

Schema di decreto legislativo in materia di procedimento accertativo**RELAZIONE TECNICA**

Le modifiche al Dlgs n. 218 del 1997, previste alle **lettere c) e da e) ad h) del comma 1 dell'articolo 1** sono di tipo procedimentale e non comportano, attesa l'introduzione del contraddittorio obbligatorio preventivo in sede di Statuto del contribuente, significative attività ulteriori per gli Uffici rispetto a quelle che dovrebbero già effettuare; da ciò consegue che tali disposizioni non comportano un incremento degli oneri per l'Erario.

L'indicazione degli atti di recupero tra quelli interessati dall'adesione, contenuta alla lettera a) del comma 1, tema di cui si tratterà anche in seguito, recepisce un orientamento giurisprudenziale della Corte di Cassazione, in vigenza di un obbligo generalizzato del contraddittorio preventivo, e dovrebbe incrementare la definizione "spontanea" degli atti e ridurre contestualmente il contenzioso.

La citata previsione normativa va altresì coordinata, ai fini valutativi degli effetti finanziari, con l'abrogazione, in vigore dal 4 gennaio 2024, dell'istituto della mediazione previsto dal decreto legislativo 30 dicembre 2023 n. 220, per il quale già erano previsti termini di sospensione analoghi a quelli dell'adesione e riduzione di sanzioni in misure simili (riduzione ad 1/3 in caso di adesione a fronte della riduzione al 35% in caso di mediazione). Peraltro, va rilevato anche che il predetto istituto della mediazione era obbligatorio e quindi la correlata sospensione di novanta giorni si applicava indipendentemente da una esplicita richiesta del contribuente ovvero dalla volontà dell'Ufficio, mentre l'adesione si attiva solo previa istanza del contribuente o su invito dell'Ufficio.

Inoltre, come meglio specificato nella Relazione illustrativa, restano esclusi dal procedimento di adesione tutti gli atti basati su dati nella disponibilità dell'amministrazione o dell'ente, dai quali le violazioni risultino in modo certo e preciso e non in via presuntiva.

Con riferimento, invece, **al comma 1, lettera a)**, si osserva che, in relazione al recupero dei crediti riferiti alle II.DD., all'IVA e all'IRAP, la disposizione non ha portata innovativa, tenuto conto che il disconoscimento di detti crediti avviene tipicamente attraverso un avviso di accertamento - che, oltre al recupero del credito, rettifica anche la dichiarazione - già suscettibile di accertamento con adesione.

Pertanto, per quanto concerne gli avvisi di recupero crediti che divengono definibili in adesione, con riduzione a 1/3 delle sanzioni irrogate, per stimare il connesso effetto finanziario occorre evidenziare che tale previsione ha portata innovativa esclusivamente in relazione agli atti riferiti ai crediti inesistenti, secondo la definizione recata dall'articolo 13, comma 5, del D.Lgs. 471/1997, e non anche a quelli relativi ai crediti non spettanti.

In relazione agli avvisi di recupero di tali crediti, la norma offre al contribuente la possibilità di definire in adesione o in acquiescenza la pretesa con una riduzione a 1/3 delle sanzioni irrogate. Per stimare le minori entrate teoriche riferite a tale evenienza, occorre applicare un tasso di 2/3 alle riscossioni storiche delle sanzioni irrogate per tali fattispecie. Giova precisare che l'adesione per gli atti di recupero non prevede la possibilità di rateizzare e di compensare gli importi dovuti.



In termini numerici, si evidenzia che gli importi riscossi a titolo di sanzione, nel triennio 2021-2023, in relazione agli avvisi di recupero dei crediti inesistenti, ammontano a:

2021	2022	2023
33.000.000	11.000.000	10.500.000

Conseguentemente, l'importo medio delle riscossioni delle sanzioni in argomento ammonta a **euro 18.166.667** e l'onere connesso alla maggiore riduzione (pari al 67%) ottenibile in sede di adesione (o acquiescenza) è quantificabile, in euro **12.171.666 (0,67*18.166.667)** annui a decorrere dal 2024.

Per la copertura di tali oneri si provvede, mediante corrispondente riduzione delle maggiori entrate derivanti dalle modifiche recate dall'articolo 4 del presente decreto.

Per quanto concerne, invece, l'indicazione della possibilità di presentare istanza di accertamento con adesione nel contesto dello schema di provvedimento di cui all'art. 6-bis dello Statuto, la stessa non ha effetti significativi sulle tempistiche complessive, in quanto la nuova disciplina del contraddittorio coordinato con il procedimento di adesione, tramite le modifiche introdotte negli articoli successivi del presente decreto, conferma i tempi massimi del procedimento su istanza del contribuente.

In particolare, si evidenzia che il decreto in commento è volto a coordinare la procedura di accertamento con adesione con l'istituto del contraddittorio preventivo di cui al nuovo articolo 6-bis dello Statuto del contribuente, al fine di renderlo maggiormente coerente con la legislazione vigente.

Segnatamente, la versione attuale delle disposizioni in materia di accertamento con adesione prevede che, in caso di presentazione dell'istanza di accertamento con adesione da parte del contribuente che ha ricevuto un provvedimento impositivo, il termine del ricorso (60gg) si sospenda per 90gg. Pertanto, tra la notifica dell'atto e l'avvio del procedimento contenzioso intercorrono 150gg (60+90).

Conseguentemente, le disposizioni recate dal decreto delegato in commento consentono di mantenere invariata la durata complessiva del procedimento, "assorbendo" il contraddittorio preventivo all'interno del procedimento di accertamento con adesione.

In particolare, sono ipotizzabili le seguenti tre ipotesi.

Ipotesi 1: se il contribuente presenta istanza di accertamento con adesione dopo la ricezione dello schema di provvedimento - scelta da effettuare entro 30gg - non potrà presentare una nuova istanza di adesione a seguito della notifica del provvedimento impositivo. Pertanto, in tal caso, il termine complessivo di durata del procedimento è di 90gg (30+60), con una riduzione di 60gg rispetto a quello derivante dal combinato disposto dell'articolo 6-bis dello Statuto dei contribuenti e dell'articolo 6 del D.lgs. 218/1997.

Ipotesi 2: se il contribuente decide di presentare osservazioni entro 60gg dalla ricezione dello schema di provvedimento, in caso di successiva istanza di accertamento con adesione presentata a seguito della notifica del provvedimento impositivo, il termine del ricorso è sospeso per soli 30gg. Di conseguenza, la durata complessiva del procedimento sarebbe di 150gg (60+60+30), con conseguente invarianza della tempistica del procedimento rispetto a quanto attualmente previsto.



Ipotesi 3: in relazione agli avvisi di recupero crediti, attualmente non tutti definibili in sede di accertamento con adesione, se il contribuente decide di presentare istanza di accertamento con adesione in esito alla notifica del provvedimento, il termine del ricorso si sospende per 90gg. Di conseguenza, la durata del procedimento si incrementa di 90gg, arrivando a un totale di 150gg (60+90) rispetto agli attuali 60gg.

Per quanto detto, una delle tre ipotesi non ha impatto sulle tempistiche procedurali, mentre negli altri due casi si può avere, rispettivamente, un aumento (di 90 gg) o una riduzione (di 30gg). Tali dati vanno letti unitamente all'eliminazione dell'istituto del reclamo/mediazione, che, come noto, aveva una durata di 90 giorni e si rendeva applicabile in maniera automatica a tutti i provvedimenti impositivi di valore inferiore a Euro 50.000. In termini concreti, per valutare l'effetto complessivo delle disposizioni citate, occorre evidenziare che nell'ultimo triennio i procedimenti di mediazione gestiti dagli Uffici ammontano a circa **180.000**. Di contro, gli avvisi di recupero potenzialmente definibili in adesione sono, sempre in relazione all'ultimo triennio, pari a **27.260**.

Va, altresì, valorizzata l'avvenuta eliminazione del termine di 60 giorni che, dopo la consegna di un processo verbale di constatazione, obbligava l'amministrazione finanziaria a sospendere le attività in attesa di eventuali deduzioni difensive del contribuente. Per completezza, va anche evidenziato che tale "risparmio" viene in parte controbilanciato dal termine di 30gg entro il quale, ai sensi dell'introducendo articolo 5-quater, il contribuente può aderire ai processi verbali di constatazione. Si ha, quindi, una riduzione netta di 30 giorni.

Pertanto, considerato che l'istituto dell'accertamento con adesione continuerà a non essere applicabile ai provvedimenti automatizzati e parzialmente automatizzati (con ciò intendendosi tutti gli atti impositivi fondati su violazioni riscontrate in maniera certa e diretta, e non via presuntiva, utilizzando le informazioni disponibili nelle banche dati) appare evidente che l'effetto combinato delle varie norme menzionate non comporta un aumento della durata media dei procedimenti di accertamento.

Per quanto detto, l'impatto sulle tempistiche del recupero coattivo delle somme derivanti dagli atti impositivi interessati dalle modifiche delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), fermi restando gli oneri ascritti alle disposizioni ivi contenute, e di quelle di cui allo stesso articolo 1, comma 1, lett. b), n. 1 e lettere e) ed f), è, invece, da stimarsi neutro, tenuto conto che le fasi dedicate all'interlocuzione con il debitore continueranno a concludersi in un lasso temporale idoneo a non incidere sui tempi medi di consegna dei carichi ad Agenzia Entrate – Riscossione.

Con riferimento, invece, alla **lettera d) del comma 1 dell'articolo 1**, che prevede l'introduzione nell'ordinamento dell'adesione diretta ai processi verbali di constatazione (PVC), si osserva che, per valutare gli effetti finanziari della norma, occorre confrontare la riduzione sanzionatoria ad 1/6 con le dinamiche proprie della procedura di accertamento con adesione.

In particolare, l'adesione diretta al PVC, pur comportando una riduzione sanzionatoria maggiore rispetto all'accertamento con adesione (ordinario) - conseguente ad un invito al contraddittorio o a un provvedimento impositivo - non permette di modificare il *quantum* dell'imposta connessa alle violazioni constatate. Di contro, l'accertamento con adesione (ordinario) viene perfezionato a seguito di un'interlocuzione tra Amministrazione finanziaria e contribuente, che si può concludere con una rivisitazione del *quantum* del tributo e, quindi, con l'applicazione delle



sanzioni riproporzionate al nuovo importo dell'imposta evasa.

Ciò premesso, si evidenzia che negli anni 2019, 2020, 2021 e 2022 le sanzioni ridefinite in sede di accertamento con adesione (atto che si perfeziona con il versamento delle somme dovute) risultano ridotte mediamente dell'83%, cioè di un importo equivalente a quello che si avrebbe con la riduzione a 1/6.

Inoltre, si evidenzia che nell'anno 2023, in forza dei commi da 179 a 185 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2023, per gli accertamenti con adesione di cui agli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, relativi a:

- processi verbali di constatazione consegnati entro la data del 31 marzo 2023;
- avvisi di accertamento e ad avvisi di rettifica e di liquidazione non impugnati e ancorai impugnabili alla data del primo gennaio 2023 e a quelli notificati successivamente, entro il 31 marzo 2023;
- inviti al contraddittorio emessi ai sensi degli articoli 5, comma 1, 5-ter e 11, comma 1 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, notificati entro il 31 marzo 2023;

le sanzioni di cui al comma 5 dell'articolo 2 e al comma 3 dell'articolo 3 del citato decreto legislativo n. 218 del 1997 sono state applicate nella misura di un diciottesimo del minimo previsto dalla legge, di conseguenza, tale riduzione è stata scontata nei flussi previsionali delle entrate di Bilancio. Pertanto, dalla disposizione in argomento non derivano effetti negativi di gettito.

Le disposizioni contenute al **comma 2 dell'articolo 1**, invece, sono di tipo procedimentale e non comportano un incremento di oneri per l'Erario.

Anche le disposizioni contenute ai **commi da 3 a 6 dell'articolo 1** sono di tipo procedimentale e non comportano un incremento di oneri per l'Erario.

La disposizione contenuta al **comma 7 dell'articolo 1** prevede, invece, espressamente che l'attuazione delle modifiche normative contenute nei diversi commi dell'articolo 1, ad esclusione delle previsioni recate dal comma 1, lettera a), non comportano maggiori oneri per l'Erario e che le Amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti posti a loro carico, anche in relazione ad eventuali potenziamenti delle infrastrutture informatiche necessarie a gestire e garantire la conservazione degli atti e delle attestazioni di notifica, con le risorse umane e strumentali attualmente a disposizione.

La disposizione di cui al successivo **articolo 2**, invece, come affermato espressamente dal comma 10, deve essere attuata dalle amministrazioni interessate utilizzando le risorse umane e strumentali già disponibili e, quindi, alla stessa non vengono ascritti effetti onerosi.

In particolare, l'**articolo 2** ha come obiettivo quello di razionalizzare e potenziare le disposizioni normative che si occupano dell'analisi del rischio di evasione e frode fiscale, che ricomprende tutte le attività finalizzate - attraverso la valorizzazione delle informazioni presenti nelle banche dati di cui dispone l'Amministrazione finanziaria - all'individuazione delle fattispecie maggiormente lesive degli interessi erariali.

Passando ora all'esame dell'articolato normativo, la disposizione (comma 1) chiarisce il significato da attribuire alla locuzione «analisi del rischio», nonché ai suoi elementi essenziali, in modo da fornire agli operatori del diritto un criterio ermeneutico univoco; a tal riguardo, si evidenzia che non vengono analiticamente descritte le varie soluzioni di intelligenza artificiale utilizzabili, poiché le stesse saranno perimetrare da un Regolamento unionale di prossima emanazione. Inoltre, la disposizione (commi 2, 3 e 4) traspone, sistematizzandole,



nell'ordinamento tributario alcune delle recenti modifiche che hanno interessato la materia della protezione dei dati personali.

In particolare, muovendosi lungo tre direttrici, la disposizione:

- individua in maniera chiara quali sono le finalità perseguite attraverso le attività di analisi del rischio, identificandole nella prevenzione e nel contrasto all'evasione fiscale, alla frode fiscale e all'abuso del diritto in materia tributaria, nonché nello stimolo dell'adempimento spontaneo e nello svolgimento dei controlli preventivi;
- ribadisce la possibilità di utilizzare in maniera integrata, nel perseguimento degli scopi citati, tutte le informazioni presenti nelle banche dati di cui dispone l'Agenzia delle entrate, anche attraverso l'interconnessione con altri archivi pubblici gestiti da enti che non appartengono all'Amministrazione finanziaria;
- disciplina la possibilità di limitare, nei limiti in cui ciò sia necessario a garantire l'interesse pubblico generale di prevenire e contrastare gli inadempimenti degli obblighi tributari, alcuni dei diritti degli interessati assicurando, al contempo, che siano adottate idonee misure di garanzia. Quella da ultimo citata è una fattispecie già prevista, in relazione alla materia tributaria, dalla disciplina nazionale e unionale in materia di protezione dei dati personali. Tuttavia, la disposizione in illustrazione affida ad un regolamento del Sig. Ministro dell'Economia e delle finanze il compito di darvi attuazione.

Considerato che le citate disposizioni hanno carattere definitorio, ovvero si limitano a prevedere un uso integrato di banche dati già disponibili, alla stessa non si ascrivono effetti di gettito. Ed ancora, la proposta di intervento normativo (commi 5 e 6) modifica alcune parti dei Testi Unici relativi all'accertamento delle imposte dirette e dell'imposta sul valore aggiunto, in modo da aggiornare, in relazione alle attività di analisi del rischio, le definizioni in essi contenute che, oramai, sono divenute oltremodo desuete.

Avendo carattere definitorio, le disposizioni citate non producono effetti di gettito.

Nella parte finale dell'articolato (commi 7, 8 e 9) sono presenti delle modifiche volte, sostanzialmente, a rendere applicabile anche alla Guardia di finanza quanto sino ad ora esposto in relazione alle attività di analisi del rischio svolte dall'Agenzia delle entrate, rafforzando, altresì, le forme di collaborazione in essere tra le due istituzioni.

Considerato che le disposizioni in argomento si limitano a prevedere un uso integrato di banche dati già disponibili, o il rafforzamento di modalità operative già esistenti, alla stessa non si ascrivono effetti di gettito.

Da ultimo (comma 10), si afferma che l'attuazione della disposizione in illustrazione deve avvenire nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente.

In termini di individuazione dei soggetti interessati, l'intervento non pone nuovi o diversi oneri a carico di cittadini e imprese, giacché si limita a contestualizzare in ambito fiscale alcune delle previsioni del Codice dell'amministrazione digitale e del Codice della protezione dei dati personali. Inoltre, la disposizione, pur incidendo sulla possibilità di utilizzare in maniera integrata le informazioni disponibili nei data base fiscali, non introduce nuovi adempimenti comunicativi a carico dei contribuenti. Per quanto concerne, invece, le attività delle pubbliche amministrazioni, si evidenzia che l'Agenzia delle entrate e la Guardia di finanza dovranno assumere una serie di iniziative tecnico-organizzative volte a dare concretezza alle nuove facoltà istruttorie offerte dalla norma e a istituire le unità integrate di analisi del rischio previste dal comma 9 della norma.



Tuttavia, tali attività possono essere svolte in base alle risorse disponibili a legislazione vigente, tenuto conto degli investimenti che i citati Enti hanno già effettuato nel settore della digitalizzazione e, in particolare, dell'analisi del rischio e delle diverse disposizioni normative che contemplano forme di collaborazione in materia istruttoria e di accertamento. Pertanto, l'intervento appare fattibile sia in termini organizzativi che finanziaria senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

L'**articolo 3** si riferisce al riordino di attività amministrative, a fronte della quale non vi sono effetti di gettito. Anche con riferimento agli strumenti di cooperazione attualmente non disciplinati dal DPR 600/1973, si tratta di strumenti già previsti dagli accordi internazionali e dalla normativa unionale di riferimento. L'intervento di cui all'**articolo 3**, in sostanza, riguarda attività amministrative che l'Amministrazione finanziaria di fatto già svolge e che può comunque svolgere con le risorse umane, strumentali e finanziarie di cui dispone in base a quanto previsto dalla legislazione vigente.

Con riferimento all'**articolo 4**, invece, considerando il primo intervento normativo sull'articolo 35 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, che si applica ai soggetti non residenti in uno Stato membro dell'Unione europea (UE) o dello Spazio Economico Europeo (SEE), che adempiono agli obblighi fiscali ai fini IVA tramite un rappresentante fiscale, vincolando la possibilità di accedere al sistema *VIES (VAT Information Exchange System)* alla prestazione di una idonea garanzia, è possibile stimare a seguito dell'introduzione della disposizione effetti positivi sul gettito, a regime, per circa 143 milioni di euro.

L'importo stimato è frutto di un'analisi effettuata nel comparto dell'*e-commerce*, per il quale sono disponibili i dati trasmessi dalle principali piattaforme di commercio elettronico per il 2022 e i dati dei modelli *Intrastat*.

In relazione a tale comparto, per il 2022, risultano circa 22 mila soggetti non residenti, con rappresentante fiscale in Italia, che hanno acquistato servizi (fonte modelli *Intrastat*), verosimilmente a titolo di commissioni, dalle principali piattaforme elettroniche, per un totale di 420 milioni di euro. Tale importo, versato a titolo di commissioni, equivale a circa 2,1 miliardi di merce venduta. Dal confronto con i dati dichiarativi, è emerso che 7.300 tra i soggetti individuati hanno un volume d'affari inferiore a quello stimato partendo dalle commissioni, per una IVA evasa totale pari a circa 143 milioni di euro.

Il valore stimato dell'IVA evasa è prudenziale, considerato che il calcolo non considera l'evasione connessa alle operazioni effettuate dai soggetti non residenti, con rappresentante fiscale, al di fuori dalle piattaforme elettroniche obbligate alla trasmissione dei dati e le vendite effettuate attraverso i punti vendita fisici, spesso alimentati da merce importata e trasferita in Italia senza alcuna forma di tracciabilità. In merito si evidenzia come la norma proposta consentirà di espungere dal mercato i soggetti evanescenti che non proseguiranno nel disegno illecito anche in virtù delle difficoltà ad ottenere l'idonea garanzia richiesta, spostando la clientela nazionale ad effettuare acquisti verso canali tracciati e *compliant* con gli adempimenti IVA. Per i restanti soggetti la garanzia potrà essere escussa dall'Amministrazione al ricorrere della contestazione dei relativi illeciti non definiti dal contribuente. In relazione alla disposizione che modifica l'articolo 17 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, potenziando il presidio sui rappresentanti fiscali, si osserva che, per il 2023 (sino ad oggi), risultano registrati 68.000 codici fiscali con rappresentante fiscale a fronte di 5.300 rappresentanti



fiscali. Tuttavia, i primi 30 rappresentanti rappresentano circa 60.000 soggetti, con una media di 2000 posizioni per rappresentante. Alla luce dell'esperienza operativa, che ha evidenziato la presenza di frodi fiscali diffuse, realizzate attraverso l'apertura di migliaia di partite IVA da parte di rappresentanti fiscali di soggetti non residenti, si ritiene che la norma, anche in ragione della garanzia graduata in relazione al numero dei soggetti rappresentati e della solidarietà per il versamento dell'IVA, possa avere effetti positivi sul gettito, già a partire dal 2024; tenuto conto che le modalità tecnico-applicative di tale garanzia verranno definite con decreto Ministeriale e ipotizzando, prudenzialmente, che detto decreto sarà emanato nella prima metà del 2024, per tale ultimo anno le previsioni di maggior gettito sono ridotte del 50%.

Di seguito si riporta il profilo finanziario degli effetti dell'articolo 4:

Importi in milioni di euro	2024	2025	2026	Dal 2027
Effetti di gettito	71,5	143	143	143
Totale	71,5	143	143	143

Le disposizioni contenute al **comma 1, lettere a) e b) dell'articolo 5** sono di tipo procedimentale e prevedono, rispettivamente, la possibilità di presentazione della dichiarazione dell'imposta sui premi assicurativi tardiva nei termini di 90 giorni dalla scadenza, nonché la riduzione dei termini di decadenza in caso di mancata o infedele denuncia.

Al fine di valutare il possibile impatto in termini di maggiori oneri ovvero di riduzioni di gettito per l'Erario, è stata effettuata una ricognizione delle attività accertative poste in essere nel triennio 2021- 2023 allo scopo di effettuare una stima della numerosità dei controlli che annualmente impegnano l'Amministrazione Finanziaria in tema di imposta sulle assicurazioni, valutandone altresì il tempo medio di lavorazione.

Dalla predetta disamina è emerso un *trend* decrescente delle irregolarità riscontrate; tuttavia per ragioni di prudenza nella effettuazione della stima in oggetto, si prende a riferimento il valore medio del numero dei controlli 2021-2023, il quale si attesta sulle 37 unità. Il predetto dato è relativo all'insieme delle diverse attività di accertamento poste in essere nei confronti di soggetti esercenti attività assicurativa - con codici attività 65.11.00 Assicurazioni sulla vita, 65.12.00 Assicurazioni diverse da quelle sulla vita, 65.20.00 Attività di riassicurazione - nel triennio considerato.

Nel triennio esaminato non risulta, inoltre, emesso alcun atto avente natura accertativa relativo a fattispecie di omessa denuncia presentata entro 90 giorni dal termine ultimo normativamente previsto (fattispecie disciplinata dal comma 1, lettera a) dell'**articolo 5** in commento).

Si ritiene plausibile presumere che nel tempo non si modifichi la numerosità degli atti da emettere nei confronti dei soggetti in argomento.

Conseguentemente si osserva che l'esiguità del numero stimato delle attività accertative può essere gestito dall'amministrazione finanziaria con le risorse umane, strumentali e finanziarie di cui dispone, grazie ad una pianificazione tempestiva delle lavorazioni, in modo da rispettare il diverso termine di decadenza.

Si osserva inoltre che solo il 36% del totale degli atti viene emesso oltre i 5 anni dalla presentazione della dichiarazione: ciò conferma quanto in precedenza evidenziato con



riferimento alla capacità per l'Amministrazione finanziaria di gestire con le risorse umane e strumentali a disposizione la riduzione del termine di decadenza senza comportare effetti sulla relativa capacità di contrastare l'evasione del comparto.

Infatti, applicando la suddetta percentuale del 36% alla stima del numero di atti da emettere annualmente in materia di imposta sulle assicurazioni (37 unità), ne consegue che l'Amministrazione dovrà gestire anticipatamente un numero non significativo, che non raggiunge le 14 unità annue.

La previsione di cui al comma 2 dell'**articolo 5** - che prevede che le modifiche di cui al comma 1, lettera a), si applicano alle dichiarazioni presentate a decorrere dal periodo di imposta successivo a quello in corso alla data di pubblicazione del decreto sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, mentre le disposizioni di cui al comma 1, lettera b), si applicano a decorrere dagli avvisi relativi al periodo di imposta successivo a quello in corso alla data di pubblicazione del decreto legislativo sulla Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, unitamente alle precedenti considerazioni, fanno concludere che le disposizioni di cui all'articolo 5, comma 1, lettere a) e b), non comportano effetti negativi di gettito per l'Erario né l'insorgenza di maggiori oneri.

Il Titolo II del decreto legislativo disciplina l'istituto del Concordato preventivo biennale (CPB) per i soggetti di minore dimensione di cui all'articolo 17, comma 1, lett. g), n. 2), Legge 9 agosto 2023, n. 111.

Tale disposizione disciplina il procedimento in esito al quale l'Agenzia delle entrate formula una proposta di CPB, che il contribuente può accettare vincolandosi, per il biennio oggetto di concordato, all'obbligo di dichiarare gli importi concordati in relazione:

- ai redditi derivanti dall'esercizio d'impresa o di arti e professioni;
- e
- al valore della produzione netta ai fini dell'IRAP.

La disciplina in argomento si rivolge a due specifiche tipologie di contribuenti:

- soggetti tenuti all'applicazione degli *Indici sintetici di affidabilità fiscale* (ISA), di cui all'articolo 9-bis del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 (SOGGETTI ISA);
- soggetti che aderiscono al regime forfetario, di cui all'articolo 1, commi da 54 a 89, della legge n. 190 del 23 dicembre 2014 e successive modificazioni (FORFETARI). Per tali ultimi contribuenti il regime ha valore sperimentale e si rende applicabile al solo anno 2024.

In generale, il meccanismo di funzionamento del CPB, disciplinato dalla disposizione in illustrazione, può essere sintetizzato nei seguenti passaggi:

- l'Agenzia delle entrate mette a disposizione dei contribuenti, o dei loro intermediari, anche avvalendosi dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione, appositi programmi informatici di ausilio all'elaborazione e all'accettazione della proposta di CPB;
- i contribuenti che intendono aderire alla proposta di CPB trasmettono all'Agenzia delle entrate l'accettazione della proposta;
- l'accettazione può essere effettuata entro il termine per il versamento del saldo delle imposte dovute (il primo anno il termine coincide con quello di presentazione della dichiarazione dei redditi);
- con l'accettazione il contribuente si obbliga a dichiarare gli importi concordati nelle



dichiarazioni dei redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive relative ai due periodi d'imposta oggetto di concordato.

- l'eventuale reddito, o valore della produzione netta, effettivamente conseguito non risulta fiscalmente rilevante nei due periodi di imposta oggetto di concordato;
- l'adesione al CPB non produce effetti ai fini dell'imposta su valore aggiunto, che quindi continua ad applicarsi secondo le modalità ordinarie;
- in caso di adesione al CPB, il contribuente resta vincolato a tutti gli ordinari adempimenti correlati alle imposte sui redditi, all'IRAP ed all'IVA;
- l'adesione al CPB comporta, altresì, che, per i periodi di imposta oggetto del concordato, gli accertamenti di cui all'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, non possano essere effettuati, salvo che in esito all'attività istruttoria condotta dall'Amministrazione finanziaria siano riscontrate le specifiche cause di decadenza dallo stesso CPB;
- inoltre, per i SOGGETTI ISA che aderiscono al CPB, è previsto un'estensione dei benefici premiali riconosciuti ai contribuenti più affidabili (comma 11 dell'articolo 9-bis del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50);
- tra le cause di decadenza dal regime è contemplato l'omesso versamento delle somme dovute in esito al concordato;
- infine, viene disposto che l'Amministrazione finanziaria destini parte della propria capacità operativa per l'attività di contrasto all'evasione nei confronti dei soggetti che non hanno applicato il CPB.

Per quanto specificatamente attiene alla platea di contribuenti cui il CPB si rende applicabile, la disposizione in argomento prevede una serie di cause di esclusione incentrate su fattispecie che possono essere considerate sintomatiche di situazioni di scarsa affidabilità (es. aver omesso di presentare la dichiarazione dei redditi, ovvero aver riportato una condanna per particolari fattispecie a rilevanza penale).

È, inoltre, statuito che siano ammessi al CPB solo i contribuenti che non risultano avere debiti tributari scaduti, non pagati e non oggetto di rateazione di importo superiore a € 5.000. A tal fine, i contribuenti possono accedere al CPB estinguendo i debiti in argomento ovvero avviando una rateazione degli stessi.

Con specifico riferimento alle basi imponibili oggetto di concordato, la disposizione prevede che:

- per i SOGGETTI ISA, al reddito di lavoro autonomo e a quello di impresa (rilevanti ai fini delle imposte sui redditi) proposti ai contribuenti ai fini del concordato vengano sommati i seguenti ulteriori componenti reddituali:
 - a) plusvalenze e minusvalenze;
 - b) plusvalenze, sopravvenienze attive, minusvalenze e sopravvenienze passive.

Per entrambe le tipologie reddituali si procederà, inoltre, alla sommatoria dei redditi o proventi relativi a partecipazioni in società, associazioni ed enti, ovvero dei componenti positivi e negativi di reddito di natura finanziaria.

L'articolato prevede, infine, che il reddito concordato, al netto dell'effetto derivante da tali aggiunte di componenti positive e negative ed anche considerando eventuali perdite pregresse, non possa essere inferiore a € 2.000.

- per i FORFETARI, il reddito d'impresa, ovvero di lavoro autonomo, non possa essere



inferiore a € 2.000.

Considerato che l'adesione al CPB avviene su base volontaria e ipotizzando che il contribuente che decide di aderire abbia razionalmente effettuato tale scelta in esito ad un ragionamento di tipo utilitaristico, è possibile ipotizzare che l'adesione avvenga:

- nel caso in cui si ritenga che il CPB, considerati i possibili orizzonti di sviluppo della propria attività, possa garantire dei benefici economici;
- al fine di usufruire della premialità offerta dall'istituto, declinabile anche in termini di minori oneri connessi alla gestione, da parte del contribuente, delle attività di controllo dell'Amministrazione finanziaria e, quindi, alla riduzione delle occasioni di conflitto e dei conseguenti contenziosi.

Tenuto conto che:

- i requisiti di accesso dovranno essere conservati nel corso della procedura,
- l'istituto del CPB permette di instaurare un rapporto tra Amministrazione finanziaria e contribuenti basato, similmente a quanto accade per il regime di adempimento collaborativo, su uno scambio tra certezza e *compliance* fiscale,

si ritiene che il nuovo regime possa dare origine a un'emersione di base imponibile e, conseguentemente, ad un effetto positivo di gettito a favore dell'Erario.

In tal senso, un primo punto da valorizzare risiede nella possibilità, per i contribuenti interessati all'adesione, di rimuovere la causa ostativa consistente nella presenza di iscrizioni a ruolo.

Inoltre, un altro elemento da considerare consiste nel meccanismo indiretto di incentivazione agli investimenti che verrà innescato dal regime del CPB.

Infatti, come sopra anticipato, la proposta di concordato è volta a cristallizzare, in termini biennali, il reddito operativo prodotto dal contribuente. Inoltre, in base ai criteri direttivi contenuti nell'articolo 9 del presente decreto, detta proposta sarà formulata «con riferimento a specifiche attività economiche, tenuto conto degli andamenti economici e dei mercati». Pertanto, la base imponibile concordataria sarà determinata partendo da una situazione di elevata *compliance* e valorizzando le possibili evoluzioni del contesto economico.

In base a tali assunti, i contribuenti saranno spinti ad effettuare investimenti che consentano di incrementare la loro redditività operativa, in modo da produrre un reddito effettivo maggiore di quello concordatario. Tale circostanza, oltre a produrre evidenti esternalità positive a favore degli *stakeholder* (es. dipendenti, fornitori etc.) dei contribuenti che aderiscono al CPB, avrà positive ricadute in termini di gettito per almeno due ordini di ragioni.

In primo luogo, infatti, i contribuenti saranno portati a raggiungere un livello di *performance* maggiore di quello che viene scontato nei flussi previsionali delle entrate di Bilancio.

Inoltre, anche se tale extra-reddito non viene immediatamente assoggettato ad imposizione nel corso del primo biennio di CPB, in caso di rinnovo la nuova proposta reddituale terrà conto delle *extra-performance* conseguite dai contribuenti.

In ultimo, si rileva che la causa di decadenza corrispondente all'omesso versamento delle imposte dovute nel corso della procedura, produrrà una notevole compressione del fenomeno della c.d. evasione da riscossione che, in base ai dati della Relazione evasione (vd. tabella a pagina 50) pubblicata nel 2023, nel 2020 ha portato a minori entrate per oltre 12 miliardi.

In termini più squisitamente stimativi, benché la versione definitiva della metodologia di stima della proposta concordataria sarà approvata con il DM di cui all'articolo 9, sono state effettuate



diverse simulazioni preliminari sulla platea dei potenziali aderenti, così da verificare il rapporto intercorrente tra i flussi previsionali di bilancio e l'incremento percentuale delle basi imponibili che sarà richiesto, rispetto a quanto dichiarato per l'anno 2023, ai contribuenti che vorranno aderire al nuovo istituto.

A tal riguardo, si precisa che le sperimentazioni sono state condotte sui redditi dichiarati per il 2021, anno per il quale si dispone di una base dati consolidata. Procedendo in tal modo, si è rilevato che il reddito concordatario, indipendentemente dalla metodologia specifica, è risultato mediamente sempre superiore a quello dichiarato di almeno un 12%. Pertanto, è ragionevole presumere, tenuto conto che la metodologia in argomento valorizza i dati contabili ed extracontabili dichiarati dal contribuente, che dalla sua applicazione deriverà un reddito concordatario, proposto per il 2024, superiore di almeno il 12% rispetto a quanto verrà dichiarato dal contribuente per il 2023.

Ciò premesso, tenuto conto che la dinamica del PIL prevista per il 2024 - come ricostruita all'interno dell'ultima Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza, che l'ha quantificata in un +3.9% è inferiore al tasso percentuale di incremento rilevato (12%), dall'adesione all'istituto del concordato preventivo si assume che deriverà un miglioramento delle basi imponibili nazionali rispetto a quanto scontato nei flussi previsionali.

Di contro, in riferimento ai contribuenti che decideranno di non aderire alla proposta, non si avrà alcun effetto in termini di gettito, giacché gli stessi adempiranno ai propri obblighi fiscali secondo le consuete modalità.

Per completezza, si evidenzia anche che tutti gli adempimenti procedurali richiesti all'Amministrazione finanziaria, e in particolare quelli previsti dagli articoli 7, 8 e 9, saranno implementati nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, così come previsto dall'articolo 39.

Per quanto detto, alla disposizione potrebbero essere ascritti effetti positivi di gettito che, tuttavia, prudenzialmente non vengono quantificati.

Gli **articoli 6, 7, 20, 21, 23, 31, 32 e 35** contengono disposizioni di natura meramente procedurale alle quali, pertanto, non si ascrivono effetti di gettito.

Gli **articoli 8, 9, 14, 27** prevedono attività a carico dell'Agenzia delle entrate finalizzate alla attuazione dell'istituto del CPB; tali adempimenti saranno effettuati con le risorse umane e strumentali disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Gli **articoli 15, 16, 17, 19 e 28** individuano le basi imponibili oggetto di concordato ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP.

Viene, altresì, dettagliato quali valori contabili non sono oggetto di concordato e devono essere considerati analiticamente nella determinazione del reddito e del valore della produzione netta ai fini IRAP per ciascuna annualità per la quale si applica il CPB.

A tal proposito si osserva che le basi imponibili così determinate, come innanzi evidenziato, possono risultare maggiori o minori rispetto a quelle effettive in ragione del risultato economico che in ciascun anno oggetto di CPB effettivamente conseguito. In tal senso si deve ritenere che i possibili benefici economici eventualmente goduti da parte della platea che accede al CPB siano controbilanciati dalla parte della platea che non otterrà i benefici economici auspicati.

L'**articolo 34** rubricato "*attività di accertamento*" dispone al comma 1 che per i periodi di



imposta oggetto del CPB, gli accertamenti di cui all'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, non possano essere effettuati salvo che in esito all'attività istruttoria dell'Amministrazione finanziaria ricorrano le cause di decadenza dallo stesso CPB (articoli 22 e 33). La limitazione pertanto riguarda i soli accertamenti di tipo presuntivo limitatamente al reddito di impresa e di lavoro autonomo.

Non sono, pertanto, precluse attività di controllo mirate a verificare la veridicità dei dati dichiarati dai contribuenti (al riguardo gli articoli 13 e 26 dispongono che i contribuenti che aderiscono al CPB restano obbligati agli ordinati adempimenti dichiarativi e contabili) oppure relativi ad imposte diverse da quelle sui redditi derivati dagli esercizi di impresa e lavoro autonomo.

Si tratta, pertanto, di particolari modalità di accertamenti correlati alle tipologie reddituali oggetto di concordato (gli articoli 12 e 25 al riguardo, prevedono che l'accettazione da parte del contribuente della proposta impegna il contribuente a dichiarare gli importi concordati nelle dichiarazioni dei redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive relative ai periodi d'imposta oggetto di concordato).

Al comma 2 dell'articolo 34 è, inoltre, previsto che l'Agenzia delle entrate e il Corpo della Guardia di finanza programmino l'impiego di maggiore capacità operativa per intensificare l'attività di controllo nei confronti dei soggetti che non aderiscono al concordato preventivo biennale o ne decadono.

Al riguardo, si osserva che la disposizione che disciplina il CPB individua alcune condizioni in presenza delle quali non ne è consentito l'accesso (articoli 10, 11 e 24).

La previsione del comma 2 prevede, come detto, tra l'altro che nei confronti di tutti coloro che non aderiscono al CPB sia intensificata l'attività di controllo.

L'**articolo 36** prevede che la commissione di esperti di cui al comma 8, dell'articolo 9-bis del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 sia sentita anche in relazione al CPB prima dell'approvazione della relativa metodologia.

Al riguardo si rileva che il richiamato comma 8 espressamente prevede che "*i componenti della commissione partecipano alle sue attività a titolo gratuito*". Inoltre, il comma 19 dell'articolo 9-bis in argomento, dispone che "*dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*".

L'**articolo 37** prevede che i soggetti che esercitano attività economiche per le quali sono stati approvati gli indici sintetici di affidabilità fiscale e che dichiarano ricavi o compensi di ammontare non superiore al limite stabilito, per ciascun indice, dal relativo decreto di approvazione del Ministro dell'economia e delle finanze, tenuti a effettuare entro il 30 giugno 2024 i versamenti risultanti dalle dichiarazioni dei redditi e da quelle in materia di imposta regionale sulle attività produttive e di imposta sul valore aggiunto, per il primo anno di applicazione dell'istituto del concordato preventivo biennale di cui al presente titolo, possono provvedervi entro il 31 luglio 2024 senza alcuna maggiorazione.

La misura si applica, oltre che ai soggetti che adottano gli indici sintetici di affidabilità fiscale o che presentano cause di esclusione dagli stessi, compresi quelli che adottano il regime di cui all'articolo 27, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, nonché quelli che applicano il regime forfetario di cui all'articolo 1, commi da 54 a 86, della legge n. 190 del 2014, anche ai soggetti che partecipano a



società, associazioni e imprese ai sensi degli articoli 5, 115 e 116, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986.

La disposizione non determina effetti ricadendo i versamenti nella stessa annualità.

L'**articolo 38**, invece, regola il differimento dei termini riguardanti la presentazione delle dichiarazioni e la pubblicazione del software ISA, avendo quindi natura meramente procedurale.

L'**articolo 39** prevede l'invarianza finanziaria dell'attuazione delle disposizioni degli articoli 7, 8, 9 e che l'Agenzia delle entrate debba provvedere ai relativi adempimenti nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente

L'**articolo 40** prevede le disposizioni finanziarie, stabilendo che agli oneri derivanti dall'articolo 1, comma 1, lettera a), valutati in 12.171.666 euro annui a decorrere dall'anno 2024, e dal comma 1 del presente articolo, pari a 59.328.334 euro per l'anno 2024 e a 130.828.334 euro annui a decorrere dall'anno 2025, si provvede mediante utilizzo delle maggiori entrate derivanti dall'articolo 4.

Si prevede, altresì, che le maggiori entrate erariali, per il biennio 2024-2025, derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui al titolo II, ad eccezione di quelle relative all'articolo 10, comma 2, affluiscono al pertinente capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, e nella misura determinata sulla base del monitoraggio effettuato dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento delle finanze e dall'Agenzia delle entrate sono destinate, anche mediante riassegnazione, al fondo di cui all'articolo 62, comma 1, del decreto legislativo 27 dicembre 2023, n. 209.

L'**articolo 41** disciplina l'entrata in vigore del provvedimento, precisando che l'articolo 1 si applica con riferimento agli atti emessi dal 30 aprile 2024, mentre le disposizioni di cui al titolo II si applicano a decorrere dal periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2023.





*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

VERIFICA DELLA RELAZIONE TECNICA

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha avuto esito Positivo.

Il Ragioniere Generale dello Stato

Firmato digitalmente

