

Dagli studi di settore agli indici sintetici di affidabilità

di Marco Cedro
 Ricercatore di Diritto tributario
 Dipartimento di Giurisprudenza
 Università LUMSA di Palermo

ABSTRACT

With article 7 bis of Decree n.193/2016, introduced by l. n.225/2016, the legislator introduces the synthetic reliability indexes, to which respect different levels of rewards for taxpayers are linked, and provides for the simultaneous cessation of the effect of sector studies for the purpose of the assessment of taxation.

Despite the innovative objective of the rule, which marks a turning point in the relationship between tax administration and taxpayer, many problematic profiles emerge both in the content of the indexes and in terms of the effects of rewards. The law gives the Minister of Economy's discretion the determination of these elements, as well as the identification of taxpayers to which the legislation will apply.

SINTESI

Con l'art. 7 bis del D.l. n.193/2016, introdotto in sede di conversione dalla l. n.225/2016, il legislatore introduce gli indici sintetici di affidabilità, al cui rispetto connette livelli differenziati di premialità per i contribuenti e dispone la contestuale cessazione degli effetti degli studi di settore ai fini dell'accertamento dei tributi.

Nonostante la portata innovativa della norma, che segna un punto di svolta nel rapporto tra fisco e contribuente, emergono numerosi profili problematici sia in merito al contenuto degli indici, che con riguardo agli effetti premiali conseguenti al loro rispetto. La norma demanda alla discrezionalità del Ministro dell'Economia e delle finanze la determinazione degli elementi rilevanti ai fini della formazione degli indici, nonché l'individuazione dei soggetti ai quali si applicherà la nuova disposizione.

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive – 2. Il contenuto ed il procedimento di elaborazione degli indici sintetici di affidabilità – 3. Gli effetti premiali derivanti dall'applicazione degli indici – 4. Sulla discrezionalità attribuita al Ministro dell'Economia e delle Finanze – 5. Notazioni conclusive

1. Considerazioni introduttive

L'art. 7 bis del D.l. 22 ottobre 2016 n.193, introdotto in sede di conversione¹, ha

¹ L. 1 dicembre 2016 n.225, in vigore dal 3 dicembre 2016, approvata a seguito del voto favorevole sulla questione di fiducia. È interessante notare come l'art. 7 bis sia rubricato «introduzione di indici sintetici di affidabilità per la promozione dell'osservanza degli obblighi fiscali, per la semplificazione degli adempimenti e per la contestuale soppressione della disciplina degli studi di settore».

istituito gli «indici sintetici di affidabilità», la cui applicazione, ai sensi del comma 2 della medesima disposizione, avrà luogo contestualmente con la «cessazione degli effetti ai fini dell'accertamento dei tributi» degli studi di settore² e dei parametri³.

La norma⁴, con una stringata formulazione, appare di portata fortemente innovativa dell'ordinamento tributario. Infatti, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 7 bis, sembra possibile intravedere un mutamento di indirizzo del legislatore, che abbandona meccanismi di forfettizzazione del reddito mediante strumenti statistici di portata presuntiva⁵ e si orienta verso la determinazione di indici diretti ad individuare i contribuenti «affidabili». L'intento del legislatore, reso palese nel comma primo della norma in commento, è quello di «promuovere l'adempimento degli obblighi tributari e il rafforzamento della collaborazione tra l'amministrazione finanziaria e i contribuenti» attraverso la predisposizione di uno strumento che consenta di conoscere in anticipo il grado stimato di correttezza fiscale del soggetto passivo, che gli consentirà di ottenere vantaggi consistenti nella riduzione degli adempimenti e dei termini, previsti a pena di decadenza, entro i quali l'agenzia delle Entrate può emettere avvisi di accertamento.

Si tratta di un intento sicuramente apprezzabile, e che è indubbiamente frutto

² Previsti dall'art. 62 bis del D.l. 30 agosto 1993, n.331, convertito dalla l. 29 ottobre 1993, n.427.

³ Disciplinati dall'art. 3, commi da 181 a 189, della l. 28 dicembre 1995 n.549.

⁴ Il testo integrale dell'art. 7 bis del D.l. n.193/2016, nella formulazione attualmente in vigore, è il seguente: «A decorrere dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2017, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono individuati indici sintetici di affidabilità fiscale cui sono collegati livelli di premialità per i contribuenti più affidabili, anche consistenti nell'esclusione o nella riduzione dei termini per gli accertamenti, al fine di promuovere l'adempimento degli obblighi tributari e il rafforzamento della collaborazione tra l'Amministrazione finanziaria e i contribuenti.

Contestualmente all'adozione degli indici di cui al comma 1 cessano di avere effetto, al fine dell'accertamento dei tributi, le disposizioni relative agli studi di settore previsti dall'articolo 62-bis del decreto-legge 30 agosto 1993, n.331, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1993, n.427, e ai parametri previsti dall'articolo 3, commi da 181 a 189, della legge 28 dicembre 1995, n.549».

⁵ Sono numerosi i contributi della dottrina in tema di studi di settore. Si rinvia, in particolare, a: C. GARBARINO, *Aspetti probatori degli studi di settore*, in *Rassegna Tributaria*, 1, 2002, 226; M. VERSIGLIONI, *Prova e studi di settore*, Milano, 2007; A. MARCHESELLI, *Le presunzioni nel diritto tributario: dalle stime agli studi di settore*, Torino, 2008; M. BEGHIN, *Autorità e consenso nella disciplina degli studi di settore: dalla validazione dello strumento alle interferenze sul versante della motivazione e della prova dell'atto*, in S. LA ROSA., *Profili autoritativi e consensuali del diritto tributario*, Milano, 2008; P. BORJA (a cura di), *Studi di settore e tutela del contribuente*, in *Quaderni della rivista di diritto tributario*, VI, Milano, 2010.

anche della giurisprudenza della Corte di Cassazione⁶ sull'efficacia presuntiva degli studi di settore ai fini dell'accertamento.

Nonostante l'art. 7 bis, al comma primo, preveda che gli indici siano individuati «a decorrere dal periodo d'imposta 2017», va segnalato che alla data odierna gli «indici» non sono stati ancora adottati, anche se l'Agenzia delle Entrate ha assicurato che entro il 31 dicembre 2017 saranno approvati per settanta settori economici, e nel successivo anno per ulteriori ottanta settori⁷. Ad oggi non si è a conoscenza delle modalità di elaborazione di tali indici e degli effetti premiali che saranno ad essi riconnessi.

Dalla lettura dei due commi dell'art. 7 bis del D.I. n.193/2016, è possibile, in via di prima approssimazione, individuare alcuni profili critici, che appaiono di notevole rilevanza. In primo luogo, la norma non individua, neppure in via generale, il contenuto di tali indici, né il procedimento di elaborazione degli stessi. Inoltre, non indica quali siano gli «effetti premiali» né il criterio di «graduazione» degli stessi in relazione ai «livelli» di affidabilità raggiunti dal contribuente. Infine, appare estremamente ampia la discrezionalità attribuita al Ministero dell'Economia e delle Finanze con riguardo ai limiti temporali, all'automatismo dello strumento, alla determinazione degli indici e degli effetti premiali riconducibili alla loro applicazione, e all'individuazione dei soggetti destinatari degli stessi. Tali profili appaiono meritevoli di specifico approfondimento.

2. Il contenuto ed il procedimento di elaborazione degli indici sintetici di affidabilità

Si è già precisato che l'art. 7 bis non indica né il contenuto minimo degli indici,

⁶ Si richiama, ex multis, la sentenza delle Sezioni Unite con la quale fu chiarito che alle risultanze dell'applicazione degli studi di settore e dei parametri può essere riconosciuta esclusivamente la valenza di presunzioni semplici, e pertanto l'accertamento non può essere fondato unicamente, ex lege, sulla circostanza del mero scostamento dei dati dichiarati dal contribuente rispetto a quelli attesi sulla base dell'applicazione dello strumento presuntivo, dovendo ritenersi necessaria la presenza di altre presunzioni gravi, precise e concordanti con quella riconducibile allo studio di settore (Cass. SS.UU., 18 febbraio 2009, n.26635).

⁷ Dal comunicato stampa del 7 marzo 2017 emerge che entro il 31 dicembre 2018 dovrebbero essere approvati indici relativi a 150 settori economici.

né gli effetti derivanti dall'applicazione degli stessi⁸. Non solo, allo stato, mancano i Decreti ministeriali di approvazione degli indici, ma non sono state neppure divulgate le relative bozze.

Né la documentazione predisposta dal Parlamento, in occasione dell'esame da parte delle Camere del disegno di legge di conversione⁹, appare un utile strumento ai fini della comprensione della norma, non contenendo alcun ulteriore elemento di valutazione¹⁰.

Alcune considerazioni possono tuttavia essere svolte già sulla base del testo dell'art. 7 bis.

In primo luogo, la disposizione contenuta nel primo comma sembra avere una portata generale ed innovativa dell'ordinamento, non prevedendo che l'applicazione degli indici sintetici di affidabilità sia limitata solo a determinate categorie di contribuenti¹¹ o a soggetti che dichiarino un ammontare di ricavi, compensi o volume d'affari al di sotto di determinate soglie¹². Nonostante la contestuale cessazione degli effetti degli studi di settore, nell'art. 7 bis non è contenuta alcuna limitazione a determinate categorie di contribuenti, identificate sotto il profilo soggettivo o in relazione alla dimensione della loro attività¹³. Nella norma si fa infatti riferimento, in generale, ai "contribuenti", senza ulteriori specificazioni.

L'eventuale restrizione della platea dei contribuenti nei confronti dei quali trovino applicazione gli indici potrebbe costituire una lesione del principio di uguaglianza, sol che si consideri la funzione che viene attribuita agli indici stessi, ossia quella di

⁸ Cfr. S. CAPOLUPO, *Gli indici di affidabilità sostituiscono gli studi di settore*, in *Il fisco*, 47, 2016, 1.

⁹ Il D.d.l. di conversione del D.l. n.193/16 ha assunto il n. A.S. 2595 al Senato ed il n. A.C. 4110 alla Camera.

¹⁰ Nel Dossier predisposto per l'esame dell'A.S. 2595, oltre alla riproposizione del testo dell'art. 7 bis, vengono sollevati dubbi sulla discrezionalità devoluta al Ministro dell'Economia e delle finanze e vengono riportate alcune indicazioni contenute nel materiale reso noto dalla So.S.E. il 7 settembre 2016. Cfr. Senato della Repubblica, Servizio Studi, Dossier 394/4 – A.S. 2595, 95.

¹¹ Gli studi di settore trovano applicazione, ai fini dell'accertamento, esclusivamente dei soggetti che dichiarino «ricavi» o «compensi», ossia solo nei confronti di imprenditori ed esercenti arti e professioni, ai sensi dell'art. 10, comma primo, della l. 8 maggio 1998, n.146.

¹² Ai sensi dell'art. 10, comma 4, della citata l. n.146/98, gli studi di settore non trovano applicazione nei confronti di soggetti che dichiarano ricavi o compensi di ammontare superiore al limite stabilito per ciascuno studio di settore dal relativo decreto di approvazione e comunque nei confronti di coloro che dichiarino ricavi o compensi superiori a 7.500.000,00 L., ovvero che abbiano iniziato o cessato l'attività nel periodo d'imposta.

¹³ Contra, S. CAPOLUPO, *Gli indici di affidabilità sostituiscono gli studi di settore*, in *Il fisco*, 47, 2016,1.

favorire l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari. Se il nuovo strumento, come si legge nell'ultimo periodo del comma primo dell'art. 7 bis, è stato introdotto «al fine di promuovere l'adempimento degli obblighi tributari e il rafforzamento della collaborazione tra l'amministrazione finanziaria e i contribuenti», senza limitazioni, sarebbe auspicabile che gli effetti premiali siano fruibili dalla più ampia platea di contribuenti, a prescindere dalla loro qualifica soggettiva e dall'attività economica esercitata. È ovvio che, a fronte della maggiore complessità dell'attività svolta dal contribuente, dovrebbero essere elaborati indici via via più complessi, che tengano conto della natura del soggetto, delle modalità di svolgimento dell'attività, e degli obblighi formali ai quali è tenuto.

In via di prima approssimazione, tuttavia, è da ritenere che gli indici sintetici di affidabilità verranno elaborati sulla base degli esistenti studi di settore, appositamente aggiornati, e sulle relative risultanze in tema di congruità¹⁴, coerenza¹⁵ e normalità¹⁶ dei dati dichiarati dal contribuente rispetto a quelli attesi, e che pertanto troveranno applicazione esclusivamente nei confronti delle categorie di soggetti nei cui confronti sono stati ad oggi elaborati tali studi¹⁷. È prevedibile che gli indici sintetici di affidabilità consisteranno in strumenti frutto di elaborazioni statistiche, ed appare plausibile che gli stessi possano rappresentare una evoluzione degli studi di settore, con ogni probabilità integrati anche da alcuni dati già conosciuti dall'Agenzia delle Entrate in quanto presenti nell'anagrafe

¹⁴ La congruità attiene all'ammontare dei ricavi o i compensi dichiarati in misura uguale o superiore a quelli stimati dallo studio.

¹⁵ La coerenza valuta il comportamento del contribuente rispetto ai valori di indicatori economici predeterminati, per ciascuna attività, dallo studio di settore.

¹⁶ Introdotti dall'art. 1, comma 14, della l. 27 dicembre 2006, n.296. Sul tema si richiama I. MANZONI, *Gli studi di settore e gli indicatori di normalità economica come strumenti di lotta all'evasione*, in *Rassegna Tributaria*, 5, 2008, 1243.

¹⁷ Nel comunicato stampa dell'Agenzia delle Entrate, rilasciato il 7 marzo 2017, si legge che «a partire dalla annualità di imposta 2017 saranno operativi 70 Isa che riguarderanno circa un milione e mezzo di contribuenti. 29 indicatori sintetici di affidabilità saranno sviluppati per il settore del commercio, 15 per le manifatture, 17 per i servizi e 9 per i professionisti. Per il periodo d'imposta 2018 anche i contribuenti che rientrano nei restanti 80 settori economici avranno a disposizione questo nuovo strumento». È pertanto evidente che, secondo l'Agenzia, gli indici sintetici di affidabilità troveranno applicazione nei confronti di contribuenti che svolgono attività in 150 settori economici, peraltro nemmeno individuati. Si tratta di una platea che, probabilmente, tende a coincidere, con alcuni accorpamenti, con quella dei soggetti destinatari degli studi di settore (per il periodo d'imposta 2016 risultano approvati n.193 studi di settore, come risulta dal Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate n.22485 del 31 gennaio 2017).

tributaria. Non appare condivisibile ritenere, come sostenuto dai primi interpreti, che gli indici sintetici di affidabilità possano essere ricostruiti alla stregua dell'accertamento sintetico di cui all'art. 38, comma 5, del DPR 29 settembre 1973 n.600¹⁸. Invero, mentre l'accertamento sintetico mira alla determinazione del reddito sulla base della presenza di determinate manifestazioni, seppur indirette, di capacità contributiva, gli indici sintetici di affidabilità dovrebbero consentire di valutare il «quadro complessivo» del contribuente e pertanto la sua propensione all'evasione. È ipotizzabile che l'aggettivo «sintetici», di cui alla formulazione dell'art. 7 bis, non sia riconducibile alle previsioni di cui all'art. 38 del DPR n.600/73, ma sia indicativo della necessaria «medietà» statistica degli indici come risultato dell'utilizzo congiunto di alcuni indicatori matematici: la funzione non è quella di strumento di accertamento della base imponibile, ma di strumento idoneo a verificare la plausibilità dei dati dichiarati dal contribuente e della sua affidabilità fiscale.

Paradossalmente, ulteriori indizi utili del futuro contenuto degli indici sintetici di affidabilità, e delle modalità di elaborazione degli stessi, sono desumibili da due documenti non normativi, ma meramente informativi, pubblicati da soggetti non richiamati nella norma in commento.

Si tratta, infatti, di un «comunicato stampa» dell'Agenzia delle Entrate del 7 marzo 2017¹⁹ e di una relazione, corredata da una serie di schede, pubblicata dalla So.S.E. il 7 settembre 2016²⁰.

¹⁸ S. CAPOLUPO, *Gli indici di affidabilità sostituiscono gli studi di settore*, in *Il fisco*, 47, 2016, 1.

¹⁹ In tale comunicato così si legge: «gli indici sintetici di affidabilità sono formati da un insieme di indicatori elementari di affidabilità e di anomalia e consentono di posizionare il livello di affidabilità fiscale dei contribuenti su una scala da 1 a 10». Nel suddetto comunicato stampa, si legge che «i contribuenti che risulteranno affidabili avranno accesso ai significativi benefici premiali, anche consistenti nell'esclusione o nella riduzione dei termini per gli accertamenti» e che «in dettaglio, gli indicatori elementari di affidabilità valutano l'attendibilità di relazioni e rapporti tra grandezze di natura contabile e strutturale, tipici per il settore e/o per il modello organizzativo di riferimento, mentre gli indicatori elementari di anomalia valutano incongruenze e situazioni di normalità/coerenza del profilo contabile e gestionale che presentano carattere atipico rispetto al settore e al modello organizzativo cui sono riferiti».

²⁰ La So.S.E. - Soluzioni per il Sistema Economico S.p.a., è una società partecipata dal Ministero dell'Economia e delle finanze e dalla Banca d'Italia. Se è vero che, ai sensi dell'art. 10 della l. n.146/98, alla So.S.E. è devoluta, per convenzione, l'elaborazione degli studi di settore, appare quantomeno anomalo che la stessa società abbia già tratteggiato i contenuti di uno strumento che, alla data del 7 settembre 2016, non era previsto neppure in una proposta di legge presentata al

In tali documenti sono contenute indicazioni ulteriori rispetto a quelle desumibili dalla lettura dell'art. 7 bis del D.l. n.193/16, che consentono di ipotizzare²¹ alcuni tratti dello strumento che si intende introdurre nell'ordinamento.

Secondo l'Agenzia delle Entrate, gli indici sintetici di affidabilità saranno formati da un insieme di indicatori dai quali desumere sia l'affidabilità del soggetto sia eventuali anomalie e incoerenze dei dati dichiarati rispetto a quelli attesi. Si tratterà, pertanto, di un indice numerico univoco frutto della media dei risultati dell'applicazione di più indicatori matematici ai dati comunicati dal contribuente.

In tal senso depongono anche le scarse informazioni desumibili dal materiale informativo elaborato e messo a disposizione dalla So.S.E.²² il 7 settembre 2016. In particolare, sulla base di quanto esposto dalla società, l'indice sintetico di affidabilità dovrebbe rappresentare il dato riassuntivo, ed in questo senso sintetico, della posizione assunta dal contribuente rispetto ad alcuni dati, ritenuti significativi e fondati essenzialmente su: a) «indicatori di normalità economica» già elaborati per gli studi di settore; b) stima del valore aggiunto, inteso come «fattore lavoro»²³ e, contestualmente, dei ricavi o dei compensi e dunque del reddito atteso, al fine di «contrastare le operazioni di evasione a filiera sui ricavi/compensi e sui costi»²⁴; c) applicazione di un modello di regressione²⁵ che utilizza i dati degli ultimi otto anni di attività²⁶.

Parlamento.

²¹ Trattandosi di documenti di natura meramente informativa, pubblicati nei rispettivi siti internet istituzionali, è ovviamente possibile che il loro contenuto non rispecchi quello dei successivi provvedimenti di attuazione previsti dalla legge.

²² Per completezza va ricordato che la società è costituita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (88%) e dalla Banca d'Italia (12%), ai sensi dell'art. 10, comma 12 della l. n.146/1998, che così dispone: «l'elaborazione degli studi di settore, nonché ogni altra attività di studio e ricerca in materia tributaria possono essere affidate, in concessione, ad una società a partecipazione pubblica. Essa è costituita sotto forma di società per azioni di cui il Ministero delle finanze detiene una quota di capitale sociale non inferiore al 51 per cento».

²³ Cfr. pag. 24 della scheda esplicativa resa nota dalla So.S.E. il 7 settembre 2016, ove si legge che «la variabile dipendente è data dal valore aggiunto per addetto che costituisce per sua natura una misura della capacità di creare valore nella produzione e/o distribuzione di un bene».

²⁴ Cfr. pag. 27 della citata scheda esplicativa realizzata dalla So.S.E..

²⁵ Sotto un profilo meramente statistico, la So.S.E. indica che, a differenza di quanto avviene per gli studi di settore, la funzione di regressione sarà unica per tutte le categorie economiche e non differenziate per singolo cluster.

²⁶ In tal modo si ritiene che sia possibile delineare un modello più aderente all'andamento ciclico delle attività economiche e pertanto non sia più necessario predisporre correttivi congiunturali.

Secondo la So.S.E., rispetto all'applicazione degli studi di settore, l'adozione degli indici sintetici di affidabilità dovrebbe condurre alla diminuzione del numero dei «cluster», ossia dei comparti di riferimento dell'attività economica svolta dal soggetto nonché alla riduzione delle informazioni richieste al contribuente ed a una contestuale maggiore capacità del modello di rappresentare la posizione economica del singolo individuo anche con riferimento al contesto territoriale specifico²⁷.

Gli indicatori «significativi», che dovrebbero essere posti a fondamento degli indici, saranno molteplici²⁸ e, a seconda del posizionamento del contribuente rispetto ad ognuno di essi, verrà assegnato un punteggio a 1 a 10. Dalle informazioni rese disponibili dalla So.S.E. non emerge che tra gli indicatori sui quali saranno elaborati gli indici siano presenti altri elementi desunti dalle banche dati in possesso dell'Agenzia delle Entrate, ma sarebbe auspicabile che, ad esempio, l'eventuale assenza di avvisi di accertamento divenuti definitivi, nell'orizzonte temporale considerato (otto anni), possa essere considerata ai fini dell'attribuzione dell'indice di affidabilità del contribuente.

La media risultante dall'applicazione degli indicatori condurrà alla determinazione dell'indice sintetico di affidabilità del contribuente, espresso in una scala da 1 a 10, e dunque al «livello di premialità» conseguente.

L'applicazione degli indici dovrebbe avvenire in modo esclusivamente automatico, senza che venga attivato un contraddittorio preventivo, neppure eventuale.

Alla luce di quanto suesposto, si può ritenere che, da un punto di vista meramente contenutistico, gli indici sintetici di affidabilità costituiranno una evoluzione degli studi di settore²⁹, dei quali manterranno la natura di strumento

²⁷ Si dovrebbe tener conto del «tasso di occupazione regionale» elaborato dall'Istat (cfr. pag. 26 della scheda esplicativa realizzata dalla So.S.E. il 7 settembre 2016).

²⁸ Nella scheda rilasciata dalla So.S.E., con riferimento al settore economico «ingrosso macchine utensili», di cui allo studio di settore VM84U, vengono individuati a titolo esemplificativo sette indicatori: a) valore aggiunto per addetto; b) ricavi per addetto; c) reddito per addetto; d) durata delle scorte; e) costi residuali di gestione sui ricavi; f) costo del venduto e della produzione per servizi per addetto; g) valore dei beni strumentali per addetto.

²⁹ In tal senso, A. TREVISANI, *Studi di settore, dal 2017 si cambia!*, in *Corriere Tributario*, 10, 2017, 731.

statistico di determinazione di dati plausibili ed attesi, seppur in assenza di previsioni legislative in tema di consultazione delle associazioni di categoria nella fase di elaborazione degli indici³⁰ e di diritto al contraddittorio anticipato da parte del contribuente nei confronti del quali si intende applicare lo strumento³¹.

In ogni caso, la natura di elaborazione statistica degli strumenti, e dunque la loro capacità di rappresentare la realtà con una imprescindibile dose di approssimazione, consentono di mantenere intatti i dubbi già manifestati dalla dottrina³² in tema di studi di settore, anche se il mutamento di effetti riconnessi ai diversi strumenti può far deporre per una minore rilevanza di tali problematiche.

Soprattutto l'assenza del contraddittorio, sia pure eventuale ed a richiesta del contribuente, ai fini dell'applicazione degli indici, potrebbe comportare una lesione della posizione giuridica del contribuente che, pur avendo osservato integralmente le disposizioni tributarie, non rispetti uno o più indicatori in dipendenza delle concrete modalità di svolgimento della propria attività economica. Trattandosi di uno strumento statistico, infatti, il risultato è pur sempre frutto di una approssimazione, per quanto ottenuta con mezzi raffinati, e dall'applicazione automatica degli indici discenderà un ulteriore automatismo nella concessione degli effetti premiali che, in alcuni casi, potrebbe non corrispondere ad un reale livello di affidabilità fiscale.

3. Gli effetti premiali derivanti dall'applicazione degli indici

Come suesposto, l'art. 7 bis del D.I. n.193/16 non individua con esattezza gli effetti premiali riconnessi all'applicazione degli indici sintetici di affidabilità, limitandosi a prevedere «livelli di premialità per i contribuenti più affidabili, anche consistenti nell'esclusione o nella riduzione dei termini per gli accertamenti».

³⁰ Tale consultazione è prevista dall'art. 62 bis del D.I. n.331/93.

³¹ Si veda il comma 3 bis dell'art. 10 della l. n.146/98.

³² Cfr. tra gli altri: F. GALLO, *Gli studi di settore al bivio tra la tassazione del reddito normale e quello effettivo*, in *Rassegna Tributaria*, 5, 2000, 1495; M. VERSIGLIONI, *La parametrizzazione del tributo nel diritto attuale: composizione della lite e non accertamento del fatto ignoto*, in *Rassegna Tributaria*, 2, 2008; A. SANTORO, C. CARPENTIERI e R. LUPI, *Studi di settore ed esercizio della funzione tributaria dove le organizzazioni non arrivano*, in *Dialoghi Tributarî*, 2, 2015, 155; 344; A. KOSTNER, *Studi di settore e tutela del contribuente tra diritto interno e principi sovranazionali*, in *Diritto e Pratica Tributaria*, 1, 2017, 28.

Dalla lettura della norma emerge, pertanto, che il legislatore ritenga opportuno predisporre livelli differenziati di premialità, distinguendo i contribuenti in virtù del «punteggio» ottenuto a seguito dell'applicazione dell'indice, e che si sia limitato a consentire, in via meramente potestativa, che il Decreto Ministeriale di approvazione degli indici possa prevedere l'esclusione o la riduzione dei termini entro i quali l'Agenzia delle Entrate può emettere avvisi di accertamento. Come si vedrà nel prosieguo, anche con riferimento a tali profili il legislatore ha attribuito ampia discrezionalità all'attività regolamentare³³ del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Tuttavia, può ritenersi che gli effetti positivi per il contribuente che saranno connessi ai diversi «livelli di premialità» possano essere simili a quelli che già oggi sono previsti dall'ordinamento tributario con riferimento ad alcune ipotesi specifiche.

In particolare, si pensi al «regime premiale» previsto dall'art. 10 del D.L. n.201 del 6 dicembre 2011³⁴ che, al comma 9 ed al successivo comma 10, prevede alcune conseguenze favorevoli³⁵ per i soggetti che dichiarino ricavi o compensi pari o

³³ Sulla natura regolamentare dei D.M. di adozione degli indici, si rimanda al successivo paragrafo 4.

³⁴ Sul regime premiale introdotto dall'art. 10 del D.L. n.201/2011, si rinvia a R. LUPI, *Regime premiale connesso agli studi di settore e intreccio di normative mediatriche*, in *Dialoghi Tributarî*, 5, 2012, 493.

³⁵ Si riporta il testo dei commi 9 e 10 dell'art. 10 del D.L. 06-12-2011 n.201: «Nei confronti dei contribuenti soggetti al regime di accertamento basato sugli studi di settore, ai sensi dell'articolo 10, della legge 8 maggio 1998, n.146, che dichiarano, anche per effetto dell'adeguamento, ricavi o compensi pari o superiori a quelli risultanti dall'applicazione degli studi medesimi: a) sono preclusi gli accertamenti basati sulle presunzioni semplici di cui all'articolo 39, primo comma, lettera d), secondo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n.600, e all'articolo 54, secondo comma, ultimo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n.633; b) sono ridotti di un anno i termini di decadenza per l'attività di accertamento previsti dall'articolo 43, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n.600, e dall'articolo 57, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1972, n.633; la disposizione non si applica in caso di violazione che comporta obbligo di denuncia ai sensi dell'articolo 331 del codice di procedura penale per uno dei reati previsti dal decreto legislativo 10 marzo 2000, n.74; c) la determinazione sintetica del reddito complessivo di cui all'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n.600, è ammessa a condizione che il reddito complessivo accertabile ecceda di almeno un terzo quello dichiarato. La disposizione di cui al comma 9 si applica a condizione che: a) il contribuente abbia regolarmente assolto gli obblighi di comunicazione dei dati rilevanti ai fini dell'applicazione degli studi di settore, indicando fedelmente tutti i dati previsti; b) sulla base dei dati di cui alla precedente lettera a), la posizione del contribuente risulti coerente con gli specifici indicatori previsti dai decreti di approvazione dello studio di settore o degli studi di settore applicabili».

superiori a quelli risultanti dagli studi di settore e rispettino ulteriori e specifici indicatori adottati di volta in volta, con i provvedimenti di approvazione degli studi di settore³⁶. In questi casi, la legge attribuisce automaticamente ai contribuenti alcuni vantaggi in tema di riduzione dei termini per l'accertamento, di esclusione dagli accertamenti fondati su presunzioni gravi, precise e concordanti, nonché di riduzione delle ipotesi in cui è possibile procedere all'accertamento sintetico³⁷.

La particolarità delle previsioni di cui ai citati commi 9 e 10 dell'art. 10 del D.I. n.201/2011 sta nella previsione, contenuta nel comma 11³⁸ del medesimo articolo, secondo la quale, nei confronti soggetti che non rispettano i criteri di accesso al regime premiale, si svolge con priorità l'attività di accertamento, con specifico utilizzo dei poteri istruttori relativi alle indagini finanziarie. In tal modo, l'introduzione del regime premiale non si esaurisce nella previsione di conseguenze favorevoli derivanti dal rispetto delle condizioni di accesso a tale regime, ma si

³⁶ È stato rilevato che la subordinazione dell'accesso al regime premiale all'approvazione di specifici indici con Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate produce una palese violazione del principio di uguaglianza, non potendo usufruire della norma agevolativa tutti i contribuenti che, pur dichiarando ricavi o compensi superiori a quelli desumibili dallo studio di settore, non rientrano tra quelli per i quali sono approvati tali indici. Cfr. BERARDO G., *Son 26 le new entry nel regime premiale degli studi di settore*, in *Corriere Tributario*, 31, 2014, 2424; G. VALCARENGHI, *Studi di settore: regime premiale ancora per pochi*, in *Corriere Tributario*, 29, 2015, 2263.

³⁷ Ai sensi del successivo comma dodicesimo, «con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate, sentite le associazioni di categoria, possono essere differenziati i termini di accesso alla disciplina di cui al presente articolo tenuto conto del tipo di attività svolta dal contribuente. Con lo stesso provvedimento sono dettate le relative disposizioni di attuazione». Il regime premiale è stato via via esteso ad una notevole platea di contribuenti potenziali, comprendendo 159 studi di settore riferiti ad altrettanti settori economici, con i provvedimenti del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 12 luglio 2012, del 5 luglio 2013, del 25 giugno 2014, del 9 giugno 2015 e del 13 aprile 2016.

³⁸ Il comma 11 dell'art. 10 del D.I. n.201/2011 così dispone: «Con riguardo ai contribuenti soggetti al regime di accertamento basato sugli studi di settore, ai sensi dell'articolo 10 della legge 8 maggio 1998, n.146, per i quali non si rende applicabile la disposizione di cui al comma 9, l'Agenzia delle entrate e la Guardia di Finanza destinano parte della capacità operativa alla effettuazione di specifici piani di controllo, articolati su tutto il territorio in modo proporzionato alla numerosità dei contribuenti interessati e basati su specifiche analisi del rischio di evasione che tengano anche conto delle informazioni presenti nella apposita sezione dell'anagrafe tributaria di cui all'articolo 7, sesto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n.605. Nei confronti dei contribuenti che dichiarano ricavi o compensi inferiori a quelli risultanti dall'applicazione degli studi di settore e per i quali non ricorra la condizione di cui alla lettera b) del precedente comma 10, i controlli sono svolti prioritariamente con l'utilizzo dei poteri istruttori di cui ai numeri 6-bis e 7 del primo comma dell'articolo 32 del decreto del Presidente della Repubblica 26 settembre 1973, n.600, e ai numeri 6 bis e 7 del secondo comma dell'articolo 51 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n.633».

accompagna all'individuazione di una sanzione impropria³⁹ connessa al mancato rispetto delle risultanze degli studi di settore e delle ulteriori condizioni di accesso al regime. In tal modo il contribuente è incentivato ad accedere al regime.

È da osservare che potrebbe essere utile, al fine di ottenere il risultato prefisso dall'art. 7 bis, che al raggiungimento di un elevato indice di affidabilità possa essere connessa una riduzione degli obblighi formali, com'è previsto dall'art. 4 del D.lgs n.127/2015 in tema di trasmissione telematica delle operazioni interessate dall'IVA⁴⁰.

Inoltre, seppur non previsto dall'art. 7 bis del D.l. n.193/2016, non è da escludere che in sede di Decreto Ministeriale di approvazione degli indici, venga disposto che nei confronti dei soggetti che non accederanno ai livelli di premialità a seguito del rispetto degli indici, possano essere svolte, con priorità, le attività istruttorie e di accertamento, in quanto considerati soggetti di ridotta affidabilità fiscale. Una previsione di tal genere non necessita di essere contenuta in una disposizione normativa, essendo attinente alla mera organizzazione dell'attività degli uffici, e consentirebbe il raggiungimento della funzione di promuovere l'adempimento spontaneo da parte dei contribuenti, attribuita agli indici dall'art. 7 bis.

Inoltre, il regime previsto dall'art. 10, comma 9 del D.l. n.201/2011 contempla conseguenze favorevoli uguali per tutti i soggetti rispettosi dei requisiti richiesti dal successivo comma decimo della stessa disposizione. È evidente che, in tal caso, non sussiste alcuna gradazione dei vantaggi connessi alla partecipazione al regime premiale, ove, invece, l'art. 7 bis richiede espressamente tale gradualità, strettamente collegata ai livelli di affidabilità del contribuente.

Neppure gli altri «regimi premiali» attualmente previsti dall'ordinamento

³⁹ Si tratta, infatti, di una situazione di svantaggio rispetto a chi ha osservato l'obbligo previsto. In tal senso, L. DEL FEDERICO, *Le sanzioni amministrative nel diritto tributario*, Milano, 1993, 279; F. GALLO, Profili critici della tassazione ambientale, in *Rassegna Tributaria*, 2, 2010, 303; L. DEL FEDERICO, *Sanzioni improprie ed imposizione tributaria*, in L. PERRONE e C. BERLIRI (a cura di), *Diritto tributario e Corte costituzionale*, Napoli, 2006, 519. Tuttavia, secondo autorevole dottrina non è possibile delineare una categoria unitaria di sanzioni «improprie». In tal senso, D. COPPA e S. SAMMARTINO, voce *Sanzioni tributarie*, in *Enciclopedia del Diritto*, XLI, Milano, 1989, 425.

⁴⁰ L'art. 4 del D.lgs. n.127/15 prevede l'esenzione dall'obbligo di registrazione di cui agli artt. 23 e 25 del DPR n.633/72 e dall'obbligo di apposizione del visto di conformità nonché l'esclusione dalla prestazione della garanzia di cui all'art. 38 bis del medesimo DPR.

tributario prevedono una graduazione degli effetti positivi a seconda del livello di aderenza del contribuente ai requisiti richiesti per l'accesso a tali regimi⁴¹.

L'elaborazione del meccanismo attraverso il quale realizzare la gradualità dei livelli di beneficio riconnessi all'indice di affidabilità conseguito dal contribuente costituirà, probabilmente, il profilo di maggiore criticità nell'elaborazione dei regolamenti di attuazione del citato art. 7 bis, tenendo conto che solo l'attribuzione di un vantaggio tangibile potrà indurre il contribuente a tenere comportamenti tali da rispettare gli indici sintetici di affidabilità.

Tuttavia, occorrerà valutare con estrema attenzione quali benefici riconnettere ai vari livelli di affidabilità, al fine di evitare che, a fronte di limitati scostamenti ed in presenza di livelli di affidabilità sostanzialmente simili, si assista ad una riduzione non proporzionale ed ingiustificata dei benefici.

Infine, appare sostenibile che con l'adozione degli indici sintetici di affidabilità non si stiano introducendo vere e proprie sanzioni premiali⁴²: i contribuenti accedono, in via automatica, ad un regime agevolativo⁴³ diverso da quello

⁴¹ Ci si riferisce in particolare sia al regime previsto dai commi da 1 a 4 del citato art. 10 del D.l. n.201/2011, sia a quello disciplinato dagli artt. da 1 a 5 del D.lgs 05-08-2015 n.127.

⁴² Alcuni interpreti hanno ritenuto che nell'ordinamento giuridico italiano, insieme alle sanzioni negative che sono dirette a scoraggiare la violazione della norma, possano esistere sanzioni «premiali» o «positive», volte invece a promuovere l'osservanza delle norme mediante il riconoscimento di benefici non previsti per la generalità dei consociati. In tal senso, con riguardo al diritto in generale, si richiamano: N. BOBBIO, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Roma, 2007, 21; BESSO C., *La novellata mediazione e due precetti con sanzione positiva*, in *Giurisprudenza italiana*, 1, 2014, 89. Con riferimento specifico al diritto tributario, si rimanda a C. PREZIOSI, *Il condono fiscale*, Milano, 1987; D. COPPA e S. SAMMARTINO, voce *Sanzioni tributarie*, in *Enciclopedia del Diritto*, XLI, Milano, 1989, 420. In particolare, si è sostenuto l'esistenza di sanzioni positive «capaci di surrogare la pena e di forgiare prestazioni utili nella direzione della tutela del bene giuridico. Si tratta, dunque, di sanzioni cofunzionali agli scopi della pena, perché orientate sul bene giuridico e vicine a quest'ultimo: vengono incoraggiati comportamenti di salvaguardia e la vicinanza al bene protetto è scandita da ben precisi limiti temporali, tali da scongiurare il pericolo di una estensione della punizione» (cfr. C. PIERGALLINI, *Non punibilità e condoni fiscali*, in *Rassegna Tributaria*, 1, 2006, 99).

⁴³ Si ricorda che, secondo la più attenta dottrina, le agevolazioni costituiscono una misura che l'ordinamento tributario istituisce per il perseguimento degli obiettivi posti dalla Costituzione, e nel caso di specie è innegabile che la finalità della norma in commento sia la realizzazione anche dei principi di capacità contributiva e buon andamento della pubblica amministrazione. Sulla natura delle agevolazioni, senza pretesa di esaustività, si richiamano: A. FEDELE, *Profilo dell'imposta sugli incrementi di valore nelle aree fabbricabili*, Napoli, 1966, 81; S. LA ROSA, *Eguaglianza tributaria ed esenzioni fiscali*, Milano, 1968, 139; F. FICHERA, *Le agevolazioni fiscali*, Padova, 1992, 28; S. LA ROSA, *Le Agevolazioni fiscali*, in A. AMATUCCI (a cura di), *Trattato di Diritto Tributario*, vol. I, Padova, 1994, 409; P. RUSSO, *Manuale di diritto tributario*, Milano, 1999, 133; E. DE MITA, *Principi di Diritto tributario*, Milano, 1999, 21; M. BASILAVECCHIA, *Agevolazioni, esenzioni ed esclusioni (diritto tributario)*, in

ordinario⁴⁴. Si tratta, cioè, di una diversa regolamentazione degli obblighi formali cui è assoggettato il contribuente e di una limitazione dei poteri di accertamento dell'Agenzia delle Entrate, che tuttavia dovrebbe mantenere⁴⁵ la possibilità di procedere ad accertamento nei confronti del contribuente.

4. Sulla discrezionalità attribuita al Ministro dell'Economia e delle Finanze

Un profilo meritevole di approfondimento attiene all'evidente ampiezza dell'ambito di discrezionalità devoluto dal legislatore alla potestà regolamentare del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

È agevole osservare che la disposizione in commento presenta un evidente contenuto programmatico e non immediatamente precettivo⁴⁶.

Invero, come suesposto, la norma non individua in alcun modo né il contenuto minimo degli indici, né gli effetti derivanti dall'applicazione degli stessi, limitandosi a prevedere che all'applicazione degli stessi siano «collegati livelli di premialità per i contribuenti più affidabili, anche consistenti nell'esclusione o nella riduzione dei termini per gli accertamenti». Anche tale previsione appare lacunosa ed approssimativa, sol che si consideri che il legislatore, con l'utilizzo del termine «anche»⁴⁷, non impone che all'applicazione degli indici conseguano necessariamente effetti sui termini di accertamento, attribuendo alla normativa regolamentare il compito di prevedere, a scelta, esclusioni o riduzioni di tali

Rassegna Tributaria, 2002, 429; P. Boria, *Il sistema tributario*, Torino, 2008, 1035; F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario*, I, Torino, 2011, 64, ove si legge che «il tributo è mezzo di attuazione del principio di solidarietà ed è strumento per l'adempimento dei fini sociali, che la Costituzione assegna alla Repubblica»; A. PACE, *Le Agevolazioni fiscali. Profili procedurali e processuali*, Torino, 2012, 36; F. AMATUCCI, *Principi e nozioni di diritto tributario*, Torino, 2013, 102; M. CEDRO, *La fiscalità di vantaggio nella prospettiva del diritto dell'Unione Europea*, Padova, 2015, 7.

⁴⁴ Va rilevato che l'art. 10 del D.l. 06-12-2011 n.201, è espressamente rubricato «regime premiale per favorire la trasparenza». Anche con riferimento all'ipotesi di cui al D.l. 05-08-2015 n.127, il legislatore non usa mai il termine «sanzione premiale», bensì quello di «incentivi».

⁴⁵ Diversa è l'ipotesi in cui venga prevista l'esclusione di qualsiasi potere di accertamento nei confronti del soggetto rispettoso dei criteri di accesso al regime premiale. In tal caso, la definitività del rapporto tributario potrebbe essere assimilata, senza dubbio, ad una sanzione premiale.

⁴⁶ L'introduzione dell'istituto è infatti subordinata all'emanazione dei D.M. di approvazione degli indici.

⁴⁷ Si ritiene a tal fine utile riportare un estratto della voce "anche" del dizionario Treccani: «**Anche** (ant. o tosc. anco) cong. [etimo incerto]. – 1. a. Particella aggiuntiva, che serve per riferire a una persona o cosa o nozione quanto già si è affermato, o si sottintende, d'altre persone o cose o nozioni: ...c. Per accennare possibilità, eventualità: ...»

termini⁴⁸.

La legge pertanto demanda al Ministro dell'Economia e delle Finanze, che provvederà con proprio decreto, il compito non solo di determinare la disciplina puntuale dei suddetti indici, ma anche l'individuazione dei soggetti che potranno accedere ai regimi premiali ad essi connessi, nonché i tempi dell'entrata in vigore di tali indici e gli effetti che gli stessi produrranno ex lege. Inoltre, subordina la cessazione degli effetti degli studi di settore, previsti dalla legge, all'adozione degli indici stessi.

Chi scrive ritiene che i decreti di approvazione degli indici debbano avere natura regolamentare, ai sensi dell'art. 17 della Legge n.400 del 23-08-1988⁴⁹. È appena il caso di ricordare che secondo le Sezioni Unite della Corte di Cassazione i regolamenti «sono espressione di una potestà normativa attribuita all'Amministrazione, secondaria rispetto alla potestà legislativa, e disciplinano in astratto tipi di rapporti giuridici mediante una regolazione attuativa o integrativa della legge, ma ugualmente innovativa rispetto all'ordinamento giuridico esistente, con precetti che presentano, appunto, i caratteri della generalità e dell'astrattezza, intesi essenzialmente come ripetibilità nel tempo dell'applicazione delle norme e non determinabilità dei soggetti cui si riferiscono»⁵⁰.

Ai decreti ministeriali, che, come suesposto, detteranno quasi integralmente la disciplina degli indici, sia con riguardo al loro contenuto che agli effetti ed alla platea dei soggetti destinatari⁵¹, non può negarsi la natura regolamentare perché

⁴⁸ È interessante a tal fine riportare talune espressioni, con riguardo all'art. 7 bis, contenute nel Dossier di accompagnamento al D.d.l. A.S. 2595, di conversione del D.l. n.193/2016, redatto dagli uffici del Senato della Repubblica nel mese di novembre 2016. Così vi si legge: «a riguardo si osserva che l'utilizzo del termine anche connesso alle ipotesi di premialità definibili con decreto ministeriale potrebbe tradursi in un eccesso di discrezionalità amministrativa con riferimento ad un profilo particolarmente sensibile per i suoi riflessi in termini di probabilità di assoggettare ad accertamento i contribuenti».

⁴⁹ L'art. 17 della l. n.400/88 disciplina la formazione dei regolamenti, prevedendo che possano essere emanati anche attraverso Decreti Ministeriali, «quando la legge espressamente conferisca tale potere» e che anche in questo caso vanno adottati previo parere del Consiglio di Stato, sottoposti al visto ed alla registrazione della Corte dei conti e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale».

⁵⁰ Cass., SS. UU., 28 novembre 1994 n.10124; Cass., sez. III, 22 febbraio 2000 n.1972.

⁵¹ Diverso è il caso dei decreti ministeriali di approvazione degli studi di settore, che sono stati preceduti da una legge che prevede già, almeno in via generale, gli elementi essenziali al fine di individuare il contenuto dello strumento e la platea dei soggetti nei confronti dei quali trova applicazione. Si veda la formulazione degli artt. 62 bis e 62 sexies del D.l. n.131/93 e dell'art. 10

sono dotati dei caratteri della generalità e astrattezza, espressivi questi ultimi della ripetibilità nel tempo dell'applicazione delle disposizioni in essi contenute e della non determinabilità a priori dei soggetti cui si riferiscono⁵².

Anche la loro portata innovativa è innegabile, ove si consideri che in tali decreti ministeriali saranno fissati i criteri in base ai quali sarà possibile determinare gli indici sintetici di affidabilità e i livelli di premialità da attribuire ad ogni contribuente, e senza tali criteri non sarebbe possibile procedere all'individuazione del grado di affidabilità e delle relative conseguenze premiali.

Dal riconoscimento della natura regolamentare dei Decreti ministeriali sorge la necessità dell'acquisizione dell'obbligatorio parere del Consiglio di Stato, previsto dall'art. 17 della l. n.400/1988, nonché del visto della Corte dei Conti.

Appare a tal fine utile operare una comparazione con le previsioni legislative che disciplinano gli studi di settore, ossia lo strumento i cui effetti cesseranno contestualmente all'adozione degli indici di affidabilità.

Anche l'art. 62 bis del D.l. n.131/93⁵³ contiene una delega al Ministro per la determinazione del contenuto degli studi di settore: tuttavia, a differenza di quanto previsto dall'art. 7 bis del D.l. n.193/2016, il legislatore del 1993 ha individuato, sia pure in via generale il procedimento di elaborazione degli studi⁵⁴, il loro contenuto

della l. n.146/98.

⁵² Sulla natura regolamentare dei D.P.C.M. di approvazione dei parametri, ad esempio, si richiamano: Comm. Trib. Prov. di Torino, sez. XII, 25 giugno 2001, n.26; Comm. Trib. Prov. di Firenze, sez. X, 26 novembre 2001, n.126, Comm. Trib. Prov. di Lecce, sez. VII, 17.5.2002, n.229, Comm. Trib. Prov. Di Matera, sez. III, 26-11-2002, n.236, Comm. Trib. Reg. di Palermo, sez. XXIII, 26.5.2005 n.49.

⁵³ L'art. 62 bis del D.l. 30-08-1993 n.331, convertito in l. 29-10-1993 n.427, nella formulazione attualmente in vigore, così dispone: «Gli uffici del Dipartimento delle entrate del Ministero delle finanze, sentite le associazioni professionali e di categoria, elaborano, entro il 31 dicembre 1996, 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. A tal fine gli stessi uffici identificano campioni significativi di contribuenti appartenenti ai medesimi settori da sottoporre a controllo allo scopo di individuare elementi caratterizzanti l'attività esercitata. Gli studi di settore sono approvati con decreti del Ministro delle finanze, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale entro il 31 dicembre 1995, possono essere soggetti a revisione ed hanno validità ai fini dell'accertamento a decorrere dal periodo di imposta 1995».

⁵⁴ L'elaborazione degli studi di settore è subordinata alla consultazione delle associazioni di categoria ed è previsto che gli uffici debbano individuare gli elementi caratterizzanti le singole attività esercitate sulla base di appositi controlli svolti su campioni significativi di contribuenti.

minimo, mediante il rinvio ai coefficienti presuntivi di cui all'art. 11 del D.I. 2 marzo 1989 n.69⁵⁵, e gli effetti della loro applicazione. Questi ultimi risultano individuati dal terzo comma dell'art. 62 ter del D.I. n.131/93⁵⁶ e dall'art. 10 della l. n.146/98.

La già ampia discrezionalità attribuita dal legislatore al Ministro, con riferimento agli studi di settore, appare ulteriormente allargata con riferimento agli indici sintetici di affidabilità, per i quali non è espresso né un termine perentorio di entrata in vigore, né alcuna indicazione sul contenuto e gli effetti. A differenza di quanto disciplinato in tema di studi di settore, l'art. 7 bis non prevede né che nel corso del procedimento di formazione degli indici siano consultate le associazioni di categoria⁵⁷ né che, ai fini della sua applicazione, sia obbligatoria l'istituzione del

⁵⁵ L'art. 11 del D.I. n.69/89, convertito in l. 27-04-1989 n.154, così dispone: «In relazione ai vari settori economici sono elaborati, viste le caratteristiche e le dimensioni dell'attività svolta, coefficienti presuntivi di compensi e di ricavi. I coefficienti sono determinati sulla base di parametri economici utilizzabili in relazione a singoli settori di attività ed al rispettivo andamento, tenendo anche conto del contributo diretto lavorativo, anche con riferimento al periodo iniziale e finale dell'attività. L'ammontare calcolato a norma del comma 1 è assunto, ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, anche per la determinazione del volume di affari, tenuto conto dei diversi criteri che disciplinano il momento di effettuazione delle operazioni. Il volume di affari o il maggior volume di affari risultante dall'applicazione dei coefficienti, si presume, salvo prova contraria, relativo ad operazioni imponibili con l'aliquota dell'imposta di cui all'articolo 16, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n.633, e successive modificazioni. Le informazioni necessarie per la determinazione dei coefficienti di cui al comma 1 possono essere desunte, oltre che dalle dichiarazioni dei contribuenti ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta sul valore aggiunto, dagli accertamenti degli uffici e dagli altri dati ed elementi in possesso dell'Amministrazione, da informazioni richieste agli enti locali, alle organizzazioni economiche di categoria nonché ad enti ed istituti, ivi comprese società specializzate in rilevazioni economiche settoriali [...] Con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati su proposta del Ministro delle Finanze e sentito il Consiglio dei ministri, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale entro il 30 settembre dell'anno al quale si riferiscono, sono determinati i coefficienti presuntivi di compensi e di ricavi, con la sommaria indicazione dei criteri seguiti per la loro formulazione. Il Ministro delle finanze istituisce un apposito ufficio centrale, gestito unitariamente dalle direzioni generali delle imposte dirette e dalla direzione generale delle tasse per quanto riguarda l'imposta sul valore aggiunto, con il compito di elaborare ed aggiornare periodicamente i coefficienti di cui al comma 1; a tal fine il suddetto ufficio dovrà individuare dati ed elementi informativi, da richiedere ai contribuenti in allegato alle dichiarazioni dei redditi e dell'IVA o ad integrazione di essi su esplicita richiesta degli uffici. Tali dati ed informazioni devono avere caratteristiche di analiticità sufficienti a consentire un'agevole collocazione del contribuente all'interno delle categorie di attività di cui al comma 1 ed una corretta individuazione dei coefficienti di ricavi, compensi e corrispettivi attribuibili.»

⁵⁶ L'art. 62 ter del citato D.I. n.131/93, al comma terzo, prevede che «gli accertamenti di cui agli articoli 39, primo comma, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n.600, e successive modificazioni, e 54 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n.633, e successive modificazioni, possono essere fondati anche sull'esistenza di gravi incongruenze tra i ricavi, i compensi ed i corrispettivi dichiarati e quelli fondatamente desumibili dalle caratteristiche e dalle condizioni di esercizio della specifica attività svolta, ovvero dagli studi di settore elaborati ai sensi dell'articolo 62 bis del presente decreto».

⁵⁷ Così è previsto per gli studi di settore dall'art. 62 bis del D.I. n.331/93.

contraddittorio anticipato con il contribuente⁵⁸. Si tratta di due elementi che incidono sulla capacità inferenziale dello strumento statistico, ed in particolar modo il contraddittorio anticipato, che certamente consente di giungere ad un risultato che rispecchia, in modo più adeguato, la reale situazione economica del soggetto⁵⁹.

Alla medesima considerazione si perviene, ove si prendano in considerazione gli altri regimi premiali introdotti recentemente nell'ordinamento tributario. È sufficiente evidenziare che, con riguardo al c.d. «regime premiale» previsto per i contribuenti soggetti agli studi di settore, di cui al comma nove dell'art. 10 del D.L. n.201/2011⁶⁰, la legge individua con precisione gli effetti premiali connessi all'applicazione del regime⁶¹ e, al successivo comma 10, le condizioni di accesso, demandando ai provvedimenti secondari soltanto la determinazione di alcuni degli indici di cui al comma 10. Similmente, il D.lgs 5 agosto 2015 n.127 disciplina, in modo abbastanza puntuale, sia la disciplina del regime opzionale di trasmissione telematica delle fatture, sia gli effetti premiali connessi al rispetto delle citate disposizioni sia le ipotesi di cessazione di tali effetti.

A parere di chi scrive, potrebbe ravvisarsi una palese illegittimità costituzionale della norma per violazione degli artt. 3, 23, 53 e 76 della Costituzione, in tema di

⁵⁸ Si veda l'art. 10, comma 3 – bis, della l. n.146/1998.

⁵⁹ Sulla necessità del contraddittorio anticipato in seno al procedimento di applicazione degli studi di settore, cfr., ex multis, Cassazione, sentenze n.26638/09; n.23017/2011; n.25902/15; 24506/15. Cfr. ex multis, A. MARCHESELLI, *Le Sezioni Unite sulla natura presuntiva degli studi di settore*, in *Corriere Tributario*, 4, 2010, 251; M. BASILAVECCHIA, *Metodi di accertamento e capacità contributiva*, in *Rassegna Tributaria*, 5, 2012, 1107; A. COMELLI, *Poteri e atti nell'imposizione tributaria*, Padova, 2012, 364; E. Della Valle, *Note minime in tema di accertamenti standardizzati*, in *Rassegna Tributaria*, 4, 2014, 695; L. STRIANESE, *La Tax Compliance nell'attività conoscitiva dell'amministrazione finanziaria*, Ariccia, 2014. Sul principio del contraddittorio in generale si segnalano, tra gli altri, G. RAGUCCI, *Il contraddittorio nei procedimenti tributari*, Torino, 2009; F. TUNDO, *Procedimento tributario e difesa del contribuente*, Padova, 2013; S. SAMMARTINO, *Il diritto al contraddittorio endoprocedimentale*, in *Rassegna Tributaria*, 4, 2016, 986; G. CORASANITI, *Il principio del contraddittorio nella giurisprudenza nazionale e dell'Unione Europea*, in *Diritto e Pratica Tributaria*, 4, 2016, 1575; A. GIOVANNINI, *Il contraddittorio endoprocedimentale*, in *Rassegna Tributaria*, 1, 2017, 11.

⁶⁰ L'art. 10 del D.l. 06-12-2011 n.201, è rubricato «regime premiale per favorire la trasparenza».

⁶¹ Tali effetti consistono nella preclusione degli accertamenti fondati su presunzioni gravi, precise e concordanti, nella riduzione dei termini di decadenza per l'accertamento e nella previsione che l'accertamento sintetico possa essere ammesso a condizione che il reddito sinteticamente accertabile ecceda almeno di un terzo quello dichiarato.

uguaglianza di trattamento, riserva di legge, capacità contributiva e limiti della normativa delegata.

Va ribadito che non si tratta di una disciplina procedimentale, ma di un nuovo regime fiscale cui i contribuenti saranno assoggettati automaticamente, senza previo contraddittorio. L'accesso o meno al regime premiale, anche in dipendenza delle agevolazioni che il Ministro vorrà riconnettere all'affidabilità del contribuente, potrà quindi incidere sulla determinazione dell'imponibile e dell'imposta, oltre che sulle successive attività di accertamento da parte dell'Amministrazione finanziaria⁶².

In particolare, la previsione secondo la quale la scelta dei soggetti da ammettere al regime premiale, quale esso sia, viene demandata al Ministro dell'Economia e delle Finanze, senza che vengano oltretutto fissati limiti temporali entro i quali gli atti regolamentari devono essere emessi, potrebbe in astratto condurre all'applicazione di discipline differenziate tra soggetti, giustificate unicamente dall'avvenuta approvazione o meno degli indici di affidabilità: va infatti considerato che ogni indice è relativo ad una attività economica e non è precisato che tutti gli indici debbano essere approvati contemporaneamente. L'effetto positivo dell'adozione degli indici può inoltre essere influenzato dalla circostanza che ove l'indice sia applicato anche per l'anno di imposta entro il quale viene approvato, il contribuente non essendo, fin dall'inizio dell'anno, a conoscenza del suo contenuto, potrebbe non tenere i comportamenti necessari al fine di raggiungere un soddisfacente livello di premialità. Inoltre, non essendo forniti dalla legge ulteriori criteri direttivi, oltre la laconica previsione di "livelli di premialità" e la facoltà di disporre l'esclusione dall'accertamento o la riduzione dei termini di decadenza dall'azione dell'Agenzia delle Entrate, potrebbe verificarsi che, per categorie di attività diverse ma simili vengano approvati indici ingiustificatamente differenziati ovvero riconosciuti livelli di premialità non omogenei, con palese

⁶² Ciò avverrebbe nel caso in cui, come espressamente previsto dall'art. 7 bis, al livello di affidabilità attribuito al contribuente fosse riconnessa l'esclusione dell'attività di accertamento da parte dell'Agenzia delle Entrate.

violazione dei principi di ragionevolezza⁶³ e di proporzionalità⁶⁴.

Invero, non appare costituzionalmente corretto demandare alla potestà regolamentare del Ministro dell'Economia e delle Finanze, la quasi totale regolamentazione del regime premiale, sia con riferimento all'identificazione dei requisiti di accesso, che dei vantaggi conseguenti. Sarebbe stato quantomeno opportuno che, similmente alle altre esperienze premiali, alle quali si è fatto cenno, il legislatore individuasse, in via generale, i soggetti destinatari e i criteri, devolvendo alla normativa secondaria solo la specificazione di elementi di dettaglio.

Sulla base dell'attuale formulazione dell'art. 7 bis, il Ministro dell'Economia e delle Finanze potrebbe, in astratto, disciplinare ipotesi simili in modo totalmente differente, sia con riferimento a settori economici affini sia all'interno dello stesso settore economico⁶⁵, con diversificati benefici. Si potrebbero verificare casi in cui, per mera scelta del Ministro, ad un minimo scostamento dagli indici corrispondano effetti premiali radicalmente differenti.

L'assenza di un contraddittorio, ancorché eventuale, attivabile dal contribuente al fine di accedere al regime premiale a fronte della dimostrazione della correttezza del proprio operato potrebbe condurre all'esclusione dai benefici di quei soggetti per i quali l'analisi statistica non sia in grado di rappresentare la realtà, con la conseguente violazione del principio di uguaglianza.

Tali profili problematici sono stati rilevati anche in sede parlamentare: è stata presentata una proposta di legge⁶⁶ che, in 13 articoli, disciplina in modo

⁶³ Numerosissimi sono gli scritti in materia di ragionevolezza. Si rinvia, sul punto, a A. GIOVANNINI, *Capacità contributiva e imposizione patrimoniale: discriminazione qualitativa e limite quantitativo*, in *Rassegna Tributaria*, 5, 2012, 1131 e agli scritti ivi richiamati.

⁶⁴ Sul principio di proporzionalità si rinvia, tra gli altri, a G. PETRILLO, *Il principio di proporzionalità nell'azione amministrativa di accertamento tributario*, Ariccia, 2015; G. MOSCHETTI, *Il principio di proporzionalità come giusta misura del potere nel diritto tributario – premesse generali*, Padova, 2017.

⁶⁵ Si pensi all'ipotesi in cui per settori economici affini o similari vengano adottati indici fondati su elementi totalmente differenti, ovvero vengano riconosciuti livelli di premialità non omogenei.

⁶⁶ La proposta individuata con A.C. 4440 è stata presentata alla Camera dei Deputati il 20 aprile 2017 dai deputati Pelillo e Bernardo, ed è rubricata «Istituzione degli indici sintetici di affidabilità fiscale per gli esercenti attività di impresa, arti o professioni». Nella relazione alla proposta di legge è espressamente indicato che «si intende disciplinare in modo più articolato e sistematico il nuovo istituto».

sistematico il procedimento di elaborazione degli indici, la comunicazione dei dati rilevanti ai fini della loro applicazione, le cause di esclusione e gli effetti premiali, nonché le sanzioni in caso di omessa o infedele comunicazione dei dati rilevanti ai fini dell'applicazione di tali indici. A parere di chi scrive, una regolamentazione dell'istituto a livello legislativo è certamente auspicabile.

Un ulteriore profilo merita di essere esaminato. Con l'emanazione del Decreto Ministeriale con il quale vengono adottati gli indici sintetici di affidabilità, cessano di avere effetti ai fini dell'accertamento gli studi di settore. Va rilevato che l'art. 7 bis, comma secondo, del D.l. n.193/2016 non dispone l'abrogazione degli studi, bensì la cessazione dei loro effetti ai soli fini dell'accertamento dei tributi, nei confronti dei soggetti per i quali siano adottati gli indici di affidabilità. Ne consegue che, nell'ottica del legislatore, gli studi di settore potrebbero continuare a svolgere altri effetti, non meglio specificati⁶⁷.

Inoltre, essendo la cessazione degli effetti degli studi di settore connessa all'adozione degli indici, da effettuarsi mediante l'emanazione di Decreti Ministeriali, è evidente che resta devoluta alla mera discrezionalità del Ministro dell'Economia e delle Finanze la scelta se procedere o meno all'emanazione degli indici e pertanto alla cessazione degli effetti degli studi di settore nei confronti di determinate categorie di contribuenti.

Infine, va segnalato che l'art. 7 bis non prevede l'emissione di alcun provvedimento da parte dell'Agenzia delle Entrate, essendo tutto devoluto al Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Tuttavia, in data 7 marzo 2017 l'Agenzia delle Entrate⁶⁸ ha emesso un comunicato stampa con il quale afferma che sarebbe in corso la sperimentazione di un discreto numero di indicatori ed assicura l'entrata in vigore, entro il 2018, di tale strumento con riferimento a 150 categorie di soggetti. A prescindere dalla lacunosità delle informazioni contenute nel comunicato, appare quantomeno

⁶⁷ Va segnalato che l'art. 11 della proposta di legge A.C. 4440 prevede la cessazione di qualsiasi effetto dei parametri e degli studi di settore.

⁶⁸ Chi scrive ricorda a sé stesso che, ai sensi dell'art. 59, commi 2, 3 e 4, del D.lgs 30 luglio 1999, n.300, l'Agenzia delle Entrate opera in virtù di una convenzione con il Ministero dell'Economia e delle finanze.

discutibile che l'adozione di uno strumento, che la legge attribuisce esclusivamente al Ministro, venga pubblicizzata ed anticipata da un comunicato stampa dell'Agenzia delle Entrate, cui non è devoluta alcuna competenza in tema di elaborazione degli indici e che dovrebbe, in futuro, essere il soggetto tenuto ad applicarli.

Ancor più discutibile appare la circostanza che il contenuto degli indici sintetici di affidabilità, nonché il meccanismo di elaborazione degli stessi ed i livelli di premialità connessi, di cui non vi è alcuna traccia nella norma, sembrano essere stati enucleati con chiarezza e resi noti al pubblico⁶⁹ dalla SO.S.E. in data 7 settembre 2016. Qualora gli indici di affidabilità che saranno approvati dal Ministro corrispondano a quelli individuati dalla So.S.E., non può che destare perplessità la circostanza che tali indici siano stati elaborati non solo prima che la norma di legge entrasse in vigore⁷⁰ ma anche prima che il Governo presentasse il relativo progetto alla Camera dei Deputati⁷¹.

A prescindere dal contenuto dei futuri atti regolamentari che saranno adottati, non può che auspicarsi che il legislatore, anche delegato, assuma, in futuro, comportamenti più rispettosi delle previsioni costituzionali in materia di legislazione tributaria, al fine di evitare che la disciplina fiscale possa essere concretamente elaborata, e resa nota, in assenza di precise disposizioni normative, da soggetti che sono espressione del potere esecutivo.

5. Notazioni conclusive

L'approvazione dell'art. 7 bis del D.l. n.193/2016 segna una condivisibile inversione di tendenza nel rapporto tra il Fisco ed il contribuente. L'utilizzo dello strumento presuntivo, che per la sua natura statistica non può che essere un mero indizio rappresentativo della realtà economica, viene correttamente indirizzato verso la individuazione dei soggetti affidabili e quindi, presumibilmente, meno

⁶⁹ I dati sono stati inseriti nel sito internet della So.S.E.

⁷⁰ L'art. 7 bis del D.l. n.193/16, introdotto dalla l. n.225/16, è entrato in vigore il 3 dicembre 2016.

⁷¹ La proposta di legge n. AC-4110, di conversione del D.l. n.193/16, è stato presentato alla Camera il 24 ottobre 2016.

propensi all'evasione, anziché essere posto a fondamento dell'accertamento di basi imponibili della cui esistenza non sussiste un riscontro certo.

L'istituto in commento potrebbe infatti costituire un utile mezzo per indirizzare il contribuente a tenere un comportamento fiscalmente corretto, a fronte della possibilità di ottenere vantaggi rispetto al regime ordinario.

Tuttavia, la norma presenta numerose lacune e soprattutto devolve al Ministro dell'Economia e delle Finanze la regolamentazione sia del procedimento di formazione ed applicazione degli indici, che degli effetti premiali.

Sono stati evidenziati taluni punti critici della disciplina legislativa in commento, sia in tema di scelta degli indici di affidabilità (e degli «indicatori» posti a fondamento di tali indici), che in materia di procedimento di formazione ed applicazione degli stessi. Suscita perplessità la carenza di una espressa previsione legislativa in tema di partecipazione delle associazioni di categoria alla formazione degli indici e in materia di contraddittorio anticipato con il contribuente.

Non sono ancora conosciuti gli effetti premiali connessi al raggiungimento dei vari livelli di premialità, e pertanto non è possibile determinare se saranno raggiunte le finalità esplicitate nella norma. Va in ogni caso segnalato che, affinché il regime premiale risulti attrattivo nei confronti dei contribuenti, è necessario che i vantaggi siano tangibili e non limitati alla riduzione dei termini di accertamento: è opportuno che ricomprendano anche, ad esempio, riduzioni di obblighi formali.

Infine, non vanno ignorati i rischi di trattamenti disomogenei nei confronti di soggetti che si trovino in situazioni similari, anche a fronte della difficoltà di delineare diversi livelli di premialità.

Si può concludere auspicando che il legislatore intervenga, nel più breve tempo possibile, per emendare la normativa già adottata, disciplinando il contenuto minimo degli indici ed individuando gli effetti premiali ed i criteri di gradazione degli stessi in ragione del livello di affidabilità raggiunto dal contribuente.