiva occultata da una persona fisica deriva da proventi o corrispettivi non dichiarati provenienti dall'attività lavorativa regolarmente dichiarata: per il chirurgo dagli interventi effettuati,

⁷ A meno che – per assurdo - non si proceda nel contempo ad un impiego generalizzato delle indagini bancarie.

⁸ La stessa relazione di accompagnamento all'art. 21 chiarisce che la limitazione dell'obbligo di comunicazione telematicamente alle operazioni rilevanti ai fini IVA di importo pari o superiore a 3.000 euro è coerente con le finalità della norma , cioè perseguire le forme di frode ed evasione di maggiore rilevanza, e “ *consente di circoscrivere gli adempimenti ad una ristretta platea dei titolari di partita IVA, escludendo in specie milioni di soggetti di minori dimensioni per i quali gli oneri connessi all'adempimento dell'obbligo in questione appaiono non proporzionati alla pur importante finalità della disposizione*”.

per l'avvocato dalla difesa dei suoi assistiti, per il commerciante dalla vendita dei suoi prodotti, per il ristoratore dai pasti forniti, per il costruttore dalla vendita degli immobili; anche in caso di attività totalmente in nero, è attendibile presumere che l'eventuale maggior reddito è da attribuire ad attività di impresa o lavoro autonomo, salvo prova contraria.

Partendo da tale ragionamento presuntivo non appare censurabile, anche sul piano costituzionale, modificare lo schema dell'accertamento sintetico, attribuendo, per legge, al maggior reddito sinteticamente determinato la stessa natura del reddito prodotto dall'attività abituale del contribuente, facendo salva la prova contrario.

Ai fini Iva l'imposta verrebbe liquidata sui maggiori componenti di reddito rilevati, ai fini Irap la base imponibile verrebbe incrementata di un ammontare pari al maggior reddito accertato; la sanzione, infine, avrebbe un peso più adeguato all'entità delle violazioni commesse⁹.

⁹ Trattandosi di una ipotesi di concorso formale eterogeneo, ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs. 472/97, troverebbe applicazione una unica sanzioni secondo lo schema del cumulo giuridico, se inferiore al cumulo delle sanzioni previste per le singole violazioni (cumulo materiale). Resta, comunque, il problema della scarsa deterrenza dell'attuale sistema sanzionatorio, che, in particolare, in caso di adesione a pvc o alla proposta di accertamento contenuta nell'invito a comparire, ai sensi dell'art. 5, comma 1bis, del D.Lgs 218/97, prevede il pagamento di una sanzione ridotta al 12,5% dell'imposta evasa.