

## LA PROGRAMMAZIONE FISCALE CONCORDATA COME SISTEMA DI INCENTIVI VOLTO ALL'INCREMENTO DEL REDDITO E A SCORAGGIARE L'EVASIONE.

### 1. Aspetti generali

L'istituto della programmazione fiscale concordata costituisce l'ultimo di una serie di istituti volti a concedere la possibilità per il contribuente (imprenditore o lavoratore autonomo) di concordare con l'amministrazione finanziaria il reddito d'impresa o di lavoro autonomo normalizzato in base al quale quest'ultimo sarà tassato in un periodo futuro più o meno ampio.

Si ricorda, infatti, che l'ipotesi di individuare un reddito d'impresa o di lavoro autonomo preconfezionato in base a calcoli più o meno puntuali è stata già ipotizzata sia dall'articolo 3, comma 1, lett. e), n. 3 della legge 80/2003 (Delega per la riforma del sistema fiscale statale) sia nella legge finanziaria per il 2003 (articolo 9 della legge n. 289/2002) sia anche nell'articolo 33 del D.L. n. 269/2003 sia da ultimo nell'articolo 1, commi 387-398 della legge n. 311/2004<sup>(1)</sup>.

La programmazione fiscale concordata ricalca, nella sostanza, l'istituto della pianificazione fiscale previsto dall'art. 1, commi 387-398 della legge n. 311/2004, per il quale non è stata mai data attuazione. Le modifiche non riguardano l'ambito di applicazione soggettivo ovvero i criteri per determinare il reddito proposto. Le modifiche più rilevanti riguardano l'esenzione dall'IRAP del valore della produzione corrispondente al reddito eccedente quello concordato nei vari anni di applicazione dell'istituto. E' appena il caso di anticipare che riguardo agli effetti della programmazione sui poteri di accertamento sia ai fini dell'Iva che ai fini delle imposte dirette non si assiste a delle sostanziali differenze rispetto all'istituto della pianificazione fiscale previsto della legge finanziaria per il 2005. Le modifiche riguardano solamente alla tecnica normativa utilizzata (vedi § ??).

Prima di entrare nel merito applicativo della programmazione fiscale concordata appare utile dare una visione d'insieme dell'istituto al fine di evidenziare quella che si pensa sia stata la motivazione di politica fiscale sottostante.

Nella programmazione fiscale la sola e reale inibizione ai poteri di accertamento riguarda solamente il c.d. accertamento analitico induttivo previsto dall'articolo 39, comma 1, lett. d) del D.P.R. n. 600/1973<sup>(2)</sup>. Tutti gli altri poteri istruttori sia di tipo analitico che induttivo puro sono tutti confermati. Infatti, l'inibizione generale ai poteri di accertamento in materia di II-DD (articolo 1, comma 504, lett. a)) ed in materia di Iva (articolo 1, comma 505, lett. c)) si perde sia qualora il reddito dichiarato differisce da quello accertato ovvero siano comunicati dati in base a quale è stata formulata la proposta ovvero ancora quando si riscontra la commissione di alcuni reati fiscali<sup>(3)</sup>. Come si diceva l'unica inibizione che resta è quella indicata dall'articolo 39, comma 1, lett. d) secondo periodo. Inibizione dalla quale, tuttavia, dovrebbero essere esclusi gli accertamenti a mezzo studi di settore. Infatti sebbene nella tipologia di accertamenti indicati art. 62-sexies, comma 3, D.L. 30-8-1993, n. 331, come accertamenti analitico-induttivi, per i quali resta l'inibizione, la possibilità di applicarli resta comunque confermata in considerazione del fatto che la congruità dei ricavi agli studi di settore o ai parametri è comunque richiesta dalla norma come dato essenziale (articolo 1, comma 502).

La conferma sostanziale di quasi tutti i poteri di accertamento porta ad escludere che programmazione fiscale concordata possa essere assimilata ad un condono su base preventiva, come, al contrario, si poteva scorgere da una analisi attenta del concordato preventivo biennale

<sup>1</sup> Di queste forme di "concordato preventivo del reddito e/o dei ricavi l'unica disposizione a cui è stata data attuazione concreta è il concordato preventivo biennale, applicato con riferimento agli anni 2003 e 2004 (articolo 33, del D.L. n. 269/2003).

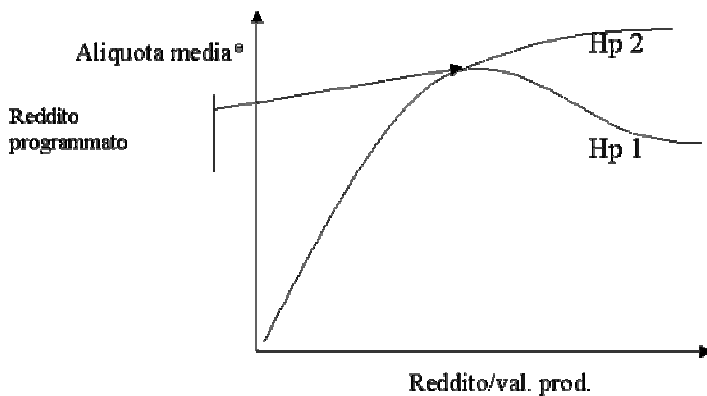
<sup>2</sup> Si tratta degli accertamenti fatti su base induttiva fondata su gravi incongruenze tra i volumi di ricavi dichiarati e quelli desumibili dalle caratteristiche esteriori dell'azienda (cfr. art. 62-sexies, comma 3, D.L. 30-8-1993, n. 331), cioè gli accertamenti in base alle c.d. check list.

<sup>3</sup> In verità esistono delle franchigie di variazione del reddito entro cui non si perde né l'agevolazione né l'inibizione ai poteri di accertamento, ma sono di importo minimo: del 5% per la comunicazione di dati errati e del 10% nelle ipotesi di accertamento di un reddito non dichiarato. . per maggiori dettagli vedi più avanti.

previsto dall'articolo 33 del D.L. n. 269/2003<sup>4</sup>). Pertanto nella programmazione i vantaggi devono essere visti solamente con riferimento ai vantaggi fiscali ed in materia di contributi indicati al comma 504, lett. b) c) e d) dell'articolo 1 della legge n. 266/2005.

Partendo da questo presupposto l'istituto assomiglia molto ad un sistema di incentivi volto a stimolare i contribuenti ad crescere la loro produzione al fine di abbassare la tassazione media sul reddito da loro prodotto. Infatti se la progressività o l'imposizione proporzionale sul reddito prodotto da un certo punto in poi decresce è anche vero che più reddito si produce e più l'imposizione media sul reddito totale decresce (vedi hp 1 della figura n. 1) o cresce a ritmi inferiori (vedi hp 2 della figura n. 1)<sup>5</sup>). In sostanza da questo punto di vista la programmazione fiscale concordata risponde ad un meccanismo premiale che, in relazione al reddito d'impresa o di lavoro autonomo, determina un sistema di aliquota media più favorevole del tipo di quello teorizzato dagli economisti cultori delle asimmetrie informative applicati ai sistemi fiscali moderni<sup>6</sup>)

**Tabella 1 - Curva dell'imposizione diretta (II.DD. IRAP) media per i soggetti che applicano la programmazione fiscale concordata**



\* L'aliquota media d'imposizione comprende sia l'IRPEF che l'IRAP, considerando, per semplicità espositiva, che la base IRAP incrementale per cui si applica l'esenzione, interessa solo il valore della produzione corrispondente al reddito.

Il limite dell'attuale sistema premiale è rappresentato pertanto dagli scarsi vantaggi fiscali che si ottengono. Si ritiene, infatti, che al fine di prevedere un sistema di aliquote media decrescente volto a far rinunciare il contribuente all'evasione spingendolo all'incremento del reddito e del valore della produzione in modo spontaneo, sarebbe richiesta una maggiore forma di riduzione dell'imposizione, magari senza andare all'eccesso ipotizzato dall'articolo 9 della legge n. 289/2002, in cui addirittura si è ipotizzata l'esenzione del reddito eccedente quello concordato. Una via di

<sup>4</sup> Come si ricorderà il comma 8-bis all'articolo 33 del D.L. n. 269/2003 prevedeva, infatti, la preclusione a qualsiasi tipo d'accertamento del reddito di impresa o di lavoro autonomo per gli anni di applicazione del concordato, qualora il maggior reddito accertato non ecceda il 50% di quello dichiarato. Tale previsione in un certo senso legittima l'evasione praticata ai fini delle imposte dirette, sebbene entro il limite appena indicato. Senza considerare che sia il reddito base che i ricavi base su cui poi determinare gli incrementi minimi da garantire nel 2003 e nel 2004 erano quelli dichiarati nel 2001. Anche se occorre comunque garantire la congruità dei ricavi 2001 ciò non pregiudica il fatto che chi ha praticato l'evasione per tale anno rispetto all'istituto del concordato preventivo biennale si trova sicuramente premiato.

<sup>5</sup> La riduzione dell'imposizione media o la crescita a ritmi inferiori dipende dall'aliquota media d'impostazione (II.DD. IRAP) applicata sul reddito / valore della produzione programmato. Se l'aliquota media applicata sul reddito / valore della produzione programmato è inferiore a quella applicata sull'extra reddito allora si assisterà ad una crescita dell'imposizione a ritmi inferiori, al contrario, qualora l'aliquota media sul reddito / valore della produzione programmato è superiore a quella applicata sull'extrareddito, allora la curva dell'imposizione media decrescerà all'aumentare del reddito /valore della produzione. L'una o l'altra ipotesi dipende dall'ammontare di reddito o del valore della produzione indicato nella proposta di programmazione.

<sup>6</sup> Uno per tutti JAMES A. MIRRELES "Models of Economic Growth", Introduction to volume of same title, eds. Mirrlees and Stern (Macmillan, 1973); "Optimal Taxation of Identical Consumers when markets are incomplete", in Economic Analysis of Markets and Games (ed. Dasgupta, Gale, Hart and Maskin), M.I.T. Press 1992. James A. Mirrlees dell'Università di Cambridge, premio Nobel per l'economia 1996. In estrema sintesi l'autore ha studiato un sistema di incentivi che inducono l'agente (il contribuente), ad auto-rivelare e massimizzare la propria produttività (del lavoro) rendendo quindi l'imposizione sui redditi più efficiente. In particolare l'idea del prof. Mirrlees è di prevedere aliquote progressive sino ad un "certo livello di reddito" e decrescenti sulle quote aggiuntive di reddito. In tal modo l'aliquota media è crescente sino al suddetto "livello di reddito" per poi decrescere all'aumentare del reddito. In altre parole secondo il sistema di incentivi creati dal Prof. Mirrlees l'aliquota media è crescente sino al livello di reddito corrispondente all'aliquota più alta per poi decrescere in relazione ad ulteriori incrementi di reddito per i quali sono previste aliquote inferiori. In tal modo il sistema stimola la produttività e nello stesso tempo disincentiva l'evasione.

mezzo sarebbe stata quella di prevedere una imposta sostitutiva unica da applicare su tutto l'extra-reddito in questo in modo simile a quello previsto dal concordato preventivo biennale (articolo 33 del D.L. n. 269/2003)<sup>(7)</sup>.

## **2 L'ambito soggettivo di applicazione ed i requisiti per l'accesso: la scelta dei soggetti cui inviare la proposta.**

Visto l'istituto da un punto di vista generale occorre ora entrare nei dettagli di merito delle singole disposizioni che lo regolano.

Analizzando l'ambito soggettivo di applicazione dell'istituto occorre effettuare una distinzione tra i soggetti cui hanno diritto di scegliere di entrare nella programmazione fiscale da quelle che possono entravi a decorrere dal periodo d'imposta in corso al 1° gennaio 2006 per il triennio 2006 – 2008. Infatti, mentre l'individuazione dei soggetti aventi il diritto di ricevere la proposta è affidata alla norma, l'individuazione dei soggetti che possono entrare nel regime della programmazione fiscale concordata già dal 2006 è affidata all'emanazione di un apposito decreto (cfr comma 509). In sostanza mentre la norma individua i soggetti che prima o poi potranno entrare nel regime di programmazione, l'individuazione dei soggetti che riceveranno la proposta nel 2006 saranno individuati da un apposito decreto (cfr comma 509)<sup>(8)</sup>.

Sotto il profilo dei soggetti che possono entrare nel regime a norma indica come destinatari della proposta sono i titolari di redditi di impresa e di lavoro autonomo per cui si rendono applicabili gli studi di settore o i parametri per il periodo d'imposta in corso al 1 gennaio 2004, indipendentemente dalla loro forma giuridica (comma 499). Sono previste tuttavia delle deroghe espresse. Infatti, non potranno aderire alla pianificazione fiscale e quindi non riceveranno mai la proposta dall'Agenzia delle entrate i soggetti:

per i quali sussistono cause di esclusione o di inapplicabilità degli studi di settore per il periodo di imposta 2004<sup>(9)</sup>;

che svolgono dal 1° gennaio 2005 un'attività diversa rispetto a quella esercitata nel 2004;

che hanno omesso di dichiarare il reddito derivante dall'attività svolta nel 2004 o che hanno omesso o inviato con dati incompleti la dichiarazione dei redditi, dell'Iva o quella dell'IRAP per lo stesso 2004, in modo tale da rendere impossibile formulare la proposta;

che hanno omesso di comunicare i dati rilevanti ai fini dell'applicazione degli studi di settore per il 2004.

Si tratta di deroghe tutte orientate a garantire per almeno due anni consecutivi l'applicazione dei parametri o degli studi di settore ovvero ad avere, per gli stessi anni, dati completi od uniformi per formulare la proposta. In altre parole si tratta di disposizioni che limitano l'ambito di applicazione soggettivo al fine di isolare i soggetti cui si può formulare una proposta il più possibile appropriata<sup>(10)</sup>.

Inoltre la proposta non sarà inviata a chi alla data del 31 dicembre 2005 ha delle contestazioni in corso per l'anno 2004. In tali ipotesi sarà però possibile accedere alla pianificazione richiedendo la proposta all'Agenzia delle entrate (cfr comma 502). E' evidente che in questo caso si presuppone

---

<sup>7</sup> Infatti, per chi ha aderito al concordato preventivo biennale era previsto che il reddito d'impresa o di lavoro autonomo incrementale rispetto a quello dichiarato nel 2001 è soggetto all'aliquota IRPEF del 23% se il reddito d'impresa dichiarato nel 2001 è inferiore € 100.000 ovvero del 33% se superiore a detto importo; l'aliquota è del 33% resta invece ferma per i soggetti IRES (articolo 33, comma 7 del D.L. n. 269/2003).

<sup>8</sup> La scalettatura nell'applicazione della programmazione fiscale concordata è mossa sia da esigenze di ordine pratico (è complicato gestire insieme circa 3,3 milioni di proposte) sia di carattere tecnico statistico. Infatti al fine di effettuare una stima dei redditi futuri di ogni contribuente prodotti nel triennio avviene occorre avere una base storica di almeno un triennio, cosa che non tutti i contribuenti hanno. Partendo da queste considerazioni molto probabilmente per il primo anno di applicazione verranno scelti i soggetti che hanno una base storica di applicazione degli studi di settore o dei parametri pari o superiore al triennio. Ovviamente di tratta di considerazioni logico sistematiche che dovranno avere una adeguata conferma nel decreto di attuazione.

<sup>9</sup> Con riferimento alla causa di esclusione prevista per il periodo d'imposta di inizio o cessazione dell'attività (articolo 10 della legge n. 146/1998), nulla questo. Infatti se l'attività inizia nel 2004 o nel 2005 si è comunque fuori della programmazione fiscale. Cosa diversa si ha quando per il 2004 non si super il volume di ricavi entro cui si rendono applicabili gli studi di settore, mentre viene superato per il 2005. In questo caso ai fini della formulazione della proposta mancherebbero i dati relativi ad un anno. Il nodo si spera sia dipanato dal decreto di attuazione previsto dal comma 509.

<sup>10</sup> A conferma di ciò è previsto che il riferimento agli anni d'imposta 2004, 2005 indicati nel comma 500 possano essere modificati dal decreto di attuazione per i soggetti che entrano nella programmazione fiscale negli anni successivi (cfr comma 509).

che i dati dichiarati dal contribuente siano inattendibili. Proprio per questo motivo in questi casi l'amministrazione si riserva di formulare una proposta solamente su istanza del contribuente da valutare caso per caso.

Da considerare, tuttavia, che in tutti i casi in cui in relazione ad un periodo d'imposta precedente al primo di quelli per i quali si applica il regime di programmazione sia stato notificato o comunicato un atto di contestazione entro il 31 dicembre dell'anno precedente al primo di quelli programmati, al fine di avere la possibilità aderire alla programmazione fiscale occorre definire l'atto di contestazione secondo le regole di cui al D.Lgs n. 218/1997 (comma 517) <sup>(11)</sup>.

### **3 La costruzione della proposta e gli impegni assunti dal contribuente che aderisce alla programmazione fiscale.**

Prima di passare ad esaminare la procedura con cui si perfeziona l'adesione alla programmazione fiscale, occorre soffermarsi sulle regole ed il funzionamento dell'istituto. Il meccanismo prevede che i titolari di reddito d'impresa e di lavoro autonomo che rientrano nell'ambito soggettivo di applicazione (vedi par. precedente) possano definire preventivamente ed individualmente per un triennio la base imponibile caratteristica dell'attività svolta ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP, accettando la proposta formulata dall'Agenzia delle entrate sulla base delle risultanze degli studi di settore, dei dati sull'andamento dell'economia nazionale per distinti settori economici di attività, della coerenza dei componenti negativi di reddito e di ogni altra informazione disponibile riferibile al contribuente (cfr comma 501).

In altre parole per i soggetti che in base al decreto di attuazione rientreranno nel primo scaglione, la proposta individuerà il reddito atteso dall'attività caratteristica per il triennio 2006 - 2008, senza tener conto di componenti straordinari del reddito.

Pertanto eventuali plusvalenze e sopravvenienze sia attive che passive ovvero ancora minusvalenze dovranno essere sommate algebricamente al reddito programmato. L'aggettivo utilizzato per individuare il riferimento del reddito programmato all'attività esercitata (attività caratteristica) potrebbe generare dei dubbi e delle difficoltà applicative. Infatti, dalla gestione caratteristica oltre ad essere esclusi i componenti straordinari, sono anche esclusi i componenti di reddito relativi alla gestione accessoria e/o finanziaria. Da questo punto di vista risulta quantomeno complicato individuare nei bilanci dei soggetti diversi della società di capitali ovvero nei soggetti in contabilità semplificata, non obbligati alla redazione del bilancio, il risultato economico della gestione caratteristica dagli altri. Attendendo comunque la circolare esplicativa o il decreto di attuazione, si potrebbe sostenere che il legislatore indicando la gestione caratteristica voleva, in verità, individuare la gestione ordinaria, ossia intendeva escludere dal reddito programmato, solamente i componenti straordinari. Ciò appare avvalorato dalla stessa norma quando subito dopo aver indicato che il reddito proposto è quello che si riferisce all'attività caratteristica, ne esclude solamente i *“componenti positivi o negativi di reddito di carattere straordinario”*

La proposta non si concretizza con un prendere o lasciare un imposto indicato. Attendendo comunque l'emanazione dell'apposito provvedimento (cfr comma 509, terzo periodo) la proposta dovrebbe consistere in un documento in cui vengono illustrati i dati presi a base per la formulazione della proposta e tutti i successivi passaggi logici che conducono alla creazione della base imponibile proposta per il triennio.

Quanto indicato nelle righe che precedono appare confermato anche dal fatto che l'unico elemento che può portare il contribuente in contraddittorio per modificare la misura della base imponibile proposta è rappresentato dalla dimostrazione documentale che i dati contabili e struttura presi a base per la formulazione della proposta siano sbagliati. Infatti, qualora nella proposta non fossero indicati i dati presi in considerazione e tutti i passaggi logici successivi per giungere alla proposta, per il contribuente sarebbe impossibile confutarne la correttezza (cfr comma 503).

La proposta è quindi determinata sulla base dell'estrapolazione del reddito e del valore della

---

<sup>11</sup> IN tal senso vedi la risposta dell'Agenzia delle entrate fornita in occasione del Forum organizzato dal quotidiano Italia Oggi (cfr Italia Oggi del 24 gennaio 2006, pag. 32)

produzione partendo dalla struttura produttiva dell'impresa e del rapporto costi-ricavi presente negli anni passati, che emerge in modo principale dagli studi di settore.

Partendo da questo punto di vista risulta maggiormente comprensibile la necessità di prevedere l'uscita dalla programmazione fiscale concordata qualora nel corso del triennio l'attività effettivamente esercitata si modifica. In questi casi, infatti, a prescindere se in negativo o in positivo<sup>(12)</sup>, la proposta allora effettuata non corrisponde più alle potenzialità della nuova impresa<sup>(13)</sup>.

I soggetti che aderiscono al concordato, oltre a garantire il reddito dell'attività caratteristica ed il valore della produzione inerente alla medesima attività, devono sempre garantire la congruità dei ricavi dichiarati agli studi di settore od ai parametri.

Infatti, qualora nelle dichiarazioni dei redditi e dell'IRAP relative all'anno oggetto della programmazione non si rispetti il reddito od il valore della produzione programmato ovvero o/e i ricavi dichiarati non siano congrui a quelli risultanti dall'applicazione degli studi di settore, allora l'amministrazione finanziaria procederà con lo strumento dell'accertamento parziale dell'imposta direttamente riferibile all'incremento del reddito conseguente (cfr comma 506)<sup>(14)</sup>.

Nella sostanza si potrebbero verificare le seguenti situazioni alternative:

- congruità dei ricavi emergenti dagli studi di settore e mancato raggiungimento dei volumi di reddito e di valore della produzione programmati;
- mancata congruità dei ricavi emergenti dagli studi di settore e raggiungimento dei livelli di reddito e di valore della produzione programmati;
- mancata congruità dei ricavi emergenti dagli studi di settore e mancato raggiungimento dei livelli di reddito e di valore della produzione programmati.

Nella prima ipotesi si dovrà e potrà adeguare le basi imponibili a quelle programmate in dichiarazione. In tal caso qualora l'adeguamento riguarda il volume di ricavi, nel senso che il mancato raggiungimento del reddito o del valore della produzione è ascrivibile al basso volume di ricavi emergente dalle scritture contabili rispetto a quello emergente dalla proposta, sulla differenza dei ricavi dovrà essere dovuta anche l'imposta sul valore aggiunto in ragione dell'aliquota media.

Nel secondo caso, fermo il raggiungimento del reddito programmato si dovrà adeguare il volume di ricavi a quello emergente dagli studi di settore. Ovviamente in questo caso si determina, comunque un c.d. extrareddito o valore della produzione rispetto a quello concordato che godrà in tutto e per tutto delle riduzioni d'imposta sui redditi e dell'Irap previsti (vedi il paragrafo successivo).

Nell'ultimo caso si dovrà stabilire quale incremento sia preminente. Si dovrà stabilire quale dei due parametri dovrà essere adeguato per primo. La differenza non è di poco conto. Infatti si pensi alle ipotesi in cui il mancato raggiungimento dei livelli di reddito e di valore della produzione non siano determinati solo da un volume di ricavi insufficiente, ma anche da costi troppo elevati, è possibile che l'adeguamento dei ricavi agli studi di settore, possa da solo consentire il raggiungimento dei volumi di reddito e di valore della produzione programmati<sup>(15)</sup>.

Si pensi al seguente esempio.

	Ricavi	Costi	Reddito
<b>Volumi risultanti dalle scritte contabili</b>	€ 200	€ 100	€ 100
<b>Volumi emergenti dalla proposta di programmazione</b>	€ 300	€ 50	€ 250
<b>Livello dei ricavi congrui agli studi settore/parametri</b>	€ 350	-----	Δ € 150

<sup>12</sup> Nel senso che la nuova attività può essere più o meno redditizia di quella in base alla quale l'amministrazione finanziaria ha stimato il reddito ed il valore della produzione.

<sup>13</sup> Non bisogna, infatti, dimenticare che l'obiettivo della programmazione fiscale concordata è quello stabilire un "reddito normale" da associare alle potenzialità dell'impresa, solo al fine di garantire una trattamento fiscale di favore in ragione delle quote di reddito e del valore della produzione incrementale.

<sup>14</sup> Si pensa che prima debba essere rettificato il reddito ed il valore della produzione in ragione della rettifica dei ricavi per raggiungere la congruità per poi, eventualmente, rettificare ulteriormente il reddito ed il valore della produzione al fine di raggiungere le basi imponibile concordata.

<sup>15</sup> Ipotesi, questa, non del tutto improbabile. Infatti è possibile che sono proprio i maggiori costi dichiarati a fare determinare un volume di ricavi stimati dagli studi di settore superiore al volume di ricavi che risulta dalla costruzione del reddito programmato.

In questa ipotesi è evidente che qualora si rendesse preminente il raggiungimento dei ricavi congrui, si raggiungerebbe automaticamente anche il livello di reddito programmato<sup>(16)</sup>. Al contrario nelle ipotesi in cui si rendesse preminente il raggiungimento del reddito programmato, considerando i ricavi considerati nella proposta, il contribuente sarebbe costretto ad incrementare ulteriormente i ricavi al fine di raggiungere la congruità.

In regime di concordato l'imposta sul valore aggiunto si applica seguendo la disciplina ordinaria e, come si è già avuto modo di sottolineare nelle righe che precedono, qualora si rendesse necessario incrementare i ricavi al fine di raggiungere i volumi di reddito e di valore della produzione programmati, ad essi si applica l'imposta in ragione dell'aliquota media. L'aliquota media è determinata secondo le medesime regole previste dall'articolo 10, comma 5 della legge n. 146/1998 per il versamento dell'imposta in caso di adeguamento dei ricavi a quelli emergenti dagli studi di settore <sup>(17)</sup> (cfr comma 505, let., b)).

L'adeguamento del reddito e del valore della produzione a quello programmato non è sempre dovuto. Infatti, nelle ipotesi in cui i valori programmati non sono raggiunti è possibile evitare l'accertamento parziale documentando "*accadimenti straordinari ed imprevedibili*" (cfr comma 506). Il riferimento preciso ad accadimenti straordinari ed imprevedibili limita fortemente la possibilità di non garantire il reddito ed il valore della produzione programmata. La norma si riferisce sicuramente ai soggetti che hanno subito un evento calamitoso in uno o più degli anni cui si riferisce la programmazione. Occorre inoltre valutare se possa essere ritenuto un evento straordinario ed imprevedibile anche accadimenti, ovviamente documentabili, che riguardano una riduzione delle potenzialità produttiva del titolare o di uno o più dipendenti. Si pensi alle ipotesi in cui il titolare abbia contratto una malattia invalidante per la maggior parte del periodo d'imposta. Un accadimento straordinario potrebbe essere invocato anche nelle ipotesi in cui ad esempio l'impresa lavora in un sostanziale regime di "monopsorio"<sup>(18)</sup> e l'unica azienda cliente cessa l'attività. In tali ipotesi sarà garantita comunque l'attivazione della procedura di accertamento con adesione ai sensi del D.Lgs n. 218/1997.

#### **4 I vantaggi derivanti dall'entrata del regime.**

In primo luogo l'adesione porterà benefici in termini di tassazione sul reddito e sul valore della produzione dichiarato in misura eccedente a quello indicato nella proposta. E' stabilito, infatti, che su questo extrareddito, ferma l'aliquota minima del 23%, sarà applicato uno sconto di 4 punti percentuali sulle aliquote IRE ed IRES e non sarà dovuta l'IRAP sul valore della produzione eccedente quello programmato. Inoltre sempre sul reddito eccedente non saranno dovuti i contributi previdenziali, salva la facoltà di versarli comunque volontariamente<sup>(19)</sup>.

Riguardo alla limitazione all'accertamento ai fini delle imposte dirette ed ai fini dell'imposta sul valore aggiunto occorre da subito sottolineare che - salvo alcune franchigie - nella sostanza l'inibizione all'accertamento è limitata ai c.d. accertamenti analitico-induttivi di cui all'articolo 39, comma 1, lett. d), secondo periodo e 54, comma 2, secondo periodo del D.P.R. n. 633/1972, come meglio definiti dall'articolo 62-sexies, comma 3, D.L. 30-8-1993, n. 331, comunque diversi da quelli effettuati a mezzo studi di settore <sup>(20)</sup>. Infatti a fronte della inibizione generalizzata agli

<sup>16</sup> Per semplicità espositiva si è fatto riferimento solamente al reddito supponendo che il valore della produzione sia dello stesso ammontare.

<sup>17</sup> Sia applica, cioè tenendo conto della esistenza di operazioni non soggette ad imposta ovvero soggette a regimi speciali, l'aliquota media risultante dal rapporto tra l'imposta relativa alle operazioni imponibili, diminuita di quella relativa alle cessioni di beni ammortizzabili, e il volume d'affari dichiarato.

<sup>18</sup> Si tratta di un mercato in cui esiste solamente un soggetto che domanda il prodotto.

<sup>19</sup> E' bene, infatti, ricordare che il versamento dei contributi, sebbene obbligatorio non può essere assimilato al versamento dei tributi. I contribuenti previdenziali saranno infatti riscossi in futuro sottoforma di pensione.

<sup>20</sup> In effetti tra gli accertamenti c.d. analitico-induttivi, cioè degli accertamenti su base induttiva, ma dotati dei squisiti della gravità precisione e concordanza sono compresi di diritto anche gli accertamenti effettuati sulla base degli studi di settore (cfr articolo 62-sexies, comma 3, D.L. 30-8-1993, n. 331). Tuttavia tale tipologia di accertamento potrebbe essere comunque garantita considerando che in relazione al periodo d'imposta oggetto della programmazione fiscale concordata deve essere garantita la congruità dei ricavi a quelli emergenti dagli studi di settore o dai parametri (cfr commi 502 e 506).

accertamenti di cui agli articoli 39 del D.P.R. n. 600/1973 per quanto concerne le imposte sui redditi e l'IRAP (cfr comma 504, lett. a)) ovvero l'articoli 54, secondo comma, secondo periodo e articolo 55, secondo comma del D.P.R. n. 633/1972, ai fini dell'imposta sul valore aggiunto (cfr comma 505, lett. c)), è previsto che l'inibizione all'accertamento, salvo il c,d accertamento analitico induttivo sopra meglio individuato, non opera (cfr comma 507):

- qualora il reddito dichiarato differisca da quello conseguito;
- non siano stati adempiuti gli obblighi sostanziali ai fini dell'imposta sul valore aggiunto;
- non siano stati correttamente adempiuti gli obblighi contabili ai fini delle imposte sui redditi.

Collegando la perdita dell'inibizione generalizzata all'accertamento alla mera verifica di un reddito non dichiarato, equivaleva ad indicare che l'inibizione ai poteri di accertamento in rettifica del reddito era limitata, appunto, all'accertamento individuato dall'articolo 39, comma 1, lett. d, secondo periodo del D.P.R. n. 600/1973 e articolo 54, comma 2, secondo periodo del D.P.R. n. 633/1972, cioè l'unico per cui non si perde l'inibizione

Sempre nelle medesime ipotesi di cui sopra, si perdono anche i benefici in termini di imposizione diretta (II.DD. IRAP) ed in materia di contributi, ma solamente qualora la rettifica del reddito è superiore al 10% di quello dichiarato.

La perdita dell'inibizione alle procedure di accertamento così come la perdita dei benefici recati dalla programmazione dei redditi in termini di riduzione dell'imposizione sarà completa qualora sia contestato uno dei delitti indicati dagli articoli da 2 a 5, 8, 10 e 11 del D.Lgs n. 74/2000<sup>(21)</sup>

La perdita totale dei benefici riguardanti l'inibizione all'accertamento così come i benefici in termini imposizione diretta (II.DD. IRAP) ed in materia di contributi si ha anche (cfr comma 508):

- nelle ipotesi in cui sia per segnalazioni esterne sia in ragione di verifiche emerge che i dati comunicati dal contribuente utilizzati per la formulazione della proposta siano difformi da quelli reali;
- nelle ipotesi in cui in relazione al periodo d'imposta 2004 sia constatato uno dei delitti di cui agli articoli da 2 a 5, 8, 10 e 11 del D.Lgs n. 74/2000<sup>(22)</sup>.

E' evidente che in questo caso si è voluto evitare l'impossibilità di rettificare il reddito programmato qualora lo stesso risulti falsato in ragione di errori direttamente ascrivibili al contribuente nella comunicazione dei dati<sup>(23)</sup> ovvero nella realizzazione di comportamenti fraudolenti volti a mascherare al fisco parte del reddito 2004, ritenuti essenziali per stimare i redditi riferibili agli anni inclusi nella programmazione.

Al fine di evitare anche pesanti conseguenze in ragione di errori di comunicazione dei dati effettuati in buona fede, la perdita dei benefici di cui sopra non opera qualora la rettifica dei redditi conseguenti alla correzione degli elementi dei dati comunicati non supera il 5% dei redditi stessi<sup>(24)</sup>.

---

<sup>21</sup> Si tratta dei delitti di "dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti" (articolo 2); di "Dichiarazione fraudolenta mediante altri artifici" (articolo 3); Dichiarazione infedele (articolo 4); omessa dichiarazione (articolo 5); "Emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti" (articolo 8); "Occultamento o distruzione di documenti contabili" (articolo 10); "Sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte" (articolo 11). Rinvio alla lettura degli articoli da ultimo citati ed alla C.M. 04.08.2000, n. 154/E nonché alla Circolare della <Guardia di Finanza 11.04.2000, n. 114000, per maggiori dettagli, è bene comunque ricordare che completare le fattispecie criminose occorre la dimostrata presenza del dolo specifico della volontà di evadere le imposte ed il superamento delle soglie di punibilità, quando previste.

<sup>22</sup> Per maggiori dettagli sui delitti si rinvia alla nota precedente. In questa sede occorre sottolineare che sia improbabile che giunga una proposta di programmazione al soggetto che in relazione all'anno 2004 sia contestato il delitto di omessa presentazione della dichiarazione. Infatti, la presentazione della dichiarazione relativa all'anno 2004 è uno dei presupposti necessari per avere il requisito soggettivo (vedi § ?3).

<sup>23</sup> La norma fa salva le ipotesi di cui al comma 503. Il riferimento al comma da ultimo citato potrebbe essere interpretata nel senso di concedere la possibilità al contribuente di documentare, anche a posteriori, che i dati presi a base dall'ufficio non erano corretti. Nella sostanza è come se al contribuente fosse concessa una sorta di ravvedimento operoso, consentendogli di comunicare lui stesso anche dopo la formalizzazione della proposta la non correttezza dei dati. In tal caso il contribuente si vedrà rettificare le basi imponibili "programmate", ma non perderà i benefici derivanti dalla programmazione fiscale concordata.

<sup>24</sup> Anche se non è specificato chiaramente è evidente che la disposizione si riferisce solamente alle ipotesi di comunicazione di dati rilevanti per la formulazione della proposta difformi e non anche nelle ipotesi della commissione dei reati in ragione al periodo d'imposta 2004.

## **5 Gli aspetti formali per l'invio della proposta di adesione alla programmazione.**

Al fine di aderire alla programmazione fiscale concordata si dovrà attendere la proposta, ricordando che l'avvio dell'istituto sarà scaglionato in un triennio (cfr comma 499)<sup>(25)</sup>.

Sia la scelta dei soggetti che possono accedere da subito alla programmazione fiscale concordata, sia le modalità con cui la proposta sarà formulata ed anche la procedura di invio della proposta al contribuente, dovranno essere stabilite con provvedimenti ad hoc (cfr comma 509).

E' bene sottolineare che la legge dispone che il decreto con cui si stabiliscono i criteri con cui individuare le categorie di soggetti che in ogni anno possono accedere all'istituto della programmazione fiscale concordata, ha la possibilità anche di ridefinire i periodi d'imposta indicati dall'articolo 1, comma 500 per limitare l'ambito di applicazione soggettivo dell'istituto. Si ritiene, in sostanza, che i requisiti richiesti per accedere alla programmazione fiscale, appresso ricordati:

- presenza di cause di esclusione o di inapplicabilità degli studi di settore per il periodo di imposta 2004;
- svolgimento dal 1° gennaio 2005 un'attività diversa rispetto a quella esercitata nel 2004;
- omessa dichiarazione del reddito derivante dall'attività svolta nel 2004 o che hanno omesso o inviato con dati incompleti la dichiarazione dei redditi, dell'Iva o quella dell'IRAP per lo stesso 2004, in modo tale da rendere impossibile formulare la proposta;
- omessa comunicazione dei dati rilevanti ai fini dell'applicazione degli studi di settore per il 2004.

per i soggetti che applicano l'istituto a partire dall'anno 2007 ovvero dall'anno 2008 per il triennio successivo, si applicheranno con riferimento ai periodi d'imposta che saranno definiti dal decreto di attuazione.

In attesa dei provvedimenti di attuazione, la legge, salvo proroghe, dispone che l'accettazione della proposta per i soggetti che rientrano nella prima scaglionatura deve avvenire entro il **16 ottobre 2006**.

In ultimo è stabilito che i soggetti che aderiranno alla programmazione fiscale dovranno versare gli acconti ai fini delle imposte sui redditi, dell'Iva e dell'IRAP, già dal 2006, sulla base del reddito imponibile programmato (cfr comma 519).

Questa disposizione, ovviamente, si applicherà solamente dopo l'individuazione dei soggetti che applicheranno l'istituto già a partire dal 2006 e solo dopo che tali soggetti hanno ricevuto la proposta.

## **6 La possibilità di definire anche il 2003 e 2004 per chi ha aderito alla programmazione fiscale concordata (Commi da 510 a 518).**

I soggetti che aderiscono alla programmazione fiscale potranno effettuare l'adeguamento fiscale del reddito d'impresa o di lavoro autonomo ovvero il valore della produzione dichiarato per il biennio 2003/2004 (art. 1, c. da 510 a 516, l. 266/2005)<sup>(26)</sup>. L'adeguamento sarà determinato sulla base dei maggiori ricavi o compensi calcolati seguendo le medesime regole previste per stimare i redditi ed il valore della produzione relativi ai periodi compresi nella programmazione (art. 1, c. 501, l. n. 266/05).

Sul maggior reddito emergente dall'adeguamento dei ricavi è applicata un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e dell'Irap del 28% per i soggetti IRES che non hanno aderito alla trasparenza fiscale di cui agli artt. 115 e 116 del TUIR e del 23% per gli altri soggetti (art. 1, c. 511, l. n. 266/2005), più ovviamente l'imposta sul valore aggiunto determinata applicando l'aliquota media sui maggiori ricavi attribuiti.

Una prima difficoltà interpretativa si incontra nell'individuazione del soggetto deputato al versamento dell'imposta sostitutiva quando vi sia stata l'opzione per la trasparenza fiscale ai sensi degli articoli 115 e 116 del TUIR ovvero per le società di persone di cui all'articolo 5 del medesimo

<sup>25</sup> I contribuenti che possono aderire alla programmazione fiscale concordata dovrebbero essere circa 3,3 milioni.

<sup>26</sup> È possibile definire anche solo uno dei due anni. In tal senso nel forum organizzato dal "Il sole 24 ore" sulla finanziaria per 2006 (cfr in Il sole 24 ore del 2 febbraio 2006, pag. 23).



TUIR. Infatti, com'è noto per tali soggetti mentre il reddito d'impresa è attribuito direttamente ai soci, il valore della produzione resta di diretta competenza della società. Pertanto qualora si ritenesse che il soggetto deputato al versamento dell'imposta sostitutiva fosse la società, come sembra trasparire dalla norma, si ritiene non si possa prescindere dal fatto che dal 2003 (primo dei due anni concordabili) al 16 ottobre del primo anno di programmazione, la compagine sociale può essere benissimo modificata. In questi casi, pertanto, potrebbe essere improbabile che i nuovi soci possano scegliere di aderire all'adeguamento dei redditi sapendo che tranne che per l'Irap il versamento dell'imposta sostitutiva ha effetto sulla precedente compagine sociale.

Un secondo aspetto della norma che imprime qualche perplessità è l'equiparazione, dal punto di vista dell'imposta sostitutiva applicata, tra soggetti che optano per la trasparenza ai sensi dell'art. 116 e ai sensi dell'art. 115 del TUIR. Infatti, mentre l'applicazione dell'imposta sostitutiva ridotta del 23% per le società di capitali che optano per la trasparenza di cui all'art. 116 del TUIR appare giustificata dal fatto che i redditi prodotti dalla società di capitali sono tassati ad IRPEF in capo al socio persona fisica, non appare altrettanto giustificata l'applicazione della medesima aliquota in capo alle società di capitali che optano per la trasparenza di cui all'art. 115 del TUIR. Infatti, in tale ipotesi tutti i soci trasparenti sono, per obbligo di legge, a loro volta società di capitali soggetti all'aliquota IRES del 33%. La disposizione imprimerebbe, pertanto, una disparità di trattamento tra soggetti IRES che non hanno optato per la trasparenza, i quali, infatti, soggiacciono all'imposta sostitutiva del 28% ed soggetti IRES che hanno optato per la trasparenza che, al contrario, applicano l'imposta sostitutiva nella misura del 23%, apparentemente ingiustificata.

Anche in questo caso l'adeguamento potrà essere effettuato sulla base di una proposta formulata dall'Agenzia delle entrate con le stesse modalità della proposta di programmazione e recapitata unitamente a questa. La proposta non sarà, però, recapitata (cfr comma 518):

- a coloro per i quali sussistono cause di esclusione o di inapplicabilità degli studi di settore per il 2003;
- che non erano in attività in uno degli anni 2003 2004;
- ai soggetti che hanno omesso di dichiarare o hanno dichiarato parzialmente il reddito derivante dall'attività svolta nel 2003 2004 o che hanno omesso o inviato con dati incompleti la dichiarazione Iva o quella IRAP per gli stessi anni;
- a quelli che hanno omesso di comunicare i dati rilevanti ai fini dell'applicazione degli studi di settore per il 2003 e 2004;
- ai soggetti nei confronti dei quali siano constatate entro il 31 dicembre 2005, le ipotesi di reato penale tributario di cui agli articoli da 2 a 5, 8, 10 e 11 del D.Lgs n. 74/2000<sup>(27)</sup> relativamente agli anni 2003 e 2004.

Il versamento dell'imposta sostitutiva dovrà essere eseguito:

- entro il **16 ottobre 2006** per i soggetti che entrano nel **primo scaglione** di applicazione della programmazione,
- entro il **16 ottobre 2007** per soggetti che rientrano nel **secondo scaglione** di applicazione della programmazione;
- entro il **16 ottobre del 2008** per quelli che rientrano nel terzo ed ultimo scaglione di applicazione della programmazione.

In ogni caso il versamento non potrà essere inferiore a 3.000 euro per le società di capitali ed a 1.500 euro per gli altri soggetti<sup>(28)</sup>. In caso di somme dovute superiori a 10.000 euro per le società di capitali ed a 5.000 euro per gli altri soggetti, sarà possibile versare il 50% entro il 16 ottobre ed il restante 50% entro il 16 dicembre del primo anno di applicazione della programmazione fiscale concordata, maggiorato degli interessi legali. Il mancato versamento della rata non farà decadere dall'adeguamento, ma determinerà l'iscrizione a ruolo delle somme dovute con una sanzione del 30%, ridotta al 15% in caso di pagamento effettuato entro 30 giorni dalla richiesta.

<sup>27</sup> Si tratta dei medesimi reati che fanno perdere i benefici connessi alla programmazione fiscale concordata. .

<sup>28</sup> Ci si riferisce, evidentemente, alle ipotesi - da non escludere a priori - in cui il volume di ricavi che emerge dalla proposta sia pari o inferiore quello dichiarato dal contribuente.

L'adesione inibirà qualsiasi azione accertatrice dell'Ufficio, fatta salva l'ipotesi in cui emergano nuovi elementi rispetto a quelli contenuti nella proposta che determinino un maggior reddito superiore al 50% di quello definito e comunque superiore a 77.468 euro. L'adesione provocherà però l'irrelevanza delle eventuali perdite risultanti dalla dichiarazione, che non potranno essere utilizzate negli anni successivi. Lo stesso dicasi per il credito Iva risultante dalle dichiarazioni relative ai periodi d'imposta oggetto di definizione.

A differenza di quanto era previsto con riferimento al concordato previsto dall'articolo 7 della legge n. 289/2002, il divieto di riporto delle perdite si riferisce anche alle perdite riportate da periodi d'imposta precedenti al 2003. Tuttavia per altri versi si ritengono applicabili le considerazioni effettuate dall'amministrazione finanziaria con riferimento alla sanatoria prevista dal ricordato articolo 7 della legge n. 289/2002 meglio interpretata con la C.M. 21.03.2003, n. 12/E<sup>(29)</sup>

Claudio Carpentieri  
Cultore di diritto tributario  
Università "Tor vergata" di Roma

---

<sup>29</sup> in tal senso vedi quanto sostenuto nel forum organizzato dal "Il sole 24 ore" sulla finanziaria per 2006 (cfr in Il sole 24 ore del 2 febbraio 2006, pag. 23)