

# Accertamenti “standardizzati”

VII Convegno Lerici – 10 aprile 2015

Luca Trabattoni

Dottore commercialista

Consigliere ODCEC Genova

## Premessa

Il termine Accertamento standardizzato, come è noto, non viene rinvenuto in alcuna disposizione dell'ordinamento tributario.

Tuttavia è un termine divenuto comune per dottrina e giurisprudenza nel riferirsi agli accertamenti basati su

- Parametri
- Studi di settore
- Redditometro (spesometro ?)

Il riferimento è quindi a tutte quelle metodologie di accertamento che muovono, in senso lato, da una comparazione del reddito dichiarato da una impresa o da una persona fisica con degli indici di “normalità economica”, sia, nel caso dell'impresa, per determinare la congruità di ricavi e compensi dichiarati sia, nel caso delle persone fisiche, per individuare una dichiarazione “infedele” muovendo dal tenore di vita dell'individuo.

In realtà, forse è corretto non inquadrare il metodo di accertamento basato sul c.d. “spesometro” nella categoria degli accertamenti standardizzati. Infatti non si tratta più di un metodo analogo a quello del redditometro, laddove da determinati beni o servizi posseduti o fruiti dal contribuente veniva desunto, con l'applicazione di un complesso meccanismo di moltiplicatori a valori standard attribuiti ai diversi elementi nella disponibilità del contribuente, un reddito minimo presunto, ma di una metodologia che individua i potenziali soggetti ad accertamento sulla base di spese “effettivamente” sostenute raffrontate al reddito dichiarato.

Pare opportuno effettuare una riflessione sull'evoluzione della normativa di riferimento, anche alla luce dei precetti costituzionali e di matrice europea a cui, sempre più negli ultimi tempi, la giurisprudenza della Cassazione fornisce risalto ed interpreta in maniera rigorosa.

Facendo un breve *excursus* storico, può essere opportuno ricordare che la determinazione “sintetica” del reddito imponibile a rango di “sistema”, e non riservata ad una casistica che si può definire “patologica”, è stata giustamente abbandonata a partire dagli inizi degli anni '70, con la legge delega che ha dato origine all'IRPEF ed all'IRPEG, imposte tutte incentrate sulla determinazione del reddito imponibile “puntuale”, basata per l'attività di impresa sulle risultanze contabili e per le persone fisiche comunque su dati ed elementi concreti e precisi.

In questo contesto, l'introduzione, risalente agli anni '90, di metodologie di determinazione del reddito “standardizzate”, riferite cioè non puntualmente alla capacità reddituale del contribuente, ma alla disponibilità di taluni beni – il redditometro – o al raffronto con dati “medi” di settore – parametri e studi di settore (peraltro derivanti da studi ed analisi imperscrutabili da parte del

contribuente) – poteva ben essere interpretata come un parziale “ritorno” all’antico, una sorta di “resa” o di rinuncia dello Stato alla capacità di attribuire al contribuente il reddito imponibile effettivo, per desumerlo – in via fisiologica – tramite procedimenti induttivi, o “sintetici”.

### Natura della “presunzione” derivante da standard accertativi

E’ chiaro che lo “scostamento” rispetto ai parametri – in senso lato – di riferimento rappresenta un elemento, o un “indizio” di una possibile infedeltà dichiarativa, e hanno quindi natura di presunzione.

Ed essendo presunzioni in qualche modo derivanti dalla Legge, un primo problema per l’interprete è la qualificazione della natura di queste presunzioni:

- Presunzioni legali relative (inversione dell’onere della prova) oppure
- Presunzioni semplici – gravi precise e concordanti?

Su questo punto, mentre la dottrina è – o comunque è stata – tutt’altro che pacifica, la Giurisprudenza è consolidata nell’affermarne la natura di presunzioni semplici.

Questa interpretazione muove dalla lettura della norma fornita, in primo luogo dalla Corte Costituzionale (sent. n. 105 del 2003), che ha rilevato come il meccanismo di accertamento in base ai "parametri" (previsti, nella fattispecie esaminata dalla Corte, dall'art.3, commi 181 - 189, L. n. 549/1996) "*costituisce disciplina transitoria (applicabile ai soli esercizi 1995, 1996 e 1997) collocata tra il vecchio sistema dell'accertamento secondo i "coefficienti presuntivi" di cui al d.l. n. 69 del 2 marzo 1989, ed il nuovo sistema degli "studi di settore" (in vigore dall'esercizio 1998). A differenza dei coefficienti presuntivi, i "parametri" prevedono un sistema basato su presunzione semplice la cui idoneità probatoria è rimessa alla valutazione del giudice di merito, in assenza di previsioni "procedimentalizzate" circa la partecipazione del soggetto passivo alla fase istruttoria che precede l'emanazione dell'atto di accertamento*".

Da ciò le Sezioni Unite della Cassazione<sup>1</sup> hanno tratto la conclusione che la legittimità costituzionale delle disposizioni istitutive dell’accertamento standardizzato sia riconosciuta in quanto procedura basata su una presunzione semplice, la cui idoneità probatoria è rimessa al giudice di merito, in quanto l’astrattezza dell’elaborazione statistica deve trovare una conferma ed una “contestualizzazione” rispetto al caso concreto, e ciò con il contraddittorio preventivo con i destinatari dell’accertamento.

Sotto questo profilo, è illuminante il principio enunciato dalle Sezioni Unite della Cassazione, laddove osservano come “*una lettura costituzionalmente orientata delle disposizioni relative alla procedura di accertamento mediante l’applicazione dei parametri impone di attribuire a questi ultimi una natura meramente presuntiva, in quanto, a ben vedere, essi non costituiscono un fatto noto e certo, capace di rivelare con rilevante probabilità il presunto reddito del contribuente, ma solo una estrapolazione statistica di una pluralità di dati sezionali elaborati sulla base dell’analisi di un campione di contribuenti.*”

Se ne desume quindi che il fatto indiziante non è certo né, tantomeno, derivante dalla comune esperienza: è il frutto di elaborazioni statistiche, che rappresentano un indice del settore economico

<sup>1</sup> Cass. SS.UU. 18.12.2009 n. 26638

di riferimento, ma prive di quelle caratteristiche che lo possono porre a costituire una presunzione legale relativa.

Alcuni autori hanno anche osservato che anche in sede di presunzione semplice vi è la necessità che il fatto indiziante sia certo, e di una simile certezza non vi può esservi riscontro in schemi e statistiche che, per definizione, riguardano condizioni di “normalità economica”.

La qualificazione giurisprudenziale di presunzione semplice, quindi, pare sottendere l’insufficienza del dato matematico-statistico a fondamento di un avviso di accertamento, e quindi la necessità per l’Amministrazione finanziaria – prima – e del Giudice, poi, di riscontrare in nesso inferenziale tra un fatto solo statisticamente noto ed il fatto ignoto, sotto il profilo della rilevanza (gravità), univocità (precisione), e di coerenza con il contesto (concordanza).

Quanto si qui commentato trova validità, confermata sempre dalla giurisprudenza di Cassazione, anche nel caso degli accertamenti basati sul c.d. redditometro.

In sostanza, pare che, più correttamente, la non congruità”, la non “coerenza”, e, in ogni caso, la non corrispondenza con gli standard reddituali di riferimento rappresentino un “indicatore” di possibile evasione – e non un fatto, di per sé, legittimante un accertamento reddituale – un elemento meramente indiziario che solo se “confortato” dal contesto complessivo, può assurgere ad elemento di prova.

Per fare riferimento alla giurisprudenza più recente – a cui il convegno è intitolato – occorre segnalare che la Cassazione, ancora nel dicembre 2014<sup>2</sup>, ha confermato il principio enunciato dalle Sezioni Unite nel 2009 in ordine al fatto che gli studi di settore più recenti devono trovare applicazione, se del caso da parte del giudice, nell’esame della pretesa fiscale in discussione.

*Già nel 2009, infatti, veniva affermato che “Il sistema delineato è frutto di un processo di progressivo affinamento degli strumenti di rilevazione della normale redditività, che giustifica la prevalenza in ogni caso dello strumento più recente su quello precedente con la conseguente applicazione retroattiva dello standard più affinato è, pertanto, più affidabile”, ed i supremi Giudici, nel dicembre scorso, confermando tale interpretazione, osservano che “l’applicazione del metodo standard più aggiornato rientra a pieno titolo nell’esercizio della competenza attribuita al giudice tributario, chiamato a definire il rapporto tributario nell’an e nel quantum: le Commissioni Tributarie, infatti, nei casi in cui ritengano in tutto o in parte ritengano di accogliere i motivi di impugnazione dedotti dal contribuente sono tenute a rideterminare l’esatto importo dell’imposta dovuta, alla stregua degli elementi istruttori emersi all’esito del giudizio.*

*Ne segue che la determinazione dell’entità dello scostamento reddituale, in quanto incidente sulla liquidazione del quantum dovuto a titolo di imposta, si riverbera sulla prova dei fatti costitutivi della pretesa fiscale; prova che, se fatta valere dall’A.F. attraverso il rinvio ad elaborazioni statistiche di tipo standard, contenute in provvedimenti amministrativi a contenuto generale, bene può essere contestata dal contribuente in giudizio mediante indicazione dell’elaborazione statistica più recente alla quale l’A.F. è tenuta ad adeguarsi qualora intenda fondare la propria pretesa sul metodo di accertamento standard”.*

---

<sup>2</sup> Cass. 17.12.14 n. 26511

Si può osservare che questo precetto giurisprudenziale appare forse un po' troppo categorico, laddove alcuni "aggiornamenti" degli studi di settore derivino da fatti contingenti temporalmente connotati.

Mi riferisco, in particolare, al "depotenziamento" di alcuni studi di settore dovuti espressamente alla "crisi economica", depotenziamento che, quindi, pare illogico dover applicare anche a periodi di imposta non ancora interessati dal fenomeno.

A parte questa considerazione, l'interpretazione giurisprudenziale di cui si parla sembra immune da vizi logici. E sembra del tutto condivisibile il fatto che gli elementi presuntivi basati su elaborazioni statistiche standard debbano tenere conto delle risultanze più aggiornate, in quanto più evolute, affidabili e significative.

### L'obbligo di contraddittorio.

Centrale è, nel procedimento accertativo "standardizzato", il ruolo del contraddittorio endoprocedimentale.

Il diritto al contraddittorio, è bene sottolineare, rappresenta un principio fondamentale del diritto dell'Unione Europea, come ha affermato la Corte di Giustizia sia nella causa "Sopropè" (C. 349/07) e ancora di recente nelle cause riunite Kamino Int. e Datema Logistics BV (C.129 e 130/13).

Le Sezioni Unite della nostra Cassazione<sup>3</sup> hanno recentemente affermato il principio per cui il contraddittorio endoprocedimentale costituisce un principio fondamentale immanente nell'ordinamento (nazionale) cui dare attuazione anche in difetto di una espressa e specifica previsione normativa.

Previsione normativa, che, per la verità, solo in tempi abbastanza recenti il Legislatore ha espressamente previsto anche nei casi di accertamento "standardizzato": infatti l'originaria formulazione dell'art. 10, comma 3 bis della L. 146/2008 limitava l'obbligo del contraddittorio preventivo ai soli accertamenti rivolti ad esercenti attività d'impresa in regime di contabilità ordinaria, e solo dieci anni dopo, con il c.d. decreto Bersani, l'obbligo di contraddittorio è stato – espressamente – esteso a prescindere dal regime contabile adottato.

Ed ancora, solo nel maggio 2010, con riferimento al "redditometro" è stato previsto normativamente l'obbligo del contraddittorio.

L'assenza del contraddittorio, all'evidenza, travolge la validità dell'accertamento che non ne sia stato preceduto.

Infatti, anche prima della decisa presa di posizione delle Sezioni Unite di cui sopra, risalente al settembre scorso, pur in assenza di una specifica previsione, la giurisprudenza consolidata – ispirata dalla sentenza delle Sezioni Unite del 2009 – prevedeva la comminatoria di nullità di un avviso di accertamento emesso in esito di una istruttoria irrimediabilmente viziata.

In tale occasione, è stato sancito dalle Sezioni Unite, testualmente, il seguente principio di diritto:

*"La procedura di accertamento standardizzato mediante l'applicazione dei parametri o degli studi di settore costituisce un sistema di presunzioni semplici, la cui gravità, precisione e concordanza non è*

---

<sup>3</sup> Cass. SS.UU. 18.9.2014 n. 19667

*ex lege determinata in relazione ai soli standard in sé considerati, ma nasce proceduralmente in esito al contraddittorio da attivare obbligatoriamente, pena la nullità dell'accertamento, con il contribuente (che può tuttavia, restare inerte assumendo le conseguenze, sul piano della valutazione, di questo suo atteggiamento), esito che, essendo alla fine di un percorso di adeguamento della elaborazione statistica degli standard alla concreta realtà economica del contribuente, deve far parte (e condiziona la congruità) della motivazione dell'accertamento, nella quale vanno esposte le ragioni per le quali i rilievi del destinatario dell'attività accertativa siano state disattese. Il contribuente ha, nel giudizio relativo all'impugnazione dell'atto di accertamento, la più ampia facoltà di prova, anche a mezzo di presunzioni semplici, ed il giudice può liberamente valutare tanto l'applicabilità degli standard al caso concreto, che deve essere dimostrata dall'ente impositore, quanto la controprova sul punto offerta dal contribuente"*

### La motivazione

Da un simile quadro normativo, ne consegue l'obbligo di motivazione dell'accertamento con puntuale riferimento a quanto emerso e discusso in sede di contraddittorio endoprocedimentale.

Sarebbe infatti totalmente illogico negare la validità di "presunzione legale relativa" alle emergenze degli standards, postulare la necessità di un contraddittorio volto ad adattare le risultanze di un calcolo matematico statistico alla specifica condizione reddituale del contribuente in verifica e negare che di tale percorso di contestualizzazione non debba restare traccia nella motivazione dell'atto di accertamento.

Tale onere motivazionale deve essere quindi assolto esplicitando ragioni e circostanze che sono state allegare dal contribuente in sede di contraddittorio per spiegare lo scostamento tra i dati dichiarati e quelli presunti; va, quindi, descritto il percorso di ponderazione delle "giustificazioni" fornite dal contribuente; occorre, infine, rappresentare le ragioni che inducono ufficio a ritenere non sufficiente lo sforzo del contribuente volto a dimostrare l'anormalità, rispetto alla media, della sua condizione reddituale.

Ed è proprio in questa prospettiva che vanno lette (ed apprezzate) le conclusioni cui pervengono le Sezioni Unite che, riconoscendo la centralità del percorso di contestualizzazione dell'elaborazione statistica alla concreta realtà economica del contribuente, pongono l'accento sulla necessità che gli esiti di tale percorso facciano parte (e condizionino la congruità) *"della motivazione dell'accertamento, nella quale vanno esposte le ragioni per le quali i rilievi del destinatario dell'attività accertativa siano state disattese"*.

### Conclusione

Per concludere, qualche parola su di un aspetto che, fermo il positivo giudizio sugli approdi più recenti della prassi giurisprudenziale in materia di accertamenti standardizzati, costituisce un *prius* logico rispetto alle considerazioni di cui sopra.

Il riferimento è alla raccolta dei dati utilizzati per le elaborazioni statistiche ed alla trasparenza del procedimento di implementazione dei risultati di normalità economica.

Sotto il primo profilo, è quasi ovvio rilevare che, tanto più ampia e accurata è la raccolta e l'elaborazione dei dati, quanto più affidabili saranno i risultati delle estrapolazioni statistiche. Dietro l'angolo si nasconde, tuttavia, il rischio di una "controllo preventivo a tappeto" dell'attività economica con obblighi di comunicazione tanto invasivi e costosi quanto (talvolta) inutili.

In merito al secondo profilo, si deve porre l'accento sull'assoluta necessità di rendere intellegibili i percorsi seguiti per arrivare ad individuare i risultati che descrivono la condizione di normalità economica. Il pensiero corre agli studi di settore i quali, com'è noto, funzionano attraverso software le cui sorgenti sono sconosciute ai più; e lo stesso discorso valeva, seppur con sfumature e accenti differenti, per il redditometro.

Da questo punto di vista si corre il rischio di un vero e proprio corto circuito: ed invero, i progressi sul piano del giusto procedimento con il riconoscimento di un contraddittorio attento alle esigenze di contestualizzazione del dato di normalità economica rischiano di essere vanificati dall'opacità delle procedure di elaborazione delle medie di settore che, rendendo oscuro il dato di partenza, comportano una significativa menomazione delle *chances* difensive del contribuente.