

#### IV. LE GARANZIE PER I CONTRIBUENTI

##### 1. I rischi per la *privacy* dei contribuenti

Il ruolo dell'anagrafe tributaria, e più in generale delle banche dati, nella lotta all'evasione fiscale è di fondamentale importanza perché permette di monitorare le azioni e i comportamenti dei contribuenti, incrociando non solo dati finanziari e patrimoniali, ma anche strettamente personali in quanto legati al tenore di vita di ciascun cittadino.

Per questo è necessario prevedere un sistema di garanzie che protegga la *privacy* del cittadino-contribuente, adottando un'impostazione tanto rigorosa nel perseguire i comportamenti illeciti quanto garantista nel difendere la sfera personale di ciascun individuo.

Il rafforzamento del sistema informativo della fiscalità non dovrà dunque fare dell'anagrafe tributaria un « grande fratello fiscale », ma dovrà piuttosto rappresentare un efficace strumento di verifica per individuare reati e illeciti amministrativi, prevedendo anche un accurato controllo nei riguardi di coloro che possono accedere ai dati, nonché sanzioni severe, consistenti anche in misure di carattere disciplinare, verso chiunque dovesse utilizzare lo strumento per fini diversi da quelli istituzionali.

L'esigenza di un elevato livello di protezione dei dati personali del contribuente si avverte soprattutto in considerazione dell'attuale processo di articolazione dei soggetti titolari di potere tributario e impositivo in diversi livelli territoriali di governo. Tale processo sta coinvolgendo, in maniera sempre più rilevante, gli apparati comunali nelle attività di accertamento anche di tributi statali.

In presenza di questo processo, lo scambio di dati tra le diverse banche dati acquista un rilievo centrale. A tale riguardo, già l'articolo 1, comma 56, della legge finanziaria per l'anno 2007 aveva previsto un sistema integrato dell'anagrafe tributaria che avrebbe potuto trovare attuazione in due modi diversi: o mediante la costituzione di una nuova banca dati cui i soggetti interessati avrebbero dovuto trasmettere le informazioni in loro possesso, ovvero mediante un sistema di *link* alle banche dati già esistenti. Tale previsione fino ad oggi non ha avuto attuazione.

La tendenza a integrare i diversi livelli di governo nella lotta all'evasione fiscale si evince, in particolare, dal decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008 che, nel prevedere la collaborazione dei comuni all'accertamento dei tributi anche erariali, ha realizzato il cosiddetto federalismo dell'accertamento (43).

In questo contesto s'inserisce la normativa prevista in materia di federalismo fiscale, la cui attuazione comporterà la necessità di implementare le misure di sicurezza sugli accessi alle banche dati e di tracciare i soggetti che possano accedervi. A tal proposito, l'articolo 2, comma 2, lettera v) della legge delega n. 42 del 2009 in materia di

---

(43) A tal proposito, si rinvia all'audizione del Presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, in *Resoconto stenografico*, 23 settembre 2008, pag. 3.

federalismo fiscale, ha individuato, fra i principi e i criteri direttivi cui dovranno informarsi i decreti legislativi delegati, la « *definizione di modalità che assicurino a ciascun soggetto titolare del tributo l'accesso diretto alle anagrafi e a ogni altra banca dati utile alle attività di gestione tributaria, assicurando il rispetto della normativa a tutela dei dati personali* ».

La stessa legge n. 42 del 2009 ha altresì previsto l'istituzione di due organismi destinati ad avere un ruolo centrale anche per quanto riguarda le banche dati di carattere tributario e lo scambio di informazioni. L'articolo 4 prevede, infatti, una Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, che diverrà la sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie, cui le amministrazioni statali, regionali e locali dovranno fornire i necessari elementi informativi sui dati finanziari, economici e tributari. L'articolo 5 stabilisce che venga istituita una Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica che, in funzione di coordinamento tra i diversi livelli territoriali di governo, ha, tra gli altri compiti, anche quello di verificare la congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie fornite dalle amministrazioni territoriali.

## **2. La normativa applicabile al trattamento dei dati personali, in particolare in ambito tributario**

La normativa applicabile al trattamento dei dati personali in ambito tributario trova il proprio fondamento nei principi generali di cui al decreto legislativo 30 luglio 2003, n. 196 (Codice in materia di protezione dei dati personali), che prevede che il trattamento dei dati personali si svolga assicurando un elevato livello di tutela per i diritti delle persone e nel rispetto del principio di necessità nel trattamento stesso. Questo principio, stabilito dall'articolo 3 del codice, si applica anche ai sistemi informativi e ai *software*, nell'ambito dei quali i dati personali e i dati identificativi sono utilizzati solo se indispensabili per il raggiungimento delle finalità consentite nei singoli casi.

Le amministrazioni pubbliche sono legittimate a effettuare il trattamento dei dati comuni, sensibili e giudiziari « *soltanto per lo svolgimento delle funzioni istituzionali* », nel rispetto dei presupposti e dei limiti previsti dal codice e da eventuali disposizioni di legge e di regolamento, quale presupposto di liceità del trattamento, senza richiedere il consenso dell'interessato. Tale trattamento deve avvenire in conformità ai principi di pertinenza e non eccedenza rispetto alle sue finalità e, se effettuato attraverso sistemi informativi, riducendo al minimo l'utilizzo di dati personali e identificativi nel rispetto del principio di necessità.

Per i dati sensibili o giudiziari, invece, il codice consente il trattamento soltanto laddove indispensabile per svolgere attività istituzionali che non possano essere adempiute mediante il ricorso a dati di altra natura. In tal caso, la legge specifica i tipi di dati che possono essere trattati e le operazioni eseguibili, nonché le finalità di rilevante interesse pubblico perseguite.

Per quel che riguarda specificamente l'ambito tributario, l'articolo 66 del codice prevede disposizioni specifiche, individuando, quali attività di rilevante interesse pubblico ai fini del trattamento dei dati sensibili, quelle dei soggetti pubblici dirette all'applicazione, anche tramite i loro concessionari, delle disposizioni in materia di tributi, se compiute in relazione ai contribuenti, ai sostituti e ai responsabili di imposta, nonché in materia di deduzioni e detrazioni e per l'applicazione delle disposizioni la cui esecuzione è affidata alle dogane. Sono inoltre considerate di rilevante interesse pubblico le attività dirette, in materia di imposte, alla prevenzione e repressione delle violazioni degli obblighi e all'adozione dei provvedimenti previsti da leggi, regolamenti o dalla normativa comunitaria, nonché al controllo e alla esecuzione forzata dell'esatto adempimento di tali obblighi, all'effettuazione dei rimborsi, alla destinazione di quote d'imposta, e quelle dirette alla gestione e alienazione di immobili statali, all'inventario e alla qualificazione degli immobili e alla conservazione dei registri immobiliari.

Al fine di individuare, sotto il profilo giuridico, eventuali responsabilità nel trattamento, tracciando coloro che hanno la possibilità di accedere alle banche dati, il codice detta la definizione dei soggetti titolari, responsabili e incaricati del trattamento di dati personali. Ai sensi dell'articolo 4, comma 1 del codice, titolare del trattamento è il soggetto cui « *competono le decisioni in ordine alle finalità, alle modalità del trattamento di dati personali e agli strumenti utilizzati, ivi compreso il profilo della sicurezza* »; responsabile è il soggetto preposto « *dal titolare al trattamento di dati personali* »; incaricati sono le « *persone fisiche autorizzate a compiere operazioni di trattamento dal titolare o dal responsabile* ».

Per quel che riguarda in particolare l'amministrazione finanziaria, nel cui ambito operano oltre al Ministero dell'economia e delle finanze, anche le Agenzie fiscali e SOGEI, secondo quanto chiarito dallo stesso Ministero, titolare del trattamento è l'amministrazione finanziaria e, per essa, le Agenzie fiscali; responsabile del trattamento è invece la SOGEI, che detiene, conserva e tratta le informazioni che costituiscono l'anagrafe tributaria.

Il codice prescrive anche precise modalità di sicurezza per tutelare l'integrità delle informazioni ed evitare l'accesso non autorizzato o il trattamento non consentito o comunque non conforme alle finalità prescritte. A tale riguardo gli articoli da 31 a 36 del codice dettano norme specifiche sulla sicurezza dei dati e dei sistemi e prevedono, tra l'altro, misure minime di sicurezza, volte ad assicurare un livello minimo di protezione dei dati personali, distinguendo le misure da adottare secondo che il trattamento dei dati venga effettuato con o senza l'ausilio di strumenti elettronici.

### **3. Il trattamento di dati personali nel sistema dell'anagrafe tributaria**

Il sistema informativo dell'anagrafe tributaria consente a molteplici soggetti di accedere, attraverso l'utilizzo di diversi sistemi

applicativi, ai dati personali dei contribuenti anche di tipo non strettamente finanziario e tributario.

All'anagrafe tributaria, quale banca dati di interesse pubblico, accedono, oltre all'Agenzia delle Entrate, che ne è titolare per lo svolgimento delle proprie finalità istituzionali, anche una molteplicità di soggetti esterni, pubblici e privati (circa 9500 enti esterni, il cui numero complessivo supera persino quello degli operatori della stessa Agenzia), nonché gli stessi contribuenti, attraverso i servizi telematici ad essi messi a disposizione sul sito *web* istituzionale.

Come conseguenza immediata della vasta e differenziata platea di soggetti esterni che utilizzano la banca dati, è quindi estremamente difficile presidiare e gestire gli accessi, da un lato soprattutto per la presenza, in ciascun soggetto, di diverse infrastrutture informatiche e dall'altro, per le differenti organizzazioni interne e sensibilità rispetto alla materia in argomento.

A tal fine, l'Agenzia delle Entrate è stata chiamata a disciplinare e a controllare non solo gli accessi del suo personale, ma anche e soprattutto quelli del personale degli enti esterni, dovendo spesso supplire alle carenze organizzative degli stessi enti.

Il Garante per la protezione dei dati personali ha deliberato l'avvio nel 2007, in diverse fasi, di accertamenti volti a verificare il trattamento di dati nell'ambito dell'anagrafe tributaria. In particolare, il programma ispettivo deliberato dal Garante ha previsto in primo luogo la verifica delle modalità con cui avvengono gli accessi dall'esterno, rilevandovi maggiori elementi di criticità e urgenza.

Le attività ispettive completate sono state relative al controllo degli accessi istituzionalmente legittimi da parte di soggetti esterni ed hanno riguardato: il controllo degli applicativi; la designazione dei soggetti responsabili e incaricati, nonché i sistemi di autenticazione e autorizzazione; le procedure di *audit* interno ed esterno sull'accesso alle informazioni contenute nel sistema.

Da tali verifiche sono emerse numerose criticità relative soprattutto alle misure di sicurezza adottate per gli accessi e consistenti nella mancanza di conoscenza del numero complessivo e dell'identità dei soggetti che hanno accesso al sistema, nonché dell'effettiva finalità dell'accesso; accessi in maniera anomala o mediante un utilizzo improprio di *password*; necessità di rafforzare le misure idonee alla protezione dei dati contenuti nei *database*.

Attraverso il sistema Siatel (Sistema informativo anagrafe tributaria enti locali), infatti, 9.400 enti su tutto il territorio nazionale possono visualizzare i dati anagrafici, quelli fiscali e gli atti del registro di tutti i contribuenti. Esistono poi anche altri sistemi applicativi quali PuntoFisco, che è in dotazione a 180 enti; un sistema chiamato 3270, che consente l'accesso a soggetti esterni anche privati; Entratel, che permette anche allo stesso cittadino di visualizzare la propria posizione fiscale; nonché *web services*, utilizzati da 21 enti e *file transfer*, in uso a circa 200 soggetti.

L'esistenza di questa molteplicità di soggetti che accedono al sistema informativo della fiscalità ha reso necessaria, da parte del Garante, un'attività di verifica delle misure di sicurezza adottate dalle banche dati di cui si avvale l'anagrafe tributaria.

Con il provvedimento del 18 settembre 2008, il Garante, per porre rimedio alle criticità riscontrate, ha dettato una serie di prescrizioni nei confronti dell'Agenzia delle Entrate volte ad elevare il livello di sicurezza degli accessi e, conseguentemente, di protezione dei dati dei contribuenti.

A tal fine, l'Agenzia delle Entrate, ha posto in essere molte misure di natura tecnica e organizzativa a presidio della riservatezza delle informazioni gestite nell'anagrafe tributaria, sia di propria iniziativa, sia in attuazione del citato provvedimento. A tale proposito è stato costituito un apposito gruppo di lavoro con la specifica finalità di analizzare e valutare il provvedimento del Garante per addivenire alla realizzazione di un piano cronologico di interventi. Tale gruppo, peraltro, ha operato e tuttora opera in collaborazione con le strutture interne dell'Agenzia già deputate all'attuazione della normativa in materia di protezione dei dati personali.

Allo stato attuale, sono state elaborate le bozze di convenzioni per regolamentare gli accessi dei soggetti esterni all'anagrafe tributaria, che vincolano questi ultimi al rispetto di specifici obblighi ed all'attuazione di apposite misure anche tecnologiche, oltre che organizzative.

Molte tra le misure tecnologiche prescritte dal Garante sono state già realizzate dall'Agenzia, con il supporto della SOGEI e, con specifico riferimento all'attuazione del federalismo fiscale e dei connessi accessi degli enti locali all'anagrafe tributaria, resi necessari dall'articolazione dei soggetti titolari di potere tributario e impositivo ai diversi livelli territoriali di governo, si sta completando la migrazione di tali enti dall'applicativo di accesso Siatel, rispetto al quale il Garante ha espresso le proprie perplessità, al più evoluto applicativo PuntoFisco, che fornisce le garanzie di riservatezza richieste.

Il Garante ha inoltre avviato anche una seconda fase di accertamenti relativa ai trattamenti di dati personali effettuati a scopo di riscossione da parte di Equitalia e degli agenti della riscossione.

Una ulteriore attività di indagine nel sistema informativo della fiscalità, come affermato nella relazione annuale sull'attività svolta nell'anno 2008 (44), sarà avviata dagli uffici del Garante nei prossimi mesi e riguarderà la struttura degli archivi, la tipologia delle informazioni raccolte, le modalità con cui i dati confluiscono nel *database* e le modalità con cui vengono trattati all'interno dell'amministrazione finanziaria. Scopo dell'indagine è quello di mettere in sicurezza la gestione delle banche dati tributarie e fiscali, anche in vista dell'attuazione del federalismo fiscale.

#### **4. Possibili evoluzioni dell'attuale quadro normativo**

Dall'analisi del vigente quadro normativo e dalle valutazioni su di esso espresse dal Garante per la protezione dei dati personali, sembrerebbero opportuni taluni interventi normativi, finalizzati al

---

(44) Si rinvia a Garante per la protezione dei dati personali, *Relazione 2008, Protezione dei dati e nuove tecnologie nel mondo in trasformazione*, pag. 72.

superamento delle attuali criticità, nonché al rafforzamento delle misure di protezione dei dati personali dei singoli contribuenti nell'ambito del sistema informativo della fiscalità.

In particolare, tali interventi potrebbero consistere:

1. in un'integrazione e razionalizzazione delle banche dati esistenti e delle relative procedure di accesso, così garantendo la tracciabilità del percorso accertativo dei soggetti legittimati a farne uso;

2. nell'adozione da parte di tutte le amministrazioni interessate, che abbiano proprie banche dati rilevanti dal punto di vista tributario, del linguaggio XBRL, che garantirebbe un'immediata fruibilità dei dati agli organi di controllo, velocizzando i tempi operativi a vantaggio dell'amministrazione finanziaria;

3. nell'estensione del concetto di «attendibilità del contribuente» anche alla fase dell'accertamento, come già avviene in ambito doganale. L'utilizzo del dato informatico e soprattutto la conseguente applicazione *tout court* delle presunzioni reddituali potrebbe essere declinata quindi secondo un grado di attendibilità e rischiosità del contribuente e nel rispetto delle garanzie in materia di protezione dei dati personali;

4. nel porre limiti alla pubblicità dei dati personali anche di carattere tributario, a fronte di un maggior utilizzo dei dati nelle procedure di controllo. La pubblicazione indiscriminata dei redditi individuali sui media non ha alcun effetto rilevante nella lotta all'evasione, e non è, di per sé, garanzia di onestà del cittadino, che potrebbe infatti avere un basso reddito personale in seguito ad importanti investimenti, ovvero essere socio di società con alti redditi esposti;

5. nel riformulare gli articoli 32 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1972, che prevedono l'automatica ripresa a ricavo dei prelievi e/o versamenti effettuati dal contribuente sui conti personali e dei quali non ricorda la destinazione;

6. nel prevedere che gli accertamenti di importante entità, in valore assoluto ma pure relativo (dimensione del contribuente), siano preceduti obbligatoriamente da un'adeguata fase di confronto con il contribuente, nella quale siano previste delle garanzie specifiche, anche mediante l'intervento in parallelo dell'Agenzia delle Entrate e della Guardia di Finanza;

7. nell'applicare il principio giuridico garantista del *favor rei* (45), evitando il fenomeno della retroattività di norme spesso

---

(45) Principio in base al quale nessuno può essere assoggettato ad una sanzione per un fatto che, secondo una legge posteriore, non costituisce più una violazione punibile. Se, invece, la legge in vigore al momento in cui è stata commessa la violazione e le leggi posteriori stabiliscono sanzioni di entità diversa, si applica la legge più favorevole, salvo che il provvedimento di irrogazione sia divenuto definitivo. In vigore da sempre nella materia penale, in materia tributaria è stato introdotto nel 1997.

pregiudizievoli per il contribuente, che oltre a danneggiare il cittadino, può anche disorientare gli operatori stranieri, disincentivando gli investimenti (46);

8. nel rivedere la possibilità di iscrivere a ruolo quanto accertato nelle more del giudizio di primo grado, tenendo conto dell'attendibilità del contribuente e della presentabilità di idonee garanzie;

9. nell'introduzione, nel giudizio di secondo grado, della possibilità di sospendere la riscossione, dal momento che, nel processo tributario, la normativa speciale attualmente prevede che il contribuente possa ottenere la sospensione cautelare del provvedimento soltanto fino alla pronuncia della sentenza di primo grado (articolo 47 del decreto legislativo n. 546 del 1992).

---

(46) A tal proposito si segnalano i problemi sorti sulla tassazione del valore normale nelle cessioni di immobili soggette ad IVA *ex* articolo 54, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972 e la circolare dell'Agenzia delle Entrate del 10 febbraio 2007 che dichiara la retroattività delle disposizioni.

## V. L'ACCERTAMENTO SINTETICO DEI REDDITI, IL C.D. REDDITOMETRO E LE INDAGINI FINANZIARIE

### 1. L'accertamento sintetico dei redditi e il redditometro

#### 1.1. L'attuale normativa di riferimento

L'articolo 38, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 prevede che l'ufficio delle imposte possa « *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 accertabile si discosta per almeno un quarto da quello dichiarato. A tal fine, con decreto del Ministro delle finanze, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, sono stabilite le modalità in base alle quali l'ufficio può determinare induttivamente il reddito o il maggior reddito in relazione ad elementi indicativi di capacità contributiva individuati con lo stesso decreto quando il reddito dichiarato non risulta congruo rispetto ai predetti elementi per due o più periodi di imposta* ».

L'accertamento sintetico costituisce un sistema di determinazione del reddito alternativo alle ordinarie metodologie analitico-induttive previste dal decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, che sono invece finalizzate a individuare, distintamente per ciascuna categoria reddituale, le singole fonti di entrata del reddito prodotto.

L'articolo 38, quarto comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 stabilisce due condizioni per l'accertamento sintetico da parte dell'amministrazione finanziaria, prevedendo che lo scostamento fra reddito dichiarato e accertabile non sia marginale, ma superi di almeno un quarto quanto dichiarato e che tale scostamento non sia episodico, ma relativo ad almeno due annualità.

L'elemento più delicato nella disciplina dell'accertamento sintetico è dato dall'individuazione di una « giusta » cifra di reddito complessivo netto, che sia altamente attendibile, in modo che il raffronto con l'importo originario di quanto a suo tempo dichiarato venga effettuato sulla base di un dato fondato e il più possibile vicino alla cifra realmente conseguita dal contribuente a titolo di reddito tassabile.

In base alla normativa vigente (decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973) il reddito accertabile sulla base di quanto speso nel periodo d'imposta va ricostruito secondo regole differenti a seconda che si tratti di:

a) spesa per incrementi patrimoniali a utilità pluriennale (articolo 38, quinto comma);

b) spesa per il mantenimento di quei particolari beni di lusso ricompresi nel cosiddetto redditometro, vale a dire previsti e disciplinati dal decreto ministeriale 19 novembre 1992, che ha sostituito la tabella originaria allegata al decreto ministeriale 10 settembre 1992 cosiddetto decreto sul redditometro;

c) spesa per beni o servizi non ricompresi nel redditometro.

Rientrano nella categoria *sub c)* una serie di beni e servizi che non sono determinabili a priori. Un particolare rilievo hanno quei beni o servizi che — in quanto soddisfano bisogni non strettamente di prima necessità — sono divenuti, soprattutto a seguito dell'evoluzione socio-economica degli ultimi anni, di per sé indice di una determinata capacità contributiva. Tali beni e servizi si ritrovano oggi al di fuori del redditometro, in quanto questo strumento di calcolo è attualmente vigente nella versione normativa varata nel corso del 1992 (decreto ministeriale del 19 novembre 1992). La circolare dell'Agenzia delle Entrate 13/E/09 ha, di recente, individuato a titolo esemplificativo alcuni di questi beni: circoli esclusivi, scuole private, *wellness center*, *tour operator* e così via.

In base alla normativa vigente, pertanto, tali categorie di spese possono certamente contribuire alla ricostruzione indiziaria del reddito complessivo netto accertabile, senza tuttavia che l'ufficio delle entrate possa usufruire, ad oggi, di regole di favore, ai fini del calcolo, così come invece avviene per i beni di lusso inclusi nel redditometro, il cui semplice possesso (o anche solo disponibilità) durante il periodo d'imposta potrà essere convertito in cifra di reddito accertabile su basi privilegiate.

Le spese effettuate a titolo di incremento patrimoniale sono invece più facilmente individuabili, essendo quelle sostenute, ad esempio, per l'acquisto di un immobile, di un'autovettura, di azioni e obbligazioni: in tali casi, affinché tali spese assumano rilievo, occorre che l'acquisto sia stato effettuato con esborso di ragguardevoli quote di risorse finanziarie proprie, anziché essere collegato a possibili disinvestimenti patrimoniali, accensione di mutui o altre forme di prestito, e simili.

Nel caso della spesa per incrementi patrimoniali, l'articolo 38, quinto comma del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 stabilisce che la ricostruzione della cifra accertabile può essere effettuata utilizzando la presunzione legale relativa, secondo cui la cifra spesa a tale titolo s'intende conseguita con redditi pari a un quinto della spesa, nell'anno di effettuazione della stessa, e, per il resto, in quote costanti pari sempre a un quinto, per ciascuno dei quattro periodi d'imposta precedenti.

## 1.2. Il redditometro

Il decreto ministeriale 10 settembre 1992 (successivamente modificato dal decreto ministeriale 19 novembre 1992), contempla in particolare le seguenti nove macro-categorie di beni e servizi cosiddetti di lusso:

1. aeromobili;
2. navi e imbarcazioni da diporto;
3. autoveicoli;
4. *camper*, *autocaravan* e motocicli;
5. *roulotte*;

6. residenze principali e secondarie;
7. collaboratori familiari;
8. cavalli da corsa o da equitazione;
9. assicurazioni (escluse quelle per infortuni, per malattie e rc auto).

Se nel periodo d'imposta il contribuente ha avuto in disponibilità uno o più di questi beni, il citato decreto ministeriale consente all'amministrazione finanziaria di calcolare su base agevolata la spesa annua che si presume sostenuta dal contribuente a titolo di mantenimento e di gestione del bene stesso.

La condizione di vantaggio per l'amministrazione finanziaria opera su due fronti. Da un lato, la spesa annua di mantenimento in senso stretto si presume sostenuta per la cifra tabellare fissa calcolabile per ciascun bene in base al decreto ministeriale. Si prescinde, quindi, dalla spesa effettiva rimasta a carico del contribuente, senza che l'amministrazione finanziaria sia chiamata a fornire la prova degli esborsi effettuati nel corso dell'anno. È infatti sufficiente che l'ufficio dell'Agenzia delle Entrate riesca a dimostrare la disponibilità in capo al contribuente del bene nel corso del periodo d'imposta.

Dall'altro lato, il decreto consente, a vantaggio dell'amministrazione finanziaria, di aggiungere nel calcolo una ulteriore cospicua franchigia di reddito accertabile a sfavore del contribuente, in quanto prevede che la spesa annua di mantenimento venga conteggiata, in definitiva, solo dopo essere stata sensibilmente incrementata con l'applicazione di un moltiplicatore (che varia da 3 a 10). Inoltre, ai fini della ricostruzione del reddito accertabile, la spesa annua viene assunta non semplicemente sommando fra loro la cifra-base presunta per il mantenimento di ciascun bene, ma sommando fra loro le cifre già moltiplicate (da 3 a 10), in base a quanto previsto da caso a caso.

Un meccanismo di attenuazione prevede poi che, in presenza di disponibilità di più beni fra quelli previsti dal decreto, vi sia un progressivo abbattimento degli effetti incrementativi di questo moltiplicatore.

Se il contribuente ha posseduto un'autovettura, ad esempio, il calcolo della spesa annua presunta per il suo mantenimento viene effettuato prendendo in considerazione, in una prima fase, la cifra tabellare fissa stabilita nel decreto, in base alla cilindrata della vettura (cioè, il numero di cavalli fiscali). Allo stesso modo, se il medesimo contribuente ha avuto altresì la disponibilità di una residenza principale, il calcolo della spesa annua presunta si ottiene moltiplicando il parametro stabilito nel decreto ministeriale per il numero di metri quadrati che compongono la superficie dell'appartamento. E, ancora, se il contribuente si avvale altresì di un collaboratore familiare a tempo pieno e convivente, il calcolo della spesa annua presunta viene effettuato in base al parametro fisso, stabilito nel decreto (in tal caso pari a 16295,45 euro) indipendentemente, anche in tal caso, dall'esborso effettivo.

Una volta che sia stata calcolata la cifra-base da presumere a titolo di mantenimento, occorre per ciascun bene assoggettare a moltiplicatore questa cifra, elevandola così come specificato, per ciascun bene, all'interno del citato decreto. Nel caso del collaboratore familiare a tempo pieno, ad esempio, il moltiplicatore è pari a 4, per cui il reddito complessivo netto accertabile in conseguenza di questo singolo parametro sarebbe pari a 65.181,8 euro. A questo va aggiunta la cifra « moltiplicata » calcolata per la vettura e poi per la residenza principale. A partire dal secondo bene tabellare posseduto, tuttavia, la cifra moltiplicata va ridotta rispettivamente di un 40 o 50 per cento, in base all'articolo 3, comma 3, del decreto. Secondo questa disposizione, infatti, una volta moltiplicato ciascun importo per il rispettivo coefficiente indicato nella tabella del decreto ministeriale, i valori così ottenuti sono sommati in questo modo: va conteggiato per intero il valore più elevato, mentre i valori successivi vanno conteggiati con una riduzione del 40, 50, 60 e 80 per cento, rispettivamente per il secondo, terzo, quarto e, di seguito, per tutti i valori successivi al quarto.

Ulteriori elementi di dettaglio sono previsti nella disciplina del decreto ministeriale 10 settembre 1992.

### 1.3. La posizione della giurisprudenza di legittimità sul redditometro

Con riferimento alla disciplina del redditometro si è formata nel corso degli anni una giurisprudenza di legittimità che sembra aver raggiunto posizioni consolidate da tempo.

Si segnala peraltro che la Corte di cassazione, sez. tributaria, con la sentenza n. 237 del 9 gennaio 2009, si è discostata da precedenti pronunce, ritenendo legittimo l'utilizzo del redditometro, anche se gli anni di imposta non sono consecutivi. In particolare la Suprema Corte, ha ritenuto che, sebbene l'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 preveda che l'ufficio delle imposte possa determinare induttivamente il reddito o il maggior reddito in relazione a elementi indicativi di capacità contributiva individuati con decreto del Ministero delle finanze, quando il reddito non risulta congruo rispetto ai predetti elementi per due o più periodi di imposta, dalla interpretazione letterale di tale norma non si ricava che i due o più periodi di imposta debbano essere consecutivi.

L'affermazione più significativa che la Corte ha espresso sul redditometro concerne la qualificazione giuridica della presunzione in base alla quale il reddito complessivo netto accertabile in capo al contribuente è pari, salvo prova contraria, a quello determinato in base ai decreti ministeriali 10 settembre e 19 novembre 1992,

Tale presunzione, qualificabile in termini di presunzione legale relativa (47), è da ritenere sufficiente, secondo la Corte, per « *dispensare l'amministrazione finanziaria da qualunque ulteriore prova rispetto ai fatti-indice di maggiore capacità contributiva, individuati*

---

(47) Si rinvia a Corte di cassazione, sez. tributaria, sent. n. 5478, 6 marzo 2009.

dal redditometro stesso e posti a base della pretesa tributaria fatta valere (48) ».

L'articolo 38, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, in particolare, ove consente di rettificare con metodo sintetico la dichiarazione del contribuente, quando risulti la non congruità della «*determinazione analitica in base ad elementi e circostanze di fatto certi*», non esige un preventivo riscontro circa l'impossibilità di una revisione di tipo analitico delle cifre dichiarate, essendo a tal riguardo sufficiente che l'imponibile, come risultante dai dati enunciati dal contribuente, si appalesi complessivamente in contrasto con la realtà evidenziata su base presuntiva da detti elementi e circostanze. Ne consegue che, qualora l'ufficio abbia sufficientemente motivato l'accertamento sintetico, sia specificando gli indici di ricchezza, sia dimostrando la loro astratta idoneità a rappresentare una capacità contributiva non dichiarata, il provvedimento di rettifica del reddito è di per sé legittimo (49).

Se si pone a confronto questa giurisprudenza con quella formatasi su uno strumento di accertamento e di calcolo in qualche modo affine (cioè gli studi di settore disciplinati dall'articolo 10 della legge n. 146 del 1998), si può constatare come con riguardo a questi ultimi l'analoga presunzione utilizzata dall'ufficio dell'Agenzia delle Entrate sia stata viceversa qualificata, seppur con orientamento che tuttavia attende ulteriori conferme da parte della Corte di cassazione, in termini di presunzione semplice piuttosto che di presunzione legale relativa (50).

Ciò non può non destare perplessità ove si consideri l'unica formula fissa prevista per il redditometro dai decreti 10 settembre 1992 e 19 novembre 1992, che tuttavia abilitano pienamente l'ufficio dell'Agenzia delle Entrate a considerare la cifra finale come sufficiente per accertare *tout court* il maggior reddito. Il responso di GERICO, è considerato viceversa come non sufficiente agli stessi fini, essendo qualificabile alla stregua di una presunzione semplice e quindi non idoneo di per sé a fondare la pretesa dell'amministrazione finanziaria, salvo che l'ufficio non aggiunga le integrazioni probatorie di volta in volta necessarie. Tutto questo, nonostante che il *software* GERICO, abbia al suo interno non una sola formula fissa, ma svariate migliaia di formule, ognuna calibrata capillarmente su ciascuna tipologia di attività economica. All'interno di ciascuna attività, definita grazie anche alla partecipazione delle categorie interessate, in relazione a ogni micro-raggruppamento omogeneo di imprese, vi è infatti una formula di calcolo diversa per ogni singolo *cluster*.

## 2. I limiti della normativa vigente

Per quanto riguarda il meccanismo di ricostruzione della spesa per investimenti, la normativa attuale sembra soddisfacente, in quanto

(48) Corte di cassazione, sez. tributaria, sent. n. 5794, 19 aprile 2001.

(49) Così Corte di cassazione, sez. tributaria, sent. n. 5478, 6 marzo 2009.

(50) In tal senso si è tuttavia già espressa l'amministrazione finanziaria con la circolare n. 5/E/08.

spalma ragionevolmente su cinque annualità l'onere di copertura fiscale che deve sussistere alle spalle di una spesa straordinaria che, mai come in questo caso, è certa e incontrovertibile sia nell'*an*, sia nel *quantum*.

Per ciò che concerne il redditometro, nella sua versione attualmente vigente, esso mantiene una sua indubbia validità di fondo con riferimento a un significativo numero di situazioni tipiche.

Limiti possono essere tuttavia individuati in ragione della sostanziale obsolescenza dello strumento, vigente tuttora nella versione aggiornata al 1992.

Al riguardo, è possibile individuare distinti punti di intervento sul dispositivo di calcolo vigente relativamente:

a) ad un'ulteriore integrazione delle banche dati esistenti e al miglioramento del dato fiscale importato in anagrafe tributaria;

b) al superamento dell'elenco delle nove macro-categorie di beni e servizi di lusso riportate nel decreto, aggiornando taluni meccanismi di calcolo legati ai beni o ai consumi;

c) all'impianto generale dello strumento, che è basato su calcoli manuali e su complesse attività istruttorie *ad personam*, da compiere anche all'esterno dell'ufficio.

## **2.1. Le ipotesi di scarsa integrazione fra le banche dati e la bassa qualità del dato fiscale importato nell'anagrafe tributaria**

Uno dei fattori di criticità su cui sarebbe necessario intervenire è costituito dalla scarsa capacità di dialogo fra le numerose banche dati che alimentano periodicamente l'anagrafe tributaria.

In particolare, le singole banche dati esterne al sistema dell'anagrafe tributaria, che sono detentrici dei dati fiscali originari e aggiornati, spesso per ragioni proprie (legate alle procedure interne, alla loro evoluzione nel tempo e alle norme di legge che disciplinano i criteri di aggiornamento dei dati), presentano imperfezioni, disallineamenti, lacune e incompletezze che inevitabilmente si riversano nella banca dati dell'anagrafe tributaria, nella quale affluiscono dati di bassa qualità, poco veritieri, scarsamente aggiornati e, quindi, non completamente affidabili per quantificazioni e valutazioni rilevanti sotto il profilo fiscale.

Si pensi, ad esempio, alla banca dati costituita dall'archivio del pubblico registro automobilistico (PRA) che fornisce all'anagrafe tributaria i dati fiscali relativi alla disponibilità di veicoli a motore in capo all'intestatario. Questi dati vengono utilizzati dall'amministrazione finanziaria, per via informatizzata, per valutare, utilizzando il redditometro, il reddito che, di anno in anno, è ascrivibile all'intestatario del veicolo.

L'iscrizione al PRA, tuttavia, non garantisce l'effettiva appartenenza all'intestatario del veicolo iscritto nel registro a suo nome. La coincidenza fra intestatario nel PRA ed effettivo possessore dell'autovettura può infatti sussistere solo se l'intestazione è avvenuta in

buona fede. Può invece accadere che l'intestatario nel registro sia persona diversa dall'effettivo possessore del bene. Poiché, infatti, nel nostro ordinamento la proprietà dell'autoveicolo si trasmette per effetto del semplice consenso delle parti, senza che sia necessaria la forma scritta ai sensi dell'articolo 1376 del codice civile, per l'iscrizione nel PRA non è necessario esibire alcun atto d'acquisto ma è sufficiente, ai sensi dell'articolo 13 del regio decreto 29 luglio 1927, una semplice dichiarazione autenticata unilaterale del venditore, alla quale rimane estraneo l'acquirente.

Da tale sistema deriva una scarsa affidabilità dei dati contenuti nel PRA e, quindi, nell'anagrafe tributaria, dovuta ad intestazioni fittizie. A tale riguardo, si segnala il noto caso di *Ciro P.*, persona inferma, deceduta da tempo, che risultò intestatario di oltre 190 vetture.

Tale situazione di disordine negli archivi del PRA sembra sia rimasta sostanzialmente immutata, in quanto ancor oggi si presenta diffuso il fenomeno di autoveicoli intestati in quantità inverosimili a un singolo prestanome (si veda la tabella 2).

Alla condizione di arretratezza degli archivi si aggiunge altresì la mancanza di un adeguato controllo da parte dei molteplici organismi a ciò preposti, nessuno dei quali ha il compito di verificare la corrispondenza fra intestazione e proprietà dell'autoveicolo, neanche nell'evenienza in cui la stessa persona fisica sia intestataria di un numero elevato di veicoli (ad esempio 10 o 20).

**Tabella 1. Intestazioni fittizie al PRA nel 1998**

<b>INTESTATARIO « PRESTANOME »</b>	<b>VEICOLI FITTIZIAMENTE INTESTATI NEL PRA</b>	<b>FONTE</b>
Antonio I., milanese nativo di Zara	640	<i>Corriere della Sera</i> 28 ottobre 1998
Antonio C., venti- seienne napoletano	460	
Anna Maria C., ro- mana di 46 anni	410	
Giovanni R., brindi- sino di 41 anni	330	

**Tabella 2. Intestazioni fittizie al PRA nel 2009**

<b>INTESTATARIO « PRESTANOME »</b>	<b>VEICOLI FITTIZIAMENTE INTESTATI NEL PRA</b>	<b>FONTE</b>
donna milanese di 50 anni, senza lavoro e senza patente	2.222	<i>Il Messaggero</i> 20 aprile 2009
altra donna	200	
V.T. 51enne, residente in dormitorio Caritas	187	<i>Il Messaggero</i> 23 aprile 2009

## 2.2. L'aggiornamento delle macrocategorie di beni e servizi di lusso

L'elenco dei beni e servizi inseriti nel decreto ministeriale del 10 settembre 1992, col passare degli anni, è divenuto obsoleto. Il « paniere » delle nove macrocategorie di beni e servizi, infatti, è legato per lo più a beni di lusso (ad esempio, aeromobili, cavalli da corsa e da equitazione) la cui disponibilità, sul piano socio-economico, è limitata ad un numero ristretto di contribuenti.

Inoltre, è da ritenere completamente superata la macrocategoria n. 5 relativa alle *roulotte*, dato che la diffusione di questi beni si è fermata da diversi anni, per far posto a quella degli *autocaravan* (peraltro già previsti nel decreto).

Sono invece fuoriusciti dall'ambito di applicazione del decreto tipologie di servizi che pur non soddisfacendo bisogni di prima necessità, sono tuttavia molto diffusi e quindi particolarmente adatti per misurare il reddito accertabile in base al tenore di vita. Si tratta, in particolare, di quei servizi e consumi rivelatori di uno stile di vita più agiato e quindi indicativi di una capacità contributiva che merita di non essere tralasciata nella determinazione sintetica del reddito. A titolo esemplificativo, si pensi alle spese sostenute presso circoli nautici, scuole private, servizi benessere, *tour operator*, compresi viaggi, crociere e soggiorni, anche all'estero, o servizi balneari.

Le autovetture sono invece integralmente ricomprese nell'ambito del decreto ministeriale, sebbene, ai fini del peso fiscale, vengano distinte secondo una classificazione non molto attuale fra quelle che si alimentano a benzina e quelle a gasolio. Il citato decreto ministeriale non distingue invece fra alimentazione a benzina e alimentazione con impianto a gas metano o a gas di petrolio liquefatto, che sono considerati alla stessa stregua del consumo di benzina. I consumi relativi ai veicoli che si alimentano con questi eco-carburanti, invece, in quanto più contenuti, anche in relazione ai costi di gestione, hanno una diversa ricaduta in termini reddituali rispetto ai costi di un'alimentazione a benzina.

Il decreto ministeriale non considera in maniera separata i cosiddetti SUV, di recente particolarmente diffusi, rispetto alle normali vetture, che sono indubbiamente sintomatici di una significativa capacità contributiva.

Ancora, il peso fiscale e reddituale che ogni vettura ha nel decreto ministeriale è rimasto tuttora legato solo alla cilindrata, indicatore probabilmente insufficiente a esprimere la capacità fiscale del proprietario. Il parametro di « peso » utilizzato all'epoca, e cioè il numero di cavalli fiscali, cui si è attenuto il decreto ministeriale, altro non è che la storica indicazione convenzionale dei vari scaglioni di cilindrata, fino a 45 CV. In tal senso, il riferimento agli HP, contenuto nel decreto ministeriale, rimane altresì disallineato rispetto al nuovo parametro previsto nel 1998, ai fini del calcolo della tassa automobilistica regionale e considera la potenza effettiva espressa in kilowatt, e non più la cilindrata, espressa fino al 1997 in cavalli fiscali (articolo 17 della legge n. 449 del 1997).

È altresì vero che dati i noti obiettivi di riduzione di CO<sub>2</sub> e dei consumi, il parametro della cilindrata sta riprendendo una certa importanza, anche se resta fermo che i vecchi riferimenti non sono più attuali e andrebbero rivisti. Si assiste oggi, infatti, a un ulteriore ridimensionamento delle cilindrature, per cui, ad esempio, un 1.4 turbo a benzina di oggi equivale a un 2.0 non turbo di tre anni fa. Bisogna inoltre considerare il nuovo significato che il distinguo fra motori a diversa alimentazione può indurre: lo stesso 1.4 turbo-benzina ha prestazioni oggi paragonabili a un 2.0 turbodiesel, mentre fino a tre anni fa esso era invece paragonabile effettivamente a un pari cilindrata non-turbo a benzina.

Venendo a una nuova macro-categoria, le residenze, un limite ulteriore del decreto ministeriale è costituito dal criterio di computo della spesa di mantenimento correlata alla casa di abitazione, adibita a residenza principale. In queste ipotesi, i calcoli del reddito presunto in base al decreto ministeriale portano a risultati non sempre adeguati e, potenzialmente, non sempre accettabili. In particolare, gli importi calcolati in capo al residente lievitano, rispetto alla casa abitata dal mero proprietario, in presenza del versamento di rate di mutuo o in presenza di pagamento di canoni di locazione (da parte dell'inquilino-residente). Si raggiungono in tal modo cifre più elevate, sommandosi l'esborso versato per le rate di mutuo o per i canoni di locazione, prima ancora di applicare il moltiplicatore di volta in volta previsto dal decreto ministeriale. In tal modo si raggiunge sovente una cifra non sempre coerente con la situazione socio-economica usualmente associata a questa tipologia di contribuente, in quanto dal proprietario-mutuatario, ovvero dall'affittuario-inquilino, ci si aspetta un reddito sensibilmente superiore al residente-proprietario e ancora di più rispetto al possessore di residenze secondarie.

### **2.3. La mancata automazione dello strumento di calcolo**

Un ulteriore elemento strutturale suscettibile di miglioramento, che caratterizza l'odierna versione del decreto ministeriale 10 set-