

Nuovo redditometro tra *iter* obbligatorio e partecipazione dei Comuni

di Giuseppe Bennici

Il nuovo redditometro, a torto (per l'Amministrazione finanziaria) o a ragione (per i contribuenti persone fisiche), rappresenta, per via degli ultimi interventi giurisprudenziali¹ sull'argomento, un'arma ancora spuntata contro i falsi poveri e gli apparenti ricchi.

Di fatto, a parte come premesso con qualche fuori programma che ha tirato in ballo anche il Garante della Privacy, trattandosi di un nuovo strumento di controllo e non un'evoluzione del vecchio ex art. 38 del Dpr n. 600/1973², merita di prendersi tutte le garanzie del caso prima della sua piena entrata in funzione.

In estrema sintesi, si evidenziano le differenze tra presente e passato nella determinazione sintetica del reddito delle persone fisiche con il metodo del redditometro:

1 Rif. Cass.n. 21994/2013 e Sentenza del Tribunale di Napoli sez. Staccata di Pozzuoli.

2 Con rif. Circolare n. 24/E del 31.07.2013

Vecchio art. 38	Nuovo art. 38
Scostamento tra reddito netto dichiarato ed accertato pari ad 1/4 e per almeno 2 periodi	Scostamento tra reddito dichiarato ed accertato nel singolo periodo di imposta di oltre 1/5
Spesa per incrementi patrimoniali per quote costanti nell'anno e nei 4 periodi precedenti	Rilevanza di ogni singola spesa sostenuta nel periodo di imposta
Inapplicabilità dell'art. 10 del tuir	Deducibilità di oneri di cui all'art. 10 ed oneri detraibili
Indici redditometrici datati al DM 10.09.1992 (aggiornati con Prov. Dir. AE del 11.02.2011 per il 2008 e 2009)	Indici redditometrici datati al DM 24.12.2012 e aggiornati con rilevazioni ISTAT e differenziati per campioni di contribuenti
Prova contraria con redditi esenti o tassati alla fonte	Prova contraria con redditi esenti, tassati alla fonte, legalmente esclusi dal reddito o redditi precedenti o di altri soggetti
Ammesso l'accertamento in mancanza della risposta del contribuente	Obbligatorietà dell'accertamento d'adesione D.Lgs 218/1997

Tra le varie caratteristiche del nuovo sistema introdotto dall'art. 22 del Decreto Legge n. 78/2010, per come ha modificato l'art. 38 del DPR n. 600/1973, rientra la prevista obbligatorietà dell'iter di attivazione e conduzione della fase di contraddittorio e delle contestazioni sulla capacità di spesa delle persone fisiche; L'obbligatorietà dell'iter dell'accertamento sintetico, oggi, è prevista per espressa disposizione di legge³, frutto, anche dell'esperienza operativa e giurisprudenziale riscontrata nell'attuazione del vecchio sistema di determinazione redditometrica o patrimoniale del reddito.

³ Con rif. comma 7 del nuovo articolo 38 del DPR 600/1973.

La previsione di una procedura standardizzata incide senza dubbio nell'aveo dei poteri dell'Amministrazione Finanziaria, ed in particolare, come richiama la prassi dell'Agenzia delle Entrate con circolare 24/E/2013, nel paradigma di riferimento dei poteri e dei limiti di cui all'art. 32 del DPR 600/1973.

Il richiamo a quest'ultimo articolo, in attesa di ulteriori chiarimenti (probabili, comunque, entro fine 2013) connota sia aspetti positivi sia negativi per i contribuenti.

Non vi è dubbio che l'indice viene puntato da subito sulle modalità di convocazione del contribuente. Su tale aspetto vi sono due dato di fatto:

- l'invito al contraddittorio verrà attivato solo se vengono rilevati "spese certe" e "spese per elementi certi";
- l'invito al contraddittorio verrà senza dubbio attivato ai sensi dell'art. 32.

Se non che, la circolare 24/2013, richiamando i poteri di cui all'art. 32, anche nella previsione dell'attivazione delle temute indagini finanziarie quali ulteriori elementi di supporto per l'accertamento, nulla dice fino a dove l'invito possa spingersi; vale a dire, se trattasi di un semplice invito a presentarsi di persona o a mezzo rappresentante, che per effetto delle modifiche subite dall'art. 38 come disposto dal DL 78/2010, non danno più la possibilità di determinare induttivamente, senza nessun altro passaggio, il reddito del contribuente ovvero se in tale contesto, conoscendosi a priori le "spese certe", possano essere richiesti oltre alla presenza fisica (comma 1, n. 2) anche specifici e dettagliati documenti giustificativi delle spese intercettate.

Norma	Tipologia	Soggetto della richiesta
Art. 32, co. 1 n. 1	Accessi ispezioni e verifiche	Contribuente
Art. 32. co. 1 n. 2	Invito a comparire	Contribuente
Art. 32. co.1 n.3	Esibizione atti e documenti	Contribuente
Art. 32. co. 1 n. 4	Questionari su dati e notizie specifiche	Contribuente e terzi con cui ha avuto rapporti
Art. 32 co. 1 n. 5	Richiesta dati e notizie	Stato, Enti pubblici n.e., assicurazioni, soc. di riscossione
Art. 32 co 1 n. 6	Richiesta copia atti	Notai, conservatori dei registri immobiliari, arch. di Stato, Banca d'Italia
Art. 32 co 1 n. 7	Richiesta dati e notizie	Intermediari finanziari
Art. 32 co. 1 n. 8	Elenco dei rapporti commerciali intrattenuti in determinati periodi	Contribuente e soggetti obbligati alle scritture contabili
Art. 32 co. 1 n. 8bis	Richiesta dati specifici relativi al contribuente	Ogni soggetto
Art. 32 co. 1 n. 8ter	Richiesta dati e notizie	Amministratori di condominio

Certamente, qualora da parte degli Uffici venisse adottata, anche per economia di tempo, quest'ultima ipotesi, nel caso in cui il contribuente al "primo appuntamento" non fornisca gli elementi giustificativi delle "spese certe" e "per elementi certi" specificatamente richiesti potrebbe scattare ai sensi del comma 3 dell'art. 32, la preclusione all'utilizzo successivo in sede di accertamento di adesione, o nella fase contenziosa, salvo riuscire a dimostrare l'involontarietà della mancata produzione degli stessi.

Partecipazione dei comuni al nuovo redditometro

Nel paradigma di riferimento delle norme, disposizioni di prassi ed interventi giurisprudenziali su cui poggia il nuovo redditometro, un posto di riguardo merita quanto previsto nell'art. 44 del DPR 600/1973. Si tratta delle nuove modalità di partecipazione dei Comuni all'accertamento⁴, come in ultimo modificato dall'art. 8, comma 8bis, del D.L. 16/2012⁵, proprio con riferimento alle ipotesi in cui si intenda attivare da parte dell'Amministrazione finanziaria un accertamento sintetico.

Il comma 2 dell'art. 44 in commento, nel delineare la messa a disposizione dei Comuni le dichiarazioni dei redditi presentati da tutti i residenti, testualmente prevede che *"gli Uffici dell'Agenzia delle Entrate, prima dell'emissione degli avvisi di accertamento, ai sensi dell'art. 38, quarto comma e seguenti, inviano una segnalazione ai Comuni di domicilio fiscale dei soggetti passivi che abbiano stipulato convenzioni con l'Agenzia delle entrate."*

Il richiamo al redditometro in una disposizione diversa dall'art. 38, con una procedura ben delineata a cui si ricollega la validità dell'intera pretesa fiscale, ancorchè determinata in via sintetica, necessita di qualche riflessione le cui sfaccettature, in attesa di chiarimenti in merito, possono portare a comportamenti furviati da parte degli addetti ai lavori.

Come detto, l'obbligo di contraddittorio e dell'attivazione dell'adesione di cui all'art. 5 del d.lgs 218/1997, previsti dall'art. 38, rappresentano elementi essenziali per l'efficacia dell'accertamento, ma nulla è detto in merito all'attivazione di richiesta da inviare ai Comuni.

Da qui, due considerazioni ed altrettante conseguenze ne scaturiscono in merito. Adottando una tesi estensiva della norma di cui all'art. 38 del DPR 600, la richiesta preventiva contenuta nell'art. 44, assumerebbe il connotato della necessità ai fini della validità dell'intera "architettura accertativa sintetica"; ciò trarrebbe spunto e conforto dalla *ratio* dell'art. 22 del D.L. n. 78/2010, nella parte in cui lo spirito del nuovo redditometro vada ricercato nella rilevazione di ogni informazione utile per determinare il reddito in maniera sì sintetica ma *"più efficiente e dotandolo di garanzie per il contribuente"*.

Viceversa, facendo appello ad una tesi più restrittiva, ancorata alla individuazione a compartimenti stagni della determinazione sintetica del reddito per come contenuta

⁴ I canali e la banca dati messi a disposizione per l'utilizzo e lo scambio dati sono il sistema SIATEL - PUNTOFISCO - S.I.D.

⁵ Le disposizioni del nuovo art. 44 del DPR 600/1973, risultano pienamente operative ancorchè ancorate al precedente provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 3 dicembre 2007, emanato sulla scorta delle precedenti disposizioni, che ha esemplificato il raggio di azione e le relative operazioni attuative.

nell'art. 38 del DPR 600/1973, la previsione dell'art. 44 andrebbe letta come l'ulteriore possibilità degli organi accertatori quale fonte di informazione da cui attingere ogni dato utile per la determinazione sintetica del reddito. Tale tesi, evidentemente, fonderebbe il proprio presupposto da un lato, quale conseguenziale derivazione dell'art. 7, comma 1 lett. f) del D.L. 70/2011, normativa con la quale è fatto divieto all'Amministrazione Finanziaria di chiedere al contribuente dati e notizie già in possesso della Pubblica Amministrazione o da quest'ultima direttamente acquisibile mentre da un altro lato, quale ulteriore "mezzo d'ausilio", da cui trarre informazioni qualificando, di fatto, il comma 2 dell'art. 44, un ulteriore banca dati.

A favore di quest'ultima tesi deporrebbe quanto previsto dalla norma nella parte in cui prevede l'invio di richieste *"ai Comuni di domicilio fiscale dei soggetti passivi che abbiano stipulato convenzioni con l'Agenzia delle entrate"* ove interpretata letteralmente porterebbe ad escludere quali destinatarie soggettive dalla richiesta di informazioni le persone fisiche residenti nei Comuni che non hanno stipulato nessuna convenzione di scambio dati con l'Agenzia delle entrate; la duplice conseguenza-effetto sarebbe la concessione di operare politiche di *tax planning* tale da indurre le persone fisiche da un lato, a spostare la residenza in funzione della presenza o meno nel Comune di una convenzione di scambio dati e dall'altro lato, essere per i Comuni effetto deterrente per la stipulazione su larga scala delle convenzioni con l'Agenzia delle Entrate.

In conclusione, pare indubbio che per come strutturate le due norme in commento (artt. 38 e 44), che per la loro allocazione richiamano se non la consequenzialità quantomeno la loro sistematicità, nelle ipotesi in cui nell'atto di invito al contraddittorio ovvero nelle fasi successive, comunque prima della notifica dell'avviso di accertamento di cui all'art. 38, non sia fatto menzione di dati acquisiti ai sensi dell'art. 44, comma 2 del DPR 600/1973, quale garanzia del contribuente, lo stesso possa invocare e chiedere, a cura dell'Ufficio, notizie al Comune di residenza, in possesso quest'ultimo, magari, di dati che possano sconfiggere le "spese certe" o "per elementi certi".

La mancata attivazione delle richieste al Comune da parte dell'Ufficio su esplicita volontà del contribuente, comporterebbe, alla luce della attribuita natura di presunzione relativa degli elementi raccolti da parte degli Uffici, il naturale declassamento delle prove a presunzioni semplici o, magari, a semplicissime come ormai consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione a previsto analogamente per gli studi di settore⁶.

Giuseppe Bennici
27 novembre 2013

6 Con rif. Cass. Nn. 9454/2008 e 22936/2007.