

Redditometro e privacy: si apre (*con dubbi*) la strada per l'abolizione

Gentile cliente, con la presente desideriamo informarLa che, a seguito della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dello scorso 4 gennaio 2013, del decreto 24 dicembre 2012, relativo alla **modalità di determinazione sintetica del reddito complessivo delle persone fisiche (c.d. redditometro)**, l'**ordinanza 21.02.2013 del Tribunale di Napoli**, apre la via ad **alcune eccezioni sull'uso dei dati fiscali ai fini del controllo**: la sezione distaccata di Pozzuoli del Tribunale di Napoli ha **vietato il Redditometro perché sopprime il diritto del contribuente e della sua famiglia ad avere una vita privata**. In linea generale, **il nuovo strumento consente di ricostruire il reddito delle persone fisiche prendendo come riferimento le spese sostenute del corso dell'anno**, e tale dato lo si ricava sia dalle informazioni presenti nelle banche dati dell'**Anagrafe tributaria** sia dalle spese medie che risultano dalle indagini **ISTAT**. Oltre alle spese, viene **dato rilievo agli incrementi patrimoniali**, al netto, però, dei mutui/finanziamenti e dei disinvestimenti effettuati nell'anno di effettuazione della spesa e nei quattro precedenti. Rimane ovviamente ferma la **facoltà di prova contraria**: il contribuente, oltre al possesso di redditi legalmente esclusi dalla formazione della base imponibile, può altresì dimostrare il diverso ammontare della spesa attribuita tramite il "redditometro". In riferimento al **funzionamento dello strumento**, il direttore dell'Agenzia delle Entrate ha annunciato che **in vista delle specificità del redditometro, l'attenzione dell'Agenzia delle Entrate è orientata verso i fenomeni di evasione spudorata**: non verranno ad esempio prese in rilievo posizioni che presentano scostamenti fino a 1.000 euro al mese, ovvero 12.000 complessivi all'anno. In tale scenario, l'ordinanza del 21 febbraio 2013 della sezione distaccata di Pozzuoli del Tribunale di Napoli ha ordinato all'Agenzia delle Entrate di non intraprendere alcuna ricognizione, archiviazione o comunque attività di conoscenza e utilizzo dei dati relativi alle spese dei contribuenti e di cessare, ove iniziata, ogni attività di accesso, analisi e raccolta dati e di distruggere tutti i relativi archivi se già esistenti.

Premessa

Il **Tribunale Civile di Napoli, sezione di Pozzuoli**, con l'**ordinanza del 21.02.2013**, ha disposto la **cancellazione dei dati utilizzati dall'amministrazione finanziaria relativamente all'accertamento della posizione fiscale di un contribuente**. La pronuncia, nonostante si tratti "solamente" (considerando la possibilità di appello sia in riferimento al provvedimento cautelare sia in

riferimento alla definizione del giudizio) di un provvedimento cautelare, **apre uno scenario importante relativamente all'applicazione del redditometro**: secondo il Giudice di merito, infatti, **l'utilizzo dei dati da parte del fisco sarebbe illegittimo in quanto lede il diritto del contribuente e della sua famiglia alla riservatezza**.

Il giudice, in particolare, ha disposto la **cessazione da parte dell'Agenzia delle Entrate della raccolta dei dati nei confronti del contribuente, la dichiarazione di quelli in possesso e la loro cancellazione**.

La pronuncia del Giudice napoletano mette in risalto come **non siano del tutto eliminate le problematiche in materia di riservatezza in riferimento all'utilizzo del redditometro**. Con la presente trattazione analizziamo nel dettaglio le **prospettive aperte dalla pronuncia del Giudice e la disciplina del redditometro**.

La nuova disciplina del redditometro

In virtù delle innovazioni apportate dal DL 78/2010, sono stati completamente **modificati i co. 4 - 7 dell'art. 38 del DPR 600/73**, in relazione all'**accertamento sintetico dei redditi delle persone fisiche**.

Il sistema previgente, sotto questo aspetto simile a quello introdotto dal DL 78/2010, contemplava due tipologie di rettifica sintetica:

- ➔ una prima, fondata sul c.d. **"redditometro"**, ove l'imponibile veniva quantificato sulla base di appositi coefficienti individuati con il DM 10.9.92, aventi valore di presunzione legale relativa;
- ➔ una seconda, basata sulla **spesa patrimoniale**, ove si presumeva che alla capacità di spesa del contribuente (derivante, ad esempio, dall'acquisto di un immobile) avesse corrisposto, al ricorrere di determinate circostanze, una capacità contributiva non dichiarata.

La **ratio delle modifiche** è rinvenibile, come specifica l'art. 22 del DL 78/2010, nel **"fine di adeguare l'accertamento sintetico al contesto socio-economico, mutato nel corso dell'ultimo decennio, rendendolo più efficiente e dotandolo di garanzie per il contribuente, anche mediante il contraddittorio"**.

Il **"nuovo" art. 38 del DPR 600/73** prevede che:

- l'ufficio può sempre **determinare in via sintetica il reddito del contribuente** sulla base delle spese di qualsiasi genere sostenute nel periodo d'imposta, salva la prova, fornita dal contribuente, che le stesse sono state sostenute grazie a proventi non imponibili;
- la determinazione sintetica del reddito può essere eseguita **in virtù di specifici "fatti indice"**, individuati con apposito decreto ministeriale, differenziati in funzione del nucleo familiare e dell'ambito territoriale di appartenenza;
- l'utilizzo della rettifica sintetica postula che il **reddito complessivo accertabile si discosti di almeno un quinto da quello dichiarato**;
- prima dell'emanazione dell'accertamento, **occorre la previa instaurazione del contraddittorio con il contribuente**;
- dal reddito determinato sinteticamente **sono deducibili gli oneri di cui all'art. 10 del TUIR e spettano le detrazioni d'imposta per le spese previste dalla legge**.

Le differenze sostanziali del nuovo redditometro

Di seguito illustriamo le principali **differenze tra il nuovo ed il vecchio redditometro**, che come abbiamo anticipato in premessa, è stato oggetto di numerose modifiche:

DIFFERENZE TRA VECCHIO E NUOVO ACCERTAMENTO		
	Nuovo redditometro	Vecchio redditometro
Condizioni di applicabilità dell'accertamento	Il reddito dichiarato dal contribuente deve discostarsi, anche per un solo periodo d'imposta, di un quinto rispetto a quello accertato .	Il reddito netto dichiarato dal contribuente deve discostarsi da quello accertato per un quarto. Nel caso del "redditometro", lo scostamento deve protrarsi per almeno due periodi d'imposta.
Incremento della spesa patrimoniale	La rettifica può basarsi su ogni spesa sostenuta dal contribuente nel periodo d'imposta.	La spesa per incrementi patrimoniali si presume effettuata, per quote costanti, nell'anno in cui è stata sostenuta e nei quattro precedenti.
Oneri deducibili	Dal reddito determinato sinteticamente sono deducibili gli oneri di cui all'art. 10 del TUIR .	Era prevista l'indeducibilità degli oneri di cui all'art. 10 del TUIR.
Detrazioni d'imposta	Competono gli oneri per le spese detraibili sostenuti dal contribuente.	
Indici redditometrici	Gli indici sono determinati dal DM 24.12.2012 (da aggiornare ogni due anni), che tiene conto di "analisi di	Gli indici sono determinati con il DM 10.9.92 (l'adeguamento biennale è previsto dallo stesso

	campioni significativi di contribuenti", differenziati anche in funzione del nucleo familiare e dell'area territoriale di appartenenza.	decreto).
Prova contraria	Il contribuente può dimostrare che la spesa è stata sostenuta con redditi diversi da quelli posseduti nello stesso periodo d'imposta, o con redditi esenti o, comunque, legalmente esclusi dalla formazione della base imponibile.	Il contribuente, anche prima dell'emanazione dell'accertamento, producendo idonea documentazione, può dimostrare che il maggior imponibile deriva in tutto o in parte da redditi esenti o da redditi soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta.
Contraddittorio	Prima di emanare l'accertamento, l'ufficio ha l'obbligo di convocare il contribuente ai fini del procedimento di adesione di cui al DLgs. 218/97.	
Mancata risposta agli inviti dell'ufficio		L'accertamento sintetico è ammesso anche ove il contribuente non abbia dato seguito agli inviti a comparire degli uffici o alla compilazione dei questionari.

Determinazione sintetica del reddito e modalità di ricostruzione

Il **DM 24.12.2012** detta le **modalità di determinazione sintetica del reddito complessivo delle persone fisiche**, in attuazione del "novellato" art. 38 del DPR 600/73: come prima considerazione, è d'obbligo rilevare che, con tutte le criticità che possono essere mosse al nuovo strumento, esso si palesa, sotto vari aspetti, **maggiormente attendibile rispetto al precedente**.

Quale regola generale, **ora l'imputazione del maggior reddito si basa sulle spese a vario titolo sostenute dal contribuente**, e tale dato emerge principalmente da tre fattori:

- le **spese relative a dati in possesso dell'Amministrazione finanziaria** in quanto presenti nelle banche dati dell'Anagrafe tributaria;
- le **spese medie risultanti dalle indagini ISTAT**;
- gli **incrementi patrimoniali al netto dei disinvestimenti**;
- **eventuali elementi "diversi" da quelli elencati**, qualora siano disponibili dati relativi alla spesa sostenuta per l'acquisizione del servizio e del bene e per il relativo mantenimento;

→ la **quota di risparmio riscontrata, formatasi nell'anno.**

Nel modello antecedente, invece, il DM 10.9.92 prendeva in considerazione vari beni che costituivano "fatti indice" di capacità contributiva (auto, immobili, aeromobili), e, sulla base di ciò, veniva imputato un reddito presunto la cui logica risiedeva nel fatto che al possesso di detti beni avrebbe dovuto, necessariamente, corrispondere un certo indice di spesa.

L'art. 38 del DPR 600/73 post DL 78/2010 stabilisce che nell'attuazione del "redditometro" occorre tenere in considerazione il "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 dell'area territoriale di appartenenza". Tanto premesso, **il DM 24.12.2012** è comprensivo di **tre tabelle**:

- la **Tabella "A"**, ove sono indicate le diverse spese che rilevano ai fini del "redditometro", con annotazione di quelle che vengono valutate sulla sola base degli elementi presenti in Anagrafe tributaria, e di quelle che possono essere determinate sia mediante tale dato sia tramite il ricorso alle risultanze dell'ISTAT e/o a specifiche analisi di settore, e gli investimenti effettuati;
- l'**allegato "1"**, relativo ai Kw medi delle tipologie dei nuclei familiari relativi ai mezzi di trasporto, calcolati sulla base dei dati presenti nel P.R.A.;
- la **Tabella "B"**, **concernente le tipologie dei nuclei familiari e le relative aree territoriali di appartenenza.**

OSSERVA

Grande rilevanza, viene attribuita, infine, al contraddittorio con il contribuente: l'ufficio, riscontrata l'incoerenza tra redditi e spese, **prima di procedere all'eventuale accertamento e alla quantificazione della pretesa tributaria, deve obbligatoriamente invitare il contribuente a discuterne, chiedendogli di fornire chiarimenti e dandogli la possibilità di integrare le informazioni già in possesso dell'Agenzia.** L'incoerenza, infatti, in diversi casi, può avere svariate giustificazioni e diventare coerenza o, perlomeno, ridimensionarsi.

Il decreto all'articolo 4, ribadisce che **il contribuente può dimostrare**, ad esempio, di aver sostenuto certe spese con redditi diversi da quelli posseduti nel periodo d'imposta (risparmi conseguiti negli anni precedenti) o con redditi esenti (indennità per invalidità, borse di studio, eccetera) oppure già tassati mediante ritenuta alla fonte (come interessi su titoli di Stato o conti correnti), o ancora grazie a donazioni ricevute. Somme, comunque, tutte legittimamente escluse dalla base imponibile.

Franchigia di 1.000 euro al mese per le spese

Secondo una recente comunicazione dei vertici dell'Agenzia delle Entrate **il redditometro ha l'obiettivo di intercettare forme di evasione spudorata e i finti poveri**, pertanto **l'attività di analisi dell'Agenzia delle Entrate sarà orientata verso i fenomeni economicamente più rilevanti di evasione.**

Nel dettaglio, **al fine di fornire un valore-limite di non rilevanza della posizione fiscale**, i vertici delle entrate hanno dichiarato che **uno scostamento fino a 1.000 euro mensili di spese** (pertanto, fino a 12.000 euro all'anno) **non assume rilevanza per i controlli del fisco**. Viene, pertanto, stabilita una **franchigia al di sotto della quale, per motivi di efficienza ed efficacia dei controlli, il fisco si orienta verso altri fenomeni più consistenti di evasione fiscale.**

I vertici dell'Agenzia delle Entrate hanno precisato che *"con la platea di spesa ampliata (nel nuovo redditometro, infatti, si contano un centinaio di voci di spesa) non c'è criminalizzazione della ricchezza. Ciò che interessa non è più perché il contribuente ha comprato o perché ha speso, ma quello che si è speso"*.

L'aumento delle voci di spesa, in buona sostanza, permetterebbe:

- di **svincolarsi dal sindacato delle singole voci di spesa più significative** (per esempio l'acquisto di beni di lusso);
- di **valutare in modo più oggettivo l'effetto quantitativo della spesa** (rapporto reddito-spesa), **rendendo trascurabile l'elemento qualitativo** (come si spende il reddito).

Riguardo all'**imputazione delle spese**, infine, **i vertici delle Entrate rassicurano sul fatto che i contribuenti non dovranno conservare tutte le ricevute fiscali**. Appare più utile allo scopo di **giustificare la spesa**:

- **provare che il finanziamento delle spese avviene con redditi diversi** da quelli ottenuti nel periodo d'imposta, con redditi esenti o soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta, o comunque esclusi dalla formazione del reddito;
- provare il **diverso ammontare delle spese sostenute**;
- provare che **la spesa è stata sostenuta da un soggetto diverso dal contribuente**;
- provare la **diminuzione dei risparmi**;
- fornire **documentazione da cui emerge che il costo che gli viene addebitato è inferiore rispetto a quello effettivamente sostenuto.**

OSSERVA

Qualora il costo superi i 3.600 euro evidenziamo che non è necessario mantenere la documentazione relativa alla spesa, in quanto i dati affluiscono direttamente all'anagrafe tributaria.

L'ordinanza cautelare

Secondo quanto stabilito dalla sezione distaccata di Pozzuoli del Tribunale di Napoli con **l'ordinanza del 21 febbraio 2013**, l'Agenzia delle Entrate **non può intraprendere alcuna ricognizione, archiviazione o comunque attività di conoscenza e utilizzo dei dati relativi alle spese dei contribuenti e di cessare, ove iniziata, ogni attività di accesso, analisi e raccolta dati e di distruggere tutti i relativi archivi se già esistenti.**

il Giudice motiva la bocciatura del redditometro valorizzando i seguenti elementi:

- **viola i diritti dell'uomo e delle formazioni sociali, viola la libertà personale, viola la dignità umana, viola il diritto al rispetto della vita privata e familiare e viola il diritto alla protezione dei dati di carattere personale;**
- **prevede la raccolta e la conservazione dei dati riferiti a tutte le spese poste in essere dal soggetto, incluse quelle della famiglia.** Pertanto viene violato il diritto ad avere una vita privata, di poter gestire autonomamente il proprio denaro e le proprie risorse, ad essere quindi libero nelle proprie determinazioni senza dover essere sottoposto all'invadenza del potere esecutivo;
- **a controllo anche le spese riferibili a soggetti diversi dal contribuente e per il solo fatto di essere appartenenti al medesimo nucleo familiare;**
- **non fa alcuna differenziazione tra categorie di contribuenti; bensì, il Redditometro opera una differenziazione di tipologie familiari suddivise per cinque aree geografiche, ricollocando, all'interno di ciascuna delle tipologie, figure di contribuenti del tutto differenti tra loro (operaio, impiegato, funzionario);**
- **utilizza l'attività dell'ISTAT, che non ha nulla a che vedere con la specifica materia tributaria, per determinare le spese medie delle famiglie;**
- **rende impossibile fornire prova di aver speso di meno di quanto risultante dall'attività dell'ISTAT;**
- **conferisce all'Agenzia governativa un potere che va oltre quello della ispezione fiscale. Di fatto, l'acquisizione, l'archiviazione e l'utilizzo dei dati che prevede il Redditometro non ha nulla a che vedere con la semplice ispezione stabilita dall'art. 14, co. 3. della Costituzione;**
- **viola il diritto alla difesa e il principio di ragionevolezza;**

- accomuna **situazioni territoriali differenti in quanto**, altro è **la grande metropoli** altro è **il piccolo centro**. Infatti non tiene conto delle fortissime oscillazioni del costo della vita, presenti nella medesima Regione o Provincia;
- **viola i principi di eguaglianza e proporzionalità in quanto**, non è strumento idoneo a raggiungere gli obiettivi di repressione dell'evasione fiscale;
- **non tutela e non incoraggia il risparmio in tutte le sue forme**;
- minaccia **l'integrità morale della sfera privata**.

Pur ritenendo ancora prematura la solidificazione di un orientamento circa la sostanziale inutilizzabilità dei dati del redditometro, **tale pronuncia rappresenta un possibile spunto riflessivo sull'ammissibilità dell'utilizzo dello strumento ai fini fiscali**.

Vi è da dire, in ogni caso, **che a parere di alcuni autori la pronuncia desta perplessità in alcuni suoi punti, tale da porre il dubbio che si tratti in verità di un'estremizzazione della polemica circa l'utilizzo di tale strumento**: il Giudice, ad esempio, **valuta l'inefficacia dello strumento considerando che questo non prende in considerazione la marca dei medicinali utilizzata** (che chiaramente influisce sull'importo della spesa), anche se **il dato relativo alle spese per i medicinali è già in possesso del fisco, in quanto dichiarato dallo stesso contribuente in sede di dichiarazione**.

Al fine di verificare l'applicabilità dello strumento, quindi, **è necessario attendere le successive decisioni dei giudici, che potrebbero confermare o ribaltare tale orientamento, che in ogni caso contiene delle argomentazioni interessanti a difesa del contribuente**.

Cordiali Saluti
Studio Bombardieri