

## OGGETTO: IL RILANCIO DEL REDDITOMETRO: LE INDICAZIONI DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

Nell'ambito del sistema di accertamento nei confronti delle persone fisiche, trovano nuova linfa le disposizioni che definiscono l'utilizzo del cosiddetto *redditometro*, strumento che, come noto, si basa sulla differenza tra quanto dichiarato dal contribuente e quanto potenzialmente utilizzabile dal contribuente stesso con riferimento alla capacità di spesa individuata sulla base, principalmente, del possesso o della disponibilità di beni.

Con la circolare n. 49/E dell'Agenzia delle entrate dell'8 agosto 2007, l'amministrazione finanziaria rilancia l'azione di contrasto all'evasione fiscale proprio in base a quanto previsto dall'articolo 38 del DPR n. 600 del 1973. Come evidenziato nella parte iniziale della suddetta circolare, **il sistema di accertamento basato sul cosiddetto redditometro ha la peculiarità di fondarsi sulla sussistenza di elementi e circostanze di fatto certi (ad esempio, acquisto a titolo oneroso di un bene immobile, acquisto/possesso di autovetture, disponibilità di residenze secondarie, consumo di energia elettrica per uso domestico, ecc.) che fanno presumere una capacità di spesa correlata ad esborsi di somme di denaro e a spese di gestione da confrontare con il reddito imponibile dichiarato.**

Laddove, evidentemente, sussista uno scostamento significativo (superiore al quarto rispetto al reddito dichiarato nel biennio), vi è dunque la possibilità di utilizzare lo strumento di accertamento in questione prendendo come riferimento, nella sostanza, la capacità di spesa e di investimento del contribuente in questione. A questi fini rilevano essenzialmente due aspetti:

- patrimoniale: la spesa rileva come esborso, in quota, solo nell'anno di acquisto del bene e nei quattro anni precedenti;
- gestionale: il costo di gestione è rilevante nell'anno di acquisto e nei successivi fino alla dismissione.

I controlli che possono sfociare nella applicazione del sistema di accertamento basato sul redditometro possono fondarsi su una analisi che può definirsi sia oggettiva che soggettiva. Con riferimento al primo aspetto vengono individuati alcuni beni particolarmente sensibili e che evidenziano una capacità di spesa del contribuente che deve essere in linea con il reddito dichiarato quali, ad esempio, le auto di grossa cilindrata. In relazione al secondo aspetto, il documento di prassi evidenzia come sia opportuno valutare la complessiva posizione reddituale dei componenti il nucleo familiare essendo evidente come, frequentemente, gli elementi indicativi di capacità contributiva rilevanti ai fini dell'accertamento sintetico possano trovare giustificazione nei redditi degli altri componenti il nucleo familiare. Su questo aspetto, peraltro, la circolare sottolinea come l'attività di controllo possa legittimamente spostarsi su altri soggetti, anche dello stesso nucleo familiare, che hanno manifestato nella sostanza una rilevante capacità contributiva. Viene segnalato, inoltre, come sia in corso di preparazione una banca dati che viene definita come "famiglia fiscale" e che sarà utilizzata con l'obiettivo di meglio definire il soggetto o i soggetti nei cui

confronti indirizzare l'indagine tenendo in considerazione come potrebbe verificarsi la riferibilità di indicatori di capacità contributiva ad altri soggetti.

Nella circolare, inoltre, si sottolinea come sia opportuno circoscrivere, salvo casi particolari, la selezione nell'ambito delle posizioni soggettive per le quali sono già conoscibili informazioni indiziarie in ordine a manifestazioni di particolare capacità contributiva suscettibili di immediato utilizzo, ovvero individuare elementi-indice di capacità contributiva tra le quali manifestazioni di ricchezza rinvenibili negli atti registrati. Viene inoltre precisata l'opportunità di reperire e tenere conto di eventuali atti di disinvestimento patrimoniale, nonché di eventuali altri atti risultanti al sistema informativo da cui si evinca la disponibilità di somme di denaro (donazioni, mutui, ecc.), stipulati in un arco temporale ragionevole antecedente l'anno cui si riferiscono le spese-indice e gli esborsi nonché valutare e tenere conto, ai fini della determinazione sintetica del reddito, anche della situazione fiscale ed economica dei componenti il nucleo familiare di ciascuna posizione soggettiva selezionabile.

Nella circolare non viene dimenticata nemmeno la possibilità di esperire, nei confronti del contribuente sottoposto a controllo, indagini di natura finanziaria. Come sottolineato, infatti, nell'ambito delle attività di controllo improntate alla ricostruzione sintetica del reddito, le **indagini finanziarie costituiscono uno strumento di indubbia rilevanza per trasformare gli indizi di tipo "patrimoniale" e "gestionale" in prove** che evidenzino la effettiva capacità contributiva del soggetto controllato. In questo contesto, però, dovrà essere effettuata una valutazione del rapporto tra i costi derivanti dall'esperimento dell'indagine di natura finanziaria ed i benefici che la stessa può produrre ai fini dell'accertamento.

In relazione alle modalità di utilizzo in sede di accertamento, la circolare dell'Agenzia delle entrate sottolinea che, anche se in generale non vi è un obbligo di confronto tra Amministrazione finanziaria e contribuenti in relazione a quegli elementi che consentono la determinazione di un maggior reddito, vi è la necessità di informare il contribuente che si sta svolgendo una indagine sulla sua posizione fiscale che si fonda, principalmente, su alcuni elementi sensibili.

Tale comunicazione consente al contribuente di fornire prova contraria rispetto al reddito potenzialmente accertabile sulla base di quegli elementi. Il rinvio della circolare alle disposizioni normative contenute nel DPR n. 600 ed al decreto del 1992, sta a significare che già in sede di "informativa" 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.

## Le norme ed i provvedimenti di riferimento

La norma di riferimento in materia di redditometro è, come noto, l'articolo 38, comma 4, del DPR n. 600 del 1973 in base al quale è previsto che l'ufficio, indipendentemente dalle possibilità di accertamento offerte dai primi tre commi del medesimo articolo nonché da quanto previsto dal successivo articolo 39 del medesimo DPR n. 600 del 1973, 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 accertato si discosta per almeno un quarto da quello dichiarato. Il secondo periodo del comma in questione rinvia agli appositi decreti attuativi l'individuazione degli elementi e delle circostanze che, in prima battuta, attestano la capacità contributiva del contribuente nonché le modalità di determinazione del calcolo relativo. In ogni caso, **il presupposto per l'avvio dell'azione di accertamento sulla base del redditometro è l'esistenza di uno scostamento nella misura sopra richiamata, almeno per due o più periodi di imposta.** Inoltre, il comma 5 dell'articolo 38 precisa come qualora la determinazione del reddito complessivo sia effettuata in modo sintetico come previsto dal comma 4, 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 la spesa e nei quattro precedenti.

Quindi:

a) viene individuato normativamente il presupposto dal quale muove l'azione di rettifica fondata sul redditometro: scostamento superiore al quarto tra quanto determinabile sinteticamente e quanto dichiarato dal contribuente per almeno due o più periodi di imposta. Più in particolare, la circolare n. 49 sottolinea come lo scostamento deve riguardare almeno due annualità consecutive;

b) vengono individuati quegli elementi il cui contenuto "induttivo" porta alla quantificazione del reddito accertabile e che sono nella disponibilità del contribuente. Gli elementi in questione sono individuati in: aeromobili, navi ed imbarcazioni da diporto, autoveicoli, altri mezzi di trasporto a motore, roulotte, immobili, collaboratori familiari, cavalli da corsa o da equitazione, assicurazioni di ogni tipo.

L'individuazione dei beni e degli elementi in questione è contenuta nel Decreto Ministeriale del 10 settembre 1992. Deve essere ricordato come gli elementi in questione costituiscono dei riferimenti di partenza, fermo restando che, nella ordinaria azione di accertamento, gli uffici dell'amministrazione finanziaria possono utilizzare tutti quegli elementi comunque ritenuti utili ai fini della rettifica. In tal senso, peraltro, si esprime anche la circolare n. 49/E.

c) una volta individuati gli elementi in questione gli stessi devono essere valutati e "tradotti" in reddito:

- il valore di riferimento si ottiene moltiplicando l'importo contenuto nella tabella allegata al decreto ministeriale (i cui importi sono periodicamente aggiornati) per un coefficiente specificatamente individuato. Ad esempio, la disponibilità di una residenza principale nella regione Veneto nel 2003 di 100 mq. costituisce reddito per un ammontare pari a 9.352,00 euro (23,83 euro mq/annuo per un coefficiente pari a 4);

- l'importo così determinato è proporzionalmente ridotto laddove il contribuente dimostri che il bene od il servizio è nella disponibilità anche di altri soggetti ovvero che per detto bene o servizio vengono sopportate solo in parte le spese o che lo stesso è utilizzato nell'attività di lavoro autonomo o di impresa;

- l'importo è calcolato su base annua e viene proporzionalmente ridotto se la disponibilità del bene o del servizio non si è protratta per tutto l'anno;
- laddove il contribuente abbia nella propria disponibilità più beni o servizi, il decreto prevede una scala di valori che concorrono a formare il reddito. Quindi
  - 1) Il valore più elevato viene assunto per intero;
  - 2) i successivi valori sono via via ridotti sino all'80%.

Quindi, ai fini della determinazione del reddito determinato in modo sintetico, la disponibilità di più beni o servizi viene considerata in modo graduato a seconda dell'importanza fiscale del bene o del servizio. All'ammontare del reddito così ottenuto, va sommato un quinto della spesa per incremento patrimoniale. In sostanza, ritornando al precedente esempio, se l'abitazione principale fosse stata acquistata nel corso del 2003 per un importo di 150.000,00; all'importo di 9.352,00 euro andrebbe sommato l'importo di 30.000,00 euro.

Più in generale, va ricordato come i valori originari dei beni sensibili e dei relativi coefficienti vengono periodicamente aggiornati con successivi provvedimenti.

## **L'applicazione retroattiva del redditometro secondo la giurisprudenza. Critiche della dottrina**

I giudici di legittimità si sono occupati in maniera significativa del tema dell'efficacia retroattiva del procedimento.

Più precisamente, la problematica attiene all'applicabilità o meno dei coefficienti previsti dal redditometro anche ai periodi d'imposta precedenti, rispetto a quelli in cui sono entrati in vigore i singoli decreti ministeriali che individuano e attribuiscono rilevanza reddituale agli elementi di spesa assunti a indice di capacità contributiva.

Il tema, dunque, si traduce nella questione, che spesso torna alla ribalta; dell'ammissibilità di norme aventi efficacia retroattiva. Come è noto, nel diritto tributario, non vige a tale proposito un espresso divieto costituzionale simile a quello previsto, invece, per le norme penali. Tuttavia, **la Legge 27 luglio 2000, n. 212 (Statuto dei diritti del contribuente) ha appositamente (ed esplicitamente) introdotto il divieto di norme tributarie retroattive.**

In virtù di un orientamento, ormai consolidato, il divieto di irretroattività riguarda le sole norme di natura sostanziale e non anche quelle di carattere procedurale; per questa seconda tipologia di norme, l'Amministrazione Finanziaria ha sempre ritenuto non operante il divieto di retroattività previsto dallo Statuto.

Il redditometro andrebbe collocato nell'ambito delle norme di carattere procedurale e non di tipo sostanziale. Tale posizione, più volte espressa dall'Amministrazione trova un'importante base di appoggio in varie pronunce della Cassazione (CASSAZIONE N. 19252 DEL 30 SETTEMBRE 2005 – CASSAZIONE N. 328 DELL'11 GENNAIO 2006). La Suprema Corte ha più volte ritenuto che la retroattività delle norme

attinenti alla mera procedura non violerebbe il disposto dell'articolo 3 della Legge n. 212/2000, in quanto, di fatto, si rimarrebbe nell'ambito del processo (aspetto probatorio) e non si modificherebbe, con efficacia retroattiva, il presupposto del tributo o la sua base imponibile.

La sopra esaminata posizione della giurisprudenza, che riconosce, come visto, l'ammissibilità della retroattività nel caso di norme procedurali, non ha pienamente soddisfatto l'intera dottrina.

Alcuni ritengono che una tale impostazione interpretativa possa, almeno potenzialmente, essere lesiva della tutela dell'affidamento e della buona fede. In particolare, si ritiene che l'emanazione di indici "retroattivi" non modifichi solo sul piano procedurale il rapporto Fisco - contribuente, intervenendo anche sul piano sostanziale.

La "sostanzialità" consisterebbe nel diverso equilibrio Fisco - contribuente, ad indubbio vantaggio del primo rispetto al secondo.

**Il rischio, insomma, è che le scelte del contribuente a suo tempo operate contando e quindi facendo affidamento su un determinato scenario, possano essere successivamente stravolte dal varo dei provvedimenti.**

**Napoli, 13 novembre 2007**

**Dr. Eduardo D'Amico**