

Nuovo redditometro retroattivo?



Nicola Fasano
Avvocato tributarista in Milano

Con il D.L. n. 78/2010 il legislatore tributario italiano ha completamente riformulato l'accertamento sintetico basato sul cosiddetto "redditometro", applicabile a partire dai controlli relativi al periodo di imposta 2009. Il D.M. del 24 dicembre 2012 ha dato attuazione al "nuovo" redditometro su cui poi è intervenuta l'Agenzia delle Entrate con le Circolari n. 24/E del 2013 e n. 6/E del 2014. La versione aggiornata è quasi sempre più favorevole al contribuente, determinando un reddito sintetico più "ragionevole" e aderente alla realtà. Diverse sentenze di commissioni tributarie hanno sancito l'applicabilità retroattiva del nuovo redditometro contrariamente a quanto ritenuto dall'Agenzia delle Entrate

1. Premessa

Con il Decreto Legge (di seguito D.L.) n. 78/2010 l'accertamento sintetico basato sul cosiddetto "redditometro" è stato completamente riformulato dal legislatore italiano e si è passati da un sistema di determinazione del reddito basato su parametri e coefficienti presuntivi aggiornati per ciascun biennio da specifici Provvedimenti dell'Agenzia delle Entrate, così come stabilito dal Decreto Ministeriale (di seguito D.M.) del 10 settembre 1992, ad uno, sicuramente più evoluto, basato in particolare sulle spese effettivamente sostenute dal contribuente, "rafforzate" da talune spese medie ISTAT. Al "nuovo" redditometro è stata data attuazione sul piano legislativo con il D.M. del 24 dicembre 2012 e poi, sotto il profilo amministrativo, con la Circolare n. 24/E del 2013 dell'Agenzia delle Entrate, che ha successivamente dovuto "correggere il tiro" sulla rilevanza delle spese medie ISTAT ai fini dell'accertamento sintetico con la Circolare n. 6/E del 2014, prendendo atto delle criticità rilevate nel parere del Garante della *privacy* del 21 novembre 2013.

In particolare, adeguandosi al parere del Garante della *privacy*, la Circolare n. 6/E ha preso atto che:

- a) sussistono criticità in relazione all'utilizzabilità delle spese medie ISTAT per ricostruire voci di spesa non ancorate all'esistenza di beni o servizi;
- b) le medie ISTAT sono utilizzabili per il calcolo delle spese

solo se connesse ad elementi certi, quali il possesso e le caratteristiche di immobili e di mobili registrati (auto, imbarcazione, eccetera).

Quest'ultima categoria riguarda le spese per la manutenzione ordinaria degli immobili e per acqua e condominio (parametrate ai metri quadrati effettivi delle abitazioni) e le spese relative all'utilizzo degli autoveicoli (compresi moto, caravan, eccetera, parametrate ai Kw effettivi), determinate con le modalità "forfettarie" previste dal D.M. del 24 dicembre 2012 e illustrate nei paragrafi 3.6.1 e 3.6.3 della predetta Circolare n. 24/E.

Diversamente, le spese per beni e servizi di uso corrente, il cui contenuto induttivo, in origine, avrebbe dovuto essere determinato con esclusivo riferimento alla media ISTAT della tipologia di nucleo familiare ed area geografica di appartenenza (secondo quanto previsto dalle voci della tabella A del D.M. del 24 dicembre 2012, definite nella Circolare n. 24/E "spese ISTAT"^[1]), a seguito di quanto chiarito dalla Circolare n. 6/E del 2014, non concorrono a formare il reddito sintetico attribuibile al contribuente né nella prima fase di selezione dei soggetti da sottoporre a controllo, né in quella successiva di contraddittorio con l'Ufficio.

Ovviamente gli importi corrisposti per le suddette spese, qualora individuati puntualmente dall'Ufficio (ad esempio perché presenti nel sistema informatico dell'Anagrafe tributaria, si pensi a spese di ristrutturazione di un immobile espresse dallo stesso contribuente nella propria dichiarazione dei redditi al fine di fruire della relativa detrazione) saranno oggetto di contraddittorio con l'Ufficio e possono concorrere alla ricostruzione sintetica del reddito.

Fermo restando ciò, in estrema sintesi, il reddito sintetico imputabile in base al "nuovo" redditometro è dato dalla sommatoria, per ciascun anno d'imposta, delle "spese certe", delle "spese per elementi certi" (in relazione a cui le medie ISTAT continuano a rilevare), degli investimenti (al netto dei disinvestimenti effettuati nell'anno e nei quattro precedenti) e della quota di risparmio formatasi nell'anno oggetto di controllo.

2.**Raffronto fra "vecchio" e "nuovo" redditometro**

Ebbene, fatta questa doverosa premessa di carattere generale, è indubbio come nella maggior parte dei casi, il "nuovo" redditometro sia più favorevole rispetto alla versione precedente, in quanto maggiormente ancorato alle spese effettivamente sostenute dal contribuente.

Un caso esemplare è quello relativo agli immobili acquistati con il mutuo. Nel "vecchio" redditometro le rate di mutuo sono prese in considerazione dal D.M. del 10 settembre 1992 (e dai successivi Provvedimenti attuativi dell'Agenzia delle Entrate) ai fini della determinazione sintetica del reddito, posto che nella relativa tabella si legge testualmente: *"gli importi sono aumentati delle rate di ammortamento degli eventuali mutui ad esse [ndr. residenze principali e secondarie] relativi. In tal caso, i rispettivi coefficienti sono ridotti di una unità"*. Così, se si prendono i parametri e i coefficienti stabiliti per l'anno 2007 dal Provvedimento del 14 febbraio 2007, una residenza principale di 81 mq a Milano, acquistata con un mutuo di 150'000 euro per il quale nell'anno sono state pagate rate pari a 18'645 euro, "svilupparebbe", ai fini del sintetico, un valore di 62'246 euro (derivante dalla seguente operazione: importo-base, stabilito dal Provvedimento, per ciascun metro quadro pari a 25.97 euro moltiplicato per 81 mq dell'abitazione a cui si devono aggiungere le rate del mutuo pari a 18'645 euro. L'importo così ottenuto andrebbe moltiplicato per il coefficiente pari a 3, stabilito dal Provvedimento). Risultato ancora più assurdo se si osserva che, lo stesso immobile, acquistato senza mutuo genera, sempre con il "vecchio" redditometro, un reddito di "soli" 8'414 euro (25.97 x 81 mq x 4 coefficiente).

Con il "nuovo" redditometro, invece, un immobile acquistato con il mutuo vale ai fini del sintetico allo stesso modo di quello acquistato senza mutuo, cambia ovviamente solo il fatto che nel caso di immobile acquistato con il mutuo dovranno essere considerate anche le rate del finanziamento pagate nell'anno così che lo stesso immobile di Milano di 81 mq inciderebbe per meno di 20'000 euro (ossia la somma delle rate del mutuo pari a 18'645 euro più le spese medie ISTAT 2007 per manutenzione, acqua e condominio, considerando un *single*) sul reddito sinteticamente attribuibile al contribuente. In pratica si ottiene un importo pari a meno di un terzo rispetto a quello quantificabile con il "vecchio" redditometro.



Differenze rilevanti si notano anche con riferimento ai mezzi di trasporto. Così, per esempio, se consideriamo sempre il periodo di imposta 2007, un'auto con potenza di 195 Kw con il "vecchio" redditometro "valeva" ai fini del sintetico 25'412.10 euro (sempre applicando i parametri del Provvedimento del 14 febbraio 2007), mentre con il "nuovo" inciderebbe per "soli" 5'778.32 euro, considerando le spese medie ISTAT del 2007 per pezzi di ricambi, olio e lubrificanti, quelle per carburanti e quelle per manutenzione e riparazioni.

3.**La posizione dell'Agenzia delle Entrate e le prime sentenze delle commissioni tributarie**

Alla luce di quanto sopra, appare evidente, pertanto, che un'ottima difesa in giudizio contro il "vecchio" redditometro potrebbe essere rappresentata proprio dalla "nuova" versione, seguendo in sostanza un ragionamento molto simile a quello fatto in tema di accertamento basato sugli studi di settore, altra tipologia di accertamento presuntivo applicabile però solo nei confronti dei titolari di partita IVA, laddove è pacifico che il contribuente possa invocare la versione evoluta dello studio di settore, se a lui più favorevole.

Sul punto l'Amministrazione finanziaria ha assunto una posizione di netta chiusura, forte anche del testo della norma. In particolare con la Circolare n. 24/E/2013 è stato osservato come il nuovo redditometro non guarda più al solo possesso di beni o investimenti in quanto tali, ma tende a misurare la spesa complessiva ed effettiva del contribuente, in relazione al dichiarato.

Secondo l'Agenzia delle Entrate, in sostanza, il decreto ha realizzato un effettivo intervento di sistema e non rappresenta la semplice "evoluzione" di una metodologia statistica di ricostruzione del reddito, in quanto lo stesso non prevede la quantificazione del reddito complessivo accertabile con un approccio meramente statistico basato sulla semplice disponibilità di alcuni beni e servizi ai quali sono correlati indici e coefficienti. A differenza del redditometro precedente, che faceva riferimento a pochi elementi significativi di capacità contributiva, il nuovo redditometro poggia su un maggior numero di elementi, considerando anche la composizione del nucleo familiare.

Il precedente sistema, basato sul D.M. del 10 settembre 1992, resterebbe quindi applicabile agli accertamenti sintetici riferiti agli anni d'imposta fino al 2008.

Argomento "forte" di tale impostazione è rappresentato dal dato normativo, poiché, in effetti, lo stesso legislatore ha precisato l'ambito temporale di applicazione del "nuovo redditometro". L'articolo 22, comma 1 D.L. n. 78/2010 stabilisce, infatti, che le modifiche apportate all'articolo 38 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973 hanno effetto "per gli accertamenti relativi ai redditi per i quali il termine di dichiarazione non è ancora scaduto alla data di entrata in vigore del presente decreto", con conseguente esclusione della validità per gli accertamenti relativi a periodi d'imposta anteriori al 2009.

Se questo, da un lato, è innegabile, dall'altro non può tacersi, in primo luogo che, se il legislatore ha inteso stravolgere la pre-

cedente versione del redditometro un motivo ci sarà pur stato. Evidentemente, si trattava di uno strumento di accertamento inefficiente e poco convincente.

Le prime sentenze di merito sulla questione, peraltro, sono abbastanza incoraggianti. In particolare, la Commissione Tributaria di Rimini, con la sentenza n. 41/2/13 del 21 marzo 2013 facendo proprio il testo della relazione illustrativa al D.L. n. 78/2010, ha preso atto che *"L'attuale impostazione non tiene conto dei cambiamenti, connessi ai mutamenti sociali, verificatisi nel tempo in ordine alle tipologie di spesa sostenute dai contribuenti ed alle preferenze nella propensione ai consumi. Le modifiche proposte intendono pertanto innovare profondamente questo importante strumento di contrasto alla evasione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche [...]"*.

Nel condividere i motivi sottesi alla revisione dello strumento, i giudici riminesi hanno affermato che non potesse più essere adoperato il procedimento accertativo precedentemente vigente, poiché esso risultava *"strumento anacronistico che non tiene conto dei mutamenti sociali; tale realtà mutata necessita di un nuovo strumento 'profondamente innovato' e quindi le risultanze dell'avviso di accertamento impugnato sono prive di pregio"*.

Del pari, con la sentenza n. 74/02/13 della Commissione Tributaria Provinciale di Reggio Emilia, è stato affermato che *"La revisione (più che l'aggiornamento) dell'accertamento sintetico, operata con il D.L. n. 78/2010, non può rappresentare un intervento di natura sostanziale, perché non introduce nuove fattispecie impositive, sicché, per chi condivide l'impostazione, attuata più volte dalla giurisprudenza e dalla prassi dell'Agenzia delle entrate, della distinzione tra norme sostanziali e procedurali, l'intervento operato con il D.L. n. 78/2010 va catalogato tra quelli riguardanti norme procedurali, con la conseguenza che il contribuente può sostenere l'applicazione retroattiva delle nuove disposizioni, se più favorevoli, anche per le annualità precedenti al 2009"*.

Sempre i giudici emiliani, con la successiva sentenza del 13 dicembre 2013, n. 185, hanno sottolineato, in modo ancor più chiaro come la retroattività del nuovo redditometro sia un *"[...] concetto avallato da tutta la dottrina e sul quale non pare vi sia ombra di dubbio. La ratio sottostante alla irretroattività (sostenuta solo dall'Agenzia) si basa sull'introduzione di un impianto normativo completamente «separato» dal precedente, tale da rendere inagibile il nuovo sul vecchio. Tuttavia, non può non evidenziarsi come la stessa disposizione di legge sembri, in tal senso, contraddirsi. Il Dl 78 infatti evidenzia come il redditometro 2.0 non sia uno strumento nuovo, ma, più precisamente, un adeguamento dell'accertamento sintetico al contesto socio-economico, mutato nel corso dell'ultimo decennio, rendendolo più efficiente e dotandolo di garanzie per il contribuente"*.

D'altronde, l'articolo 38 D.P.R. n. 600 del 1973, sia nella vecchia che nella nuova versione, continua a fare riferimento, quale perno centrale dello strumento accertativo, al concetto di determinazione sintetica del reddito fondata sul contenuto induttivo di elementi indicativi della capacità contributiva.

Se è così (ed è così!), deve applicarsi la stessa logica che caratterizza gli studi di settore. Per prassi e giurisprudenza consolidata, il contribuente può richiedere l'applicazione retroattiva dello studio più

evoluto, ove ad egli più favorevole, in quanto capace di cogliere con maggiore puntualità l'attività oggetto di stima, rispetto agli studi più datati. Infatti la difesa ha contestato la mancanza di un formale contraddittorio con quanto segue. In definitiva, mantenendo valide le differenze normative tipiche delle due versioni (ad esempio, la franchigia tra reddito accertato e quello dichiarato, oggi fissata al 20% contro la precedente, pari al 25%), non parrebbe astruso permettere al contribuente di godere della maggiore efficienza del "nuovo motore" od, in altri termini, delle nuove e migliorate modalità di calcolo del reddito presunto anche per le annualità ante 2009. Pare abbastanza chiaro che in presenza di spese per consumi "provate" (certe sia nella determinazione che nell'attribuzione al contribuente) i risultati dovrebbero essere, ora, più aderenti alla realtà dei fatti. Su questo fronte, infatti, il redditometro 2.0 agisce con la logica dell'accertamento sintetico puro: tanto ha speso il contribuente, almeno altrettanto deve essere il reddito dichiarato. Viceversa, la precedente versione basa il calcolo su coefficienti che spesso danno luogo a risultati distorti".



Osservazioni che, a parere di chi scrive, sono del tutto condivisibili, anche se è facile immaginare la strenua resistenza in giudizio da parte dell'Amministrazione finanziaria fino al terzo grado di giudizio dinanzi alla Corte di Cassazione.

Peraltro, va segnalata anche la sentenza della Commissione Tributaria Regionale di Venezia n. 123/30/13 del 3 dicembre 2013 che di fatto disapplica l'effetto moltiplicatore del mutuo tipico del "vecchio" redditometro sulla base delle regole previste nel "nuovo" redditometro.

Questa pronuncia appare particolarmente interessante poiché sembra (la sentenza tuttavia sul punto non è chiarissima) che i giudici abbiano "disapplicato" il vecchio redditometro sulla base del nuovo a seguito di specifica istanza mossa dal contribuente solo in sede di repliche nel giudizio di secondo grado, ove presumibilmente il contribuente richiamava le prime sentenze di merito che concludevano per la retroattività del nuovo redditometro. Ciò senza che sia stata rilevata l'inammissibilità nel giudizio di appello di motivi e prove nuove, ai sensi degli articoli 57 e 58 del Decreto Legislativo n. 546/1992, in materia di contenzioso tributario (che peraltro si ritiene incontri un limite invalicabile nel caso di novità normative che impattino sulle questioni oggetto di controversia).

Eccezione a cui, peraltro, si potrebbe obiettare che il "nuovo" redditometro, pur introdotto nel 2010 dal D.L. n. 78, è sta-

to in concreto disciplinato e reso operativo solo con il D.M. del 24 dicembre 2012 e con le successive Circolari n. 24/E del 2013 e n. 6/E del 2014, che hanno chiarito una serie di aspetti (si pensi per esempio alla irrilevanza della maggior parte delle spese medie ISTAT) fondamentali per capire come in concreto funzioni il "nuovo" redditometro e ove risulti effettivamente più favorevole del "vecchio".

4. Conclusioni

Alla luce di quanto detto, invocare in giudizio il "nuovo" redditometro come difesa dal "vecchio" appare più che fondato. Certo, a monte, stante il tenore letterale dell'articolo 22 D.L. n. 78/2010, che espressamente prevede l'applicabilità del nuovo strumento accertativo solo a partire dai controlli riguardanti il periodo di imposta 2009, sarebbe opportuno sollevare una questione di illegittimità costituzionale della stessa, dinanzi alla Corte Costituzionale, in considerazione dell'evidente disparità di trattamento che si manifesta di fronte ad accertamenti riguardanti diversi periodi di imposta (prima del 2009 o a partire da tale anno) in cui, pur in presenza di una situazione patrimoniale e reddituale identica, il reddito sintetico viene comunque ricostruito dall'Amministrazione finanziaria in modo così differente e sproporzionato, da violare, in definitiva, lo stesso principio-cardine della capacità contributiva sancito dall'articolo 53 della Costituzione.

Ciò detto, pare comunque ragionevole richiedere in giudizio l'applicazione retroattiva del nuovo redditometro, se più favorevole al contribuente, anche per annualità ante 2009 in considerazione delle numerose sentenze di merito che stanno risolvendo la questione a favore del contribuente. Richiesta che, per evitare di incorrere nell'inammissibilità di nuovi motivi in appello, è consigliabile formulare prudentemente sin dal primo grado di giudizio. Ciò non toglie, però, che la concreta operatività del nuovo strumento sia arrivata solo con la Circolare n. 6/E/2014 che rappresentando una sorta di "ius superveniens" (come purtroppo spesso accade in relazione ad atti interpretativi di natura amministrativa che invece dovrebbero restare tali e non fare le veci di quelli legislativi) potrebbe consentire comunque al contribuente di formulare la richiesta di applicazione retroattiva per avvisi di accertamento sugli anni fino al 2008, non ancora divenuti definitivi, anche nei gradi di giudizio successivi al primo ancora pendenti.

Qualora, peraltro, la ricostruzione appena proposta dovesse essere ritenuta troppo "ardita", appare comunque ragionevole sostenere che il "nuovo" redditometro, in ogni caso, potrebbe rappresentare un utile strumento per dimostrare ulteriormente l'assurdità di taluni aspetti particolarmente penalizzanti del "vecchio" redditometro che sicuramente, seppur con altre argomentazioni, saranno stati eccepiti nel primo grado di giudizio (come per esempio nel caso di acquisto dell'immobile con il mutuo); ciò potrebbe convincere il giudice di secondo grado a "disapplicare" il vecchio redditometro, quanto meno con riferimento agli aspetti più eclatanti.

Elenco delle fonti fotografiche:

<http://www.repubblica.it/images/2013/01/05/041144807-c979ce9a-7765-46bc-8cc9-751e9a8adec1.jpg> [05.11.2014]

<http://www.minformo.it/wp-content/uploads/2013/09/conti-fisco.jpg> [05.11.2014]

[1] Ovvero: alimentari e bevande, abbigliamento e calzature, riscaldamento centralizzato, medicinali e visite mediche, tram, autobus, taxi ed altri trasporti, acquisto per apparecchi per telefonia, spese per telefono, libri scolastici, tasse scolastiche, rette e simili, giochi, giocattoli, radiotelevisione, hi fi, computer, animali domestici, barbiere, parrucchiere ed istituti di bellezza, prodotti per la cura della persona, argenteria, gioielleria, bigiotteria e orologi, borse, valige, ed altri effetti personali, onorari di liberi professionisti, alberghi, pensioni e viaggi organizzati, pasti e consumazioni fuori casa.