CAMERA DEI DEPUTATI N. 3187

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLE FINANZE

(GALLO)

Studi di settore e revisione del contributo diretto lavorativo, dei coefficienti presuntivi e dell'accertamento parziale

Presentato il 30 settembre 1993

ONOREVOLI DEPUTATI ! — Con il presente disegno di legge si intendono porre le premesse normative per una moderna strategia di contrasto all'evasione fiscale, conforme a quanto avviene in tutte le altre economie industrializzate.

Nel contesto italiano, caratterizzato da un'elevata frammentazione del sistema distributivo e dei servizi, l'evasione delle piccole attività autonome costituisce da anni la principale emergenza fiscale. Senza voler demonizzare in blocco il settore del « lavoro autonomo » in senso lato, l'evasione tributaria che in esso si annida costituisce ormai una questione politica che rischia di scavare un solco tra diverse categorie di lavoratori.

Il problema sorse con la riforma del 1973, che abolì il concordato ed omologò, in un regime contabile con analoghe garanzie, sia le grandi imprese sia le piccole imprese individuali, per le quali la contabilità spesso costituisce una mera sovrastruttura fiscale. Questa normativa, come interpretata dalla giurisprudenza, costringeva gli uffici a tener ferme le risultanze di contabilità formalmente regolari, anche se inverosimili, ove mancasse la prova di specifiche infedeltà; queste ultime sono però difficilissime da scoprire in microimprese, in cui non resta traccia dell'evasione.

A partire dai primi anni Ottanta, una volta esaminate le prime dichiarazioni dei redditi successive alla riforma, il problema cominciò ad essere oggetto di una legislazione dell'emergenza, come tale estremamente frettolosa. I risultati, a distanza di dieci anni, non possono che dirsi deludenti, e i problemi sono rimasti davanti a noi sostanzialmente inalterati. Si propone perciò un intervento organico,

che sappia vedere al di là del brevissimo periodo, e porre le basi per risolvere il problema in modo permanente.

Il presente disegno di legge è redatto nella consapevolezza che il contenimento dell'evasione fiscale dipende da fattori essenzialmente amministrativi piuttosto che legislativi. Ciò nonostante lo strumento legislativo può però rendere molto più facile l'auspicato recupero di efficienza e di incisività degli uffici periferici. Sotto questo profilo gli interventi realizzati a partire dal 1989, nella loro formulazione legislativa nonché nella loro realizzazione da parte delle norme secondarie, hanno introdotto un insieme di automatismi, come i coefficienti e la cosiddetta *minimum tax* che certamente evitano, nell'immediato, molte difficoltà di prova e di motivazione; tali metodi però, fondandosi su parametri essenzialmente statistici, sono per loro natura ancora molto lontani dal cogliere a sufficienza le peculiarità delle diverse attività economiche. I meccanismi automatici, pur essendo un utile ausilio in questa fase di graduale riorganizzazione degli uffici, rischiano perciò – in prospettiva – di mortificarne l'autonoma capacità di valutazione. Inoltre, un eccessivo uso di parametrazioni, predeterminazioni e automatismi contrasta anche con la mutevolezza e la diversificazione del commercio e dei servizi; esso rischia inoltre, da un lato di garantire eccessive rendite fiscali e dall'altro di penalizzare i contribuenti che effettivamente realizzano un reddito modesto.

Riguardo all'efficacia di tali strumenti va osservato che i risultati complessivi del gettito dell'autotassazione di giugno-luglio e le stesse resistenze e rimostranze che la *minimum tax* ha incontrato, sembrano indicare che il provvedimento ha avuto effetti positivi sulla pressione fiscale, in settori che comunque sono contraddistinti da un grave rischio di evasione. I risultati di gettito che la *minimum tax* sembra aver conseguito – superiori a quelli di precedenti strumenti, come il regime forfettario introdotto dal decreto-legge 19 dicembre 1984, n. 853, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 1985, n. 17 (cosiddetto Visentini-*ter*), e gli accertamenti induttivi basati sui coefficienti presuntivi – vanno tuttavia valutati e soppesati anche alla luce di alcuni inconvenienti che sembrano essere insorti, come l'uscita dal mercato di un numero di operatori superiore al normale *turn-over* e possibili appiattimenti verso il basso dei redditi dichiarati da soggetti che in precedenza si collocavano al di sopra dei livelli determinati dal contributo diretto lavorativo.

Non si può negare che lo strumento presenta elementi di « rozzezza » che mal si conciliano con i criteri fondamentali cui si ispira il nostro ordinamento tributario, che in linea di principio induce a tassare il reddito effettivo, determinato in modo analitico, e a garantire il diritto del contribuente di fornire la prova contraria. Questa stessa « rozzezza », cui lo strumento deve la sua efficacia, può costituire la sua principale debolezza, anche in sede di ricorso dei contribuenti all'autorità giudiziaria. Per tali motivi la *minimum tax* ed i coefficienti presuntivi di ricavi debbono essere, sia pure gradualmente ed evitando perdite di gettito, ricondotti in un quadro di responsabile valutazione da parte degli uffici. Gli interventi proposti mirano perciò a porre le basi per l'azione accertatrice del futuro, incentrata sulla responsabilizzazione degli uffici, senza compromettere nel breve periodo l'efficacia dei controlli, cioè senza « abbassare la guardia » nei confronti dell'evasione. Questa manovra non è perciò limitata alla *minimum tax*, della quale si dirà ampiamente più avanti, ma aspira a disegnare quello che dovrà essere, in prospettiva, il quadro legislativo di riferimento per contrastare l'evasione fiscale di queste categorie di imprese.

Nonostante il ruolo centrale degli uffici finanziari, la valutazione dei ricavi e dei redditi ricollegabili a una certa attività è spesso molto difficile: a tal fine gli uffici hanno spesso bisogno di alcune indicazioni alle quali fare riferimento quando le informazioni relative allo specifico contribuente sono insufficienti o equivoche. Si tratta quindi di dare agli uffici una guida,

che però sia sufficientemente flessibile da non metterne in ombra le autonome capacità valutative: lo strumento per raggiungere tale obiettivo è l'elaborazione di appositi studi di settore, ai quali gli uffici possano fare riferimento e con i quali possano eventualmente conciliare le informazioni riguardanti il singolo contribuente.

Gli studi di settore saranno utilizzati per affinare lo strumento dei coefficienti, inserendovi anche elementi di tipo economico-aziendale e non soltanto parametri statistici. È stato previsto che, attesa la loro complessità, i diversi studi di settore vengano approvati entro il 31 dicembre 1995.

Passando all'esame più dettagliato delle disposizioni in commento, va rilevato che nell'articolo 1 vengono indicati alcuni criteri che dovranno essere seguiti in sede di elaborazione degli studi di settore. In particolare è stato previsto che gli stessi vengano determinati, consultando anche le categorie interessate, mediante verifiche condotte su base campionaria, che dovranno individuare elementi caratterizzanti l'attività esercitata con particolare riferimento agli acquisti di beni e servizi, ai prezzi medi praticati, ai consumi di materie prime e sussidiarie, al capitale investito, all'impiego di attività lavorativa, ai beni strumentali impiegati, alla localizzazione dell'attività e ad altri elementi significativi in relazione all'attività esercitata. L'elencazione di tali particolari elementi è ovviamente del tutto esemplificativa in quanto soltanto in base alle indagini effettuate « sul campo » potrà essere stabilito se ed in quale misura un determinato elemento debba ritenersi significativo in relazione al tipo di attività svolta dal contribuente.

Non è stato ritenuto opportuno indicare normativamente le categorie economiche per le quali costruire gli studi di settore, lasciando tale valutazione all'Amministrazione finanziaria. È peraltro evidente che detti studi devono dirigersi innanzitutto alle attività che, per la tipologia della clientela e le ridotte dimensioni, presentano i maggiori rischi di occultamento delle operazioni attive, mentre per il loro carattere tradizionale ben si prestano alla formulazione di correlazioni logiche, tra il verosimile ammontare dei ricavi e le varie caratteristiche aziendali.

In via transitoria, per i periodi d'imposta 1994 e 1995, il parametro del contributo diretto lavorativo, individuato ai sensi del comma 1-*bis* dell'articolo 11 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1989, n. 154, continuerà ad essere utilizzato dall'Amministrazione finanziaria per valutare la congruità dei redditi dichiarati dagli esercenti arti e professioni e dagli imprenditori. Ciò al fine di evitare che nel periodo durante il quale si procede ad elaborare gli studi di settore gli uffici restino privi di incisivi strumenti di accertamento.

In tale quadro, e sempre in via transitoria, con l'articolo 2, la *minimum tax* viene trasformata da strumento di determinazione del reddito in modo automatico a strumento di accertamento, prevedendo la possibilità per il contribuente di fornire la prova contraria già in sede amministrativa.

La menzionata trasformazione in strumento di accertamento comporta l'applicazione delle pene pecuniarie di cui all'articolo 46 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, commisurate all'ammontare delle imposte non dichiarate. La rettifica basata sul contributo diretto lavorativo diventa così meno automatica e meno indiscriminata, ma anche, ove risulti fondata e confermata in sede giurisdizionale, più severa nelle conseguenze sanzionatorie. Ciò consente di mantenere la portata deterrente dell'istituto, precedentemente affidata ad una indiscriminata e generalizzata riscossione immediata di imposte, interessi e soprattasse.

Passando ad analizzare il nuovo meccanismo di accertamento induttivo con il quale transitoriamente l'Amministrazione finanziaria può rettificare i redditi dichiarati se questi risultano inferiori al contributo diretto lavorativo va innanzitutto evidenziato che tale accertamento potrà

essere utilizzato tanto nei confronti dei soggetti in contabilità semplificata quanto nei confronti dei soggetti in regime di contabilità ordinaria (imprese individuali, società di persone, associazioni tra artisti e professionisti) i cui ricavi o compensi non superano nel periodo d'imposta gli ammontari di 360 milioni o 1 miliardo di lire, in relazione alle diverse attività esercitate. A tale accertamento si potrà provvedere anche con la procedura di accertamento parziale prevista dall'articolo 41-*bis* del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973. Si è ritenuto infatti necessario prevedere che il menzionato accertamento induttivo del reddito basato sul contributo diretto lavorativo possa essere effettuato anche utilizzando la procedura di accertamento parziale, al fine di non pregiudicare l'ulteriore azione accertatrice mirata al controllo della congruità dei componenti positivi e/o negativi di reddito sulla base del metodo di accertamento fondato sui coefficienti ovvero degli altri metodi di accertamento. In tal modo l'azione accertatrice potrà essere svolta attraverso una procedura sufficientemente agile per gli uffici, ma, contemporaneamente, idonea a garantire un effettivo contraddittorio tra Amministrazione e contribuente. Tale contraddittorio consentirà al contribuente di giustificare, considerate le specifiche condizioni di esercizio dell'attività, per quali motivi il reddito dichiarato è inferiore a quello accertato in base al contributo diretto lavorativo. A garanzia dell'effettivo instaurarsi del contraddittorio è stato previsto che l'accertamento induttivo in parola possa essere effettuato solo previa richiesta di chiarimenti ai contribuenti interessati. La mancata richiesta di chiarimenti in questione è infatti causa di nullità dell'atto di accertamento. Tale richiesta potrà essere effettuata utilizzando gli ordinari mezzi a disposizione dell'Amministrazione finanziaria nonché per lettera raccomandata.

Per attribuire una reale significatività a questa fase del procedimento amministrativo, stimolando il contribuente a fornire in questa sede tutti gli elementi che devono essere portati a conoscenza degli uffici per una compiuta valutazione della fattispecie esaminata nonché per ridurre i casi di ricorso al contenzioso, è stato previsto che i motivi non addotti in risposta alla richiesta di chiarimenti non possano più essere fatti valere in detta sede contenziosa.

Nell'articolo 3 si è provveduto ad armonizzare la procedura di accertamento induttivo in base ai coefficienti previsti dall'articolo 12 del citato decreto-legge n. 69 del 1989 con quella appena esaminata. Sono state infatti introdotte nella procedura di accertamento in base ai coefficienti alcune disposizioni che prevedono l'instaurazione del contraddittorio con il contribuente e l'impossibilità di far valere in sede contenziosa i motivi non addotti in risposta alla richiesta di chiarimenti, secondo le modalità precedentemente illustrate.

In seguito all'introduzione del nuovo accertamento induttivo del reddito basato sul contributo diretto lavorativo, nell'articolo 4 sono state riesaminate e, conseguentemente, modificate le disposizioni concernenti l'accertamento parziale previsto dall'articolo 41-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973. È stata eliminata la possibilità di utilizzare l'accertamento parziale in riferimento sia all'accertamento induttivo basato sui coefficienti di cui all'articolo 12 del citato decreto-legge n. 69 del 1989 sia all'accertamento sintetico di cui all'articolo 38, commi quarto e seguenti, del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973. Questo perché l'accertamento induttivo in base ai coefficienti e l'accertamento sintetico involgono entrambi la complessiva attività del contribuente, riguardata sotto tutti i possibili profili, e sono perciò incompatibili con il carattere di snellezza che deve avere l'accertamento parziale. In altri termini l'accertamento del reddito d'impresa, quando non è basato su un'argomentazione altamente persuasiva e molto puntuale come il contributo diretto lavorativo, e l'accertamento sintetico sono troppo articolati e complessi per essere forzati nei ristretti limiti dell'accertamento parziale. Il ricorso al-

l'accertamento parziale per coefficienti è stato invece mantenuto, salvo i necessari coordinamenti, ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, per la quale da un lato rileva esclusivamente la determinazione delle operazioni attive, senza dover giungere al reddito, e dall'altro non opera il contributo diretto lavorativo.

Nelle imposte dirette l'accertamento parziale è perciò ora esperibile soltanto nelle ipotesi in cui l'azione accertatrice degli uffici si presenta sotto un profilo limitato e caratterizzato da un elevato grado di persuasività, come appunto accade per il contributo diretto lavorativo. In tali casi, attesa la probabile fondatezza della pretesa dell'Amministrazione finanziaria, si è ritenuto opportuno prevedere che l'iscrizione provvisoria a ruolo di cui all'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, possa essere effettuata in misura pari al 50 per cento anziché in quella ordinaria di un terzo.

Va peraltro ricordato che, con le disposizioni sul processo tributario di cui agli articoli 47 e 68 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, è stata rispettivamente prevista la possibilità per il ricorrente di chiedere alla commissione tributaria provinciale la sospensione della esecuzione dell'atto impugnato e l'elevazione dal 50 per cento ai due terzi dell'ammontare del tributo e dei relativi interessi, che deve essere pagato dopo la sentenza della commissione tributaria provinciale che respinge il ricorso.

Le disposizioni che hanno introdotto l'accertamento induttivo del reddito basato sul contributo diretto lavorativo e modificato la disciplina dell'accertamento induttivo dei ricavi, compensi e corrispettivi basato sui coefficienti nonché dell'accertamento parziale trovano applicazione per i periodi di imposta successivi a quello in corso alla data di entrata in vigore della legge.

La soppressione dell'attuale disciplina relativa alla *minimum tax* ha effetto relativamente alle dichiarazioni dei redditi dell'anno 1994.

Le norme contenute nel presente disegno di legge non dovrebbero comportare variazioni di gettito; in particolare, per quanto riguarda l'applicazione del contributo diretto in fase di accertamento, la capacità di deterrenza del sistema risulta sostenuta dall'aumento al 50 per cento della quota di iscrizione a ruolo, dall'applicazione di sanzioni nella misura minima del 100 per cento rispetto al 40 per cento della liquidazione e dalla impossibilità di far valere in sede contenziosa motivazioni non addotte all'ufficio in sede di risposte ai questionari obbligatoriamente trasmessi.

DISEGNO DI LEGGE

—

ART. 1.

(Studi di settore).

1. Gli uffici del Dipartimento delle entrate del Ministero delle finanze, sentite le associazioni professionali e di categoria, elaborano, entro il 31 dicembre 1995, in relazione ai vari settori economici, appositi studi di settore, al fine di rendere più efficace l'azione accertatrice e di consentire una più articolata determinazione dei coefficienti presuntivi di cui all'articolo 11 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 27 aprile 1989, n. 154, e successive modificazioni ed integrazioni. A tal fine gli stessi uffici identificano campioni significativi di contribuenti appartenenti a medesimi settori da sottoporre a controllo allo scopo di individuare gli elementi caratterizzanti l'attività esercitata, con particolare riferimento agli acquisti di beni e servizi, ai prezzi medi praticati, ai consumi di materie prime e sussidiarie, al capitale investito, all'impiego di attività lavorativa, ai beni strumentali impiegati, alla localizzazione dell'attività e ad altri elementi significativi in relazione all'attività esercitata. Gli studi di settore sono approvati con decreti del Ministro delle finanze, da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale*, e possono essere soggetti a revisione.

ART. 2.

(Accertamento induttivo sulla base del contributo diretto lavorativo).

1. Indipendentemente dalle disposizioni recate dall'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e dall'articolo 12 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 27

aprile 1989, n. 154, come sostituito dall'articolo 7 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, per i periodi d'imposta 1994 e 1995, gli uffici delle entrate possono determinare induttivamente il reddito derivante dall'esercizio di attività commerciali o di arti e professioni sulla base del solo contributo diretto lavorativo, determinato ai sensi dell'articolo 11, comma 1-*bis*, del citato decreto-legge n. 69 del 1989, inserito dall'articolo 11 del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 novembre 1992, n. 438. La disposizione si applica nei riguardi dei soggetti diversi da quelli indicati nell'articolo 87 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, che esercitano attività commerciali o arti e professioni, i cui ricavi o compensi nel periodo d'imposta non superano l'ammontare indicato, rispettivamente, nel primo comma dell'articolo 18 e nel quarto comma dell'articolo 19 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modifiche e integrazioni.

2. L'accertamento di cui al comma 1 è effettuato, a pena di nullità, previa richiesta al contribuente, anche per lettera raccomandata, di chiarimenti da inviare per iscritto entro sessanta giorni. Nella risposta devono essere indicati i motivi per cui, in relazione alle specifiche condizioni di esercizio dell'attività, il reddito dichiarato è inferiore al contributo diretto lavorativo; i motivi non addotti in risposta alla richiesta di chiarimenti non possono essere fatti valere in sede di impugnazione dell'atto di accertamento.

3. Le disposizioni di cui all'articolo 41-*bis*, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, possono applicarsi, anche per l'accertamento induttivo effettuato ai sensi dei commi 1 e 2 del presente articolo.

4. Nei confronti dei contribuenti che, in sede di dichiarazione dei redditi del periodo d'imposta precedente, adeguano il reddito di impresa o quello derivante dall'esercizio di arti e professioni al contri-

buto diretto lavorativo, non si applicano, nel limite del maggiore reddito dichiarato, le sanzioni previste dal quarto comma dell'articolo 55, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, inserito dall'articolo 4 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, per l'omessa annotazione di ricavi o compensi nelle scritture contabili.

5. L'articolo 11, comma 3, e l'articolo 11-*bis* del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 novembre 1992, n. 438, sono abrogati.

6. Il primo periodo del comma 9 dell'articolo 9 del decreto-legge 23 gennaio 1993, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 1993, n. 75, è soppresso.

ART. 3.

(Modifiche alla disciplina dell'accertamento induttivo sulla base dei coefficienti presuntivi).

1. All'articolo 12 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1989, n. 154, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

« 1. Indipendentemente dalle disposizioni di cui all'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni, e dall'articolo 55 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni, gli uffici delle entrate possono determinare induttivamente l'ammontare dei ricavi, dei compensi e del volume d'affari sulla base dei coefficienti di cui al comma 1 dell'articolo 11, tenendo conto di altri elementi eventualmente in possesso dell'ufficio specificamente relativi al singolo contribuente. La disposizione di cui al precedente periodo si applica nei riguardi dei soggetti diversi da quelli indicati nell'articolo 87 del testo unico delle imposte sui redditi,

approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, che si avvalgono della disciplina di cui all'articolo 79 del citato testo unico n. 917 del 1986, e degli esercenti arti e professioni che abbiano conseguito, nel periodo d'imposta precedente, compensi per un ammontare non superiore a 360 milioni di lire e che non abbiano optato per il regime ordinario di contabilità. L'accertamento è effettuato, a pena di nullità, previa richiesta al contribuente, anche per lettera raccomandata, di chiarimenti da inviare per iscritto entro sessanta giorni. Nella risposta devono essere indicati i motivi per cui, in relazione alle specifiche condizioni di esercizio dell'attività, i ricavi, compensi o corrispettivi dichiarati sono inferiori a quelli risultanti dall'applicazione dei coefficienti; i motivi non addotti in risposta alla richiesta di chiarimenti non possono essere fatti valere in sede di impugnazione dell'atto di accertamento.»;

b) il comma 3 è abrogato.

2. Il sesto comma dell'articolo 54 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, inserito dall'articolo 3 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, è sostituito dal seguente:

« Le disposizioni di cui al comma precedente possono trovare applicazione anche con riguardo all'accertamento induttivo del volume di affari, di cui all'articolo 12 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1989, n. 154, e successive modificazioni, tenendo conto dell'indicazione dei motivi addotti dal contribuente con le modalità e con gli effetti di cui al comma 1 del medesimo articolo 12. ».

ART. 4.

(Accertamento parziale e iscrizione provvisoria a ruolo).

1. Il comma 2 dell'articolo 41-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 29

settembre 1973, n. 600, come modificato dall'articolo 11 del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito con modificazioni dalla legge 14 novembre 1992, n. 438, è abrogato.

2. All'articolo 15, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, dopo le parole: « accertato dall'ufficio » sono aggiunte le seguenti: « ovvero per metà in caso di accertamento parziale di cui all'articolo 41-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 ».

3. L'articolo 11-*ter* del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 novembre 1992, n. 438, è abrogato.

ART. 5.

(Decorrenza).

1. Le disposizioni di cui agli articoli 2, 3 e 4 si applicano per i periodi d'imposta successivi a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge.