



Dipartimento  
di Giurisprudenza

Cattedra di Diritto tributario

# L'introduzione degli ISA e le prospettive di difesa del contribuente nel giudizio tributario

Ch.ma Prof.ssa Livia Salvini

---

RELATORE

Ch.mo Prof. Giuseppe Melis

---

CORRELATORE

Matr. 137473 Giulia Cannatelli

---

CANDIDATO

Anno Accademico 2019/2020



*Alla mia Famiglia,  
ancora della mia vita,  
per i sacrifici, il sostegno e gli incoraggiamenti.  
Vi amo immensamente.*



*πάθει μάθος*

(Eschilo, *Agamennone*, v. 160)



## Indice

<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>10</b>
<b>CAPITOLO I: Gli antecedenti storici degli ISA: dalla Visentini <i>ter</i> agli studi di settore .....</b>	<b>12</b>
1. Breve <i>excursus</i> storico: gli strumenti di normalizzazione del reddito. ....	12
1.1. Considerazioni sulla compatibilità tra i metodi di normalizzazione del reddito e il principio di capacità contributiva.....	15
1.2. La Visentini <i>ter</i> del 1984: gli accertamenti standardizzati. ....	19
1.3. I coefficienti di congruità dei ricavi e di reddito.....	20
1.4. I coefficienti presuntivi di ricavi e di reddito.....	21
1.5. La cd. “ <i>minimum tax</i> ”.....	23
1.6. I parametri presuntivi. ....	24
2. Gli studi di settore: natura giuridica, funzione sistemica e meccanismo applicativo.....	28
2.1. Il meccanismo applicativo degli studi di settore .....	33
2.2. L’evoluzione degli studi di settore nel corso degli anni.....	38
2.3. Ruolo e valore probatorio degli studi di settore nel procedimento e nel contenzioso tributario. ....	42
2.4. Il ruolo del contraddittorio in materia di studi di settore. Inquadramento generale. ....	54
2.4.1. (Segue). Il contraddittorio in materia di studi di settore nella prassi e nella giurisprudenza della Cassazione. ....	62
2.4.2. (Segue). Le recenti pronunce della Corte di Cassazione. ....	69
2.5. Gli studi di settore e la tutela del contribuente: la motivazione dell’atto di accertamento. ....	72
2.6. Considerazioni conclusive sulla scarsa attendibilità degli studi di settore. ....	79
<b>CAPITOLO II: L’introduzione degli ISA e la loro disciplina .....</b>	<b>89</b>
1. La genesi e le finalità degli ISA. ....	89
2. I riferimenti normativi: dall’art. 9- <i>bis</i> del Decreto Legge 24 aprile 2017, n. 50 (convertito in Legge 21 giugno 2017, n. 96) al D.M. 17 agosto 2019. ...	97
3. L’elaborazione degli ISA. ....	103
3.1. Il ruolo della SOSE S.p.A. nel processo di costruzione degli ISA. ....	108
3.2. La costruzione degli ISA. ....	109
3.3. Gli indicatori elementari di affidabilità e di anomalia.....	111
3.4. La metodologia ISA. ....	121
3.4.1. I Modelli Organizzativi di <i>Business</i> (MOB). ....	126

3.4.2.	Stima di più basi imponibili.....	130
3.4.3.	Il nuovo modello di stima.....	131
3.4.4.	Dati <i>panel</i> .....	132
3.4.5.	Effetto individuale.....	134
3.4.6.	Andamento congiunturale.....	135
3.4.7.	Il confronto con banche dati esterne.....	135
3.4.8.	Reportistica.....	139
3.5.	Il giudizio di affidabilità fiscale.....	144
4.	Il processo di <i>tax compliance</i> : dall'acquisizione delle informazioni al parere della Commissione degli Esperti.....	150
5.	Informazioni necessarie per il giudizio di affidabilità.....	153
5.1.	Informazioni risultanti dal cassetto fiscale.....	154
5.2.	Reperimento delle informazioni.....	156
5.3.	Importazione delle informazioni nel <i>software</i> ISA.....	160
5.4.	Informazioni richieste nei modelli ISA.....	162
6.	L'ambito soggettivo di applicazione.....	164
6.1.	Individuazione dell'attività prevalente.....	165
6.2.	Le cause di esclusione.....	166
6.2.1.	Inizio e cessazione dell'attività.....	170
6.2.2.	Periodo di non normale svolgimento dell'attività.....	171
6.2.3.	Determinazione del reddito con criteri forfetari.....	173
6.2.4.	Imprese multiattività.....	175
6.2.5.	Enti del terzo settore e imprese sociali.....	175
7.	Profili sanzionatori.....	178
8.	Regime premiale: graduazione dei benefici in funzione dell'affidabilità.....	181
8.1.	Esonero dal visto di conformità.....	188
8.2.	Esclusione dalla disciplina delle società non operative e in perdita sistematica.....	192
8.3.	Esclusione degli accertamenti basati sulle presunzioni semplici.....	194
8.4.	Riduzione dei termini di accertamento.....	195
8.5.	Esclusione dalla determinazione sintetica del reddito complessivo.....	195
9.	Rilevanza degli indici ai fini dell'accertamento: l'ambiguità normativa dell'art. 9- <i>bis</i> del Decreto Legge n. 50 del 2017.....	196
<b>CAPITOLO III: Riflessioni critiche sugli ISA: strumento di <i>compliance</i> o metodo di accertamento iniquo?.....</b>		<b>204</b>
1.	Un cambiamento radicale nel rapporto Fisco - contribuente:	



dall'accertamento presuntivo all'affidabilità del contribuente in un'ottica di premialità. ....	204
2. Gli elementi di forza degli ISA. ....	212
2.1. Il contrasto all'evasione fiscale.....	216
2.2. Gli ISA come strumento di supporto nella gestione aziendale.....	221
3. Criticità degli ISA.....	222
3.1. Capacità contributiva e premialità. ....	228
3.2. Le norme sugli ISA come nome "in bianco": il possibile conflitto con l'art. 23 Cost. ....	232
3.3. La compatibilità degli ISA con la disciplina IVA.....	237
3.4. Aderenza degli ISA alla realtà economica di riferimento. ....	241
3.4.1. La base statistica di riferimento e la mancata considerazione di alcuni fattori (età, genere, specializzazione). ....	245
3.4.2. I meccanismi di calcolo poco sensibili. ....	248
3.4.3. La mancata considerazione delle condizioni di marginalità economica. ....	249
4. La tutela del contribuente dopo l'introduzione degli ISA: la "scomparsa" del contraddittorio.....	251
4.1. Dal contraddittorio preventivo alle "note esplicative". ....	253
4.2. La funzione degli ISA e la selezione dei contribuenti da assoggettare a controllo.....	256
4.3. La "terra di mezzo" tra inaffidabilità e premialità. ....	258
4.4. La possibile rettifica dei dati presenti in anagrafe tributaria. ....	260
4.5. L'errato calcolo del punteggio ISA: quale tutela per il contribuente? .....	261
5. La tutela della <i>privacy</i> del contribuente.....	264
6. Prospettive di difesa del contribuente.....	267
6.1. La mancanza di un atto impugnabile immediatamente lesivo in ambito ISA e la struttura "impugnatoria" del processo tributario. ....	268
6.2. La selezione dei soggetti da sottoporre a controllo: lesione dell'imparzialità e del buon andamento della Pubblica Amministrazione <i>ex art. 97</i> della Costituzione. ....	279
7. L'ipotizzabile impugnazione dinanzi al TAR del Decreto Ministeriale di approvazione ed emanazione degli ISA. ....	283
<b>CONCLUSIONI.....</b>	<b>292</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>299</b>
<b>RINGRAZIAMENTI.....</b>	<b>333</b>

## INTRODUZIONE

In un mondo in rapida evoluzione come quello odierno, ove i rapporti sono sempre più digitali, rapidi ed internazionali, anche il rapporto tra il Fisco ed il contribuente deve trasformarsi: non più repressivo e inquisitorio, ma preventivo, incentrato sulla *compliance* e sulla fiducia.

Come evidenziato dalla dottrina<sup>1</sup>, *“la compliance del contribuente – cioè una sua partecipazione attiva, collaborativa, leale alla determinazione della sua effettiva capacità contributiva – è inevitabile se si vuole elevare, giustamente, il tasso di etica fiscale dei cittadini, spesso assai discutibile. Tuttavia, questa collaborazione presuppone, a sua volta, due ulteriori condizioni. Innanzitutto, un quadro giuridico certo e trasparente che consenta di definire compiutamente i criteri da seguire per la determinazione del reddito. Inoltre, lo schema di ricostruzione deve fornire risultati effettivamente aderenti alla realtà fattuale dei cittadini. Se si chiede la collaborazione dei contribuenti – a prescindere dal livello della pressione fiscale – la compliance presuppone l’esistenza di una reale corrispondenza tra quanto preteso e quanto dovuto. Diversamente, è davvero ipocrita pensare che possa esservi una sua crescita a meno che non si confidi comunque nell’adesione – sia pure entro certi limiti – qualificando il surplus versato “costo della tranquillità”, come, a suo tempo, definito”*.

Nel corso del tempo il legislatore tributario italiano, tenendo sempre a mente l’obiettivo primario di combattere, contrastare ed eliminare l’evasione fiscale, ha adoperato diversi strumenti di predeterminazione del reddito: gli accertamenti standardizzati della Visentini *ter*, i coefficienti di congruità dei ricavi e di reddito, i coefficienti presuntivi di ricavi e di reddito, la *minimum tax*, i parametri e gli studi di settore.

Tramite l’introduzione di questi meccanismi, gli Uffici fiscali venivano dotati di strumenti particolarmente incisivi, fondati su analisi statistiche ed impiegabili per la rettifica dell’imponibile fiscale dichiarato dai contribuenti.

Tuttavia, mentre nell’ambito delle misure più risalenti il rapporto tra

---

<sup>1</sup> CAPOLUPO S., “Gli indici sintetici di affidabilità sostituiscono gli studi di settore”, Il Fisco, n. 47 del 2016, p. 4.

Amministrazione finanziaria e contribuente era incentrato sulla repressione *ex post* della mancata ottemperanza al disposto legislativo da parte del cittadino, solo nell'ultimo periodo di applicazione degli studi di settore e, maggiormente, con l'avvento dei nuovi indici sintetici di affidabilità fiscale (cd. ISA), il rapporto tra Fisco e contribuente sembra essere mutato realmente in un'ottica di dialogo preventivo e premialità.

Partendo da queste considerazioni, il presente elaborato si prefissa due principali obiettivi.

Dopo aver indagato gli antecedenti storici di questi nuovi strumenti di *compliance* e aver analizzato, in breve, la loro disciplina introdotta dall'art. 9-bis del d. l. n. 50 del 24 aprile 2017, si cercherà di appurare se il professato mutamento radicale nel rapporto tra Amministrazione finanziaria e cittadino si è realmente realizzato o se, invece, gli ISA si sostanziano in una mera riedizione, sotto altro nome, dei vecchi studi di settore.

A tal fine, si esaminerà il meccanismo applicativo degli ISA, con particolare riguardo alle modalità di elaborazione dei parametri di affidabilità fiscale e tenendo conto dell'impatto del nuovo strumento nel procedimento di accertamento tributario. Compiuta questa analisi, secondo e forse più interessante obiettivo di questo elaborato sarà quello di sviluppare una riflessione critica ed indagare le criticità di questo nuovo strumento, la sua effettiva natura e le possibili prospettive difensive del contribuente sia prima che durante il contenzioso tributario.

## CAPITOLO I: Gli antecedenti storici degli ISA: dalla Visentini *ter* agli studi di settore

SOMMARIO: **1.** Breve *excursus* storico: gli strumenti di normalizzazione del reddito. – **1.1.** Considerazioni sulla compatibilità tra i metodi di normalizzazione del reddito e il principio di capacità contributiva. – **1.2.** La Visentini *ter* del 1984: gli accertamenti standardizzati. – **1.3.** I coefficienti di congruità dei ricavi e di reddito. – **1.4.** I coefficienti presuntivi di ricavi e di reddito. – **1.5.** La cd. “*minimum tax*”. – **1.6.** I parametri presuntivi. – **2.** Gli studi di settore: natura giuridica, funzione sistemica e meccanismo applicativo. – **2.1.** Il meccanismo applicativo degli studi di settore. – **2.2.** L’evoluzione degli studi di settore nel corso degli anni. – **2.3.** Ruolo e valore probatorio degli studi di settore nel procedimento e nel contenzioso tributario. – **2.4.** Il ruolo del contraddittorio in materia di studi di settore. Inquadramento generale. – **2.4.1.** (Segue). Il contraddittorio in materia di studi di settore nella prassi e nella giurisprudenza della Cassazione. – **2.4.2.** (Segue). Le recenti pronunce della Corte di Cassazione. – **2.5.** Gli studi di settore e la tutela del contribuente: la motivazione dell’atto di accertamento. – **2.6.** Considerazioni conclusive sulla scarsa attendibilità degli studi di settore.

### **1. Breve *excursus* storico: gli strumenti di normalizzazione del reddito.**

Sin dal 1865, nell’ambito dei metodi di accertamento dei redditi di impresa e di lavoro autonomo, il nostro ordinamento fiscale è stato segnato da un netto contrasto tra il principio di tassazione del reddito effettivo, determinato mediante l’adozione di criteri analitici, e l’introduzione di meccanismi impositivi fondati sull’utilizzo del cd. “reddito normale”<sup>2</sup>.

Come emergerà dal breve *excursus* storico tratteggiato nei paragrafi seguenti, nel corso dell’evoluzione del sistema fiscale italiano queste due tendenze si sono alternate a seconda del diverso atteggiamento manifestato dal legislatore, talvolta proteso a privilegiare il principio costituzionale della capacità contributiva disciplinato dall’art. 53 della Costituzione e, conseguentemente, il sistema di

---

<sup>2</sup> Sul tema è particolarmente interessante il contributo di GALLO F., “*Il dilemma reddito normale o reddito effettivo: il ruolo dell’accertamento induttivo*”, in *Rass. Trib.*, 1989, I, pp. 463 ss.

accertamento analitico dell'imponibile fiscale; talvolta orientato, invece, a tutelare l'interesse erariale, tramite il ricorso a metodi di accertamento induttivo che potessero agevolare l'Amministrazione finanziaria nell'azione di controllo e recupero del gettito fiscale.

Questo contrasto è stato alimentato anche dalla rilevante contraddizione che si è sviluppata tra le norme di diritto sostanziale, volte a privilegiare una determinazione "effettiva" del reddito assoggettabile a tassazione, e l'evoluzione degli strumenti procedurali e processuali che hanno consentito, invece, all'Amministrazione finanziaria di ricorrere all'utilizzo di criteri presuntivi e statistici per ricostruire, in via induttiva, la base imponibile del prelievo fiscale<sup>3</sup>.

Il ricorso a forme embrionali di accertamento induttivo era consentito già nell'ambito delle prime leggi sull'imposta di ricchezza mobile, ma risultava più facilmente utilizzabile in economie di tipo statico ed arretrato e si scontrava con le caratteristiche delle grandi imprese; per esse era doveroso riferirsi alla situazione specifica della società sottoposta ad accertamento e, quindi, determinare il reddito *"per via analitica sulla base delle risultanze del bilancio"*<sup>4</sup>.

Allo stesso tempo, però, gli uffici dell'Amministrazione finanziaria non disponevano di una struttura adeguata per effettuare i dovuti controlli e le appropriate verifiche su una vasta platea di soggetti di piccole e medie dimensioni. Queste circostanze hanno determinato, sin dai primi momenti di formazione del sistema fiscale italiano, una differenziazione di trattamento in merito alla determinazione del reddito tra grandi imprese e piccole e medie imprese (cd. PMI): mentre il reddito delle grandi società era determinato analiticamente, quello delle PMI era infatti determinato utilizzando un *"reddito medio e ordinario riferibile alla*

---

<sup>3</sup> Come rileva PERRONE L., in *"Accertamento del reddito di impresa (linee evolutive)"* in Enc. dir. fin., Annali, I, Milano, 2006, pp. 9-10, *"l'attribuzione sul piano normativo di una maggiore efficacia dello strumento presuntivo sembra produrre, almeno in apparenza, una contraddizione tra norme sostanziali, volte alla determinazione del reddito di impresa in termini di effettività, e norme procedurali che consentono, invece, all'amministrazione finanziaria determinazioni concrete della base imponibile ispirate a criteri medio-statistici di larga approssimazione"*.

Già L. Einaudi in un'opera del 1940 (cfr. EINAUDI L., *"Principii di scienza delle finanze"*, Einaudi, Torino, ed. 1940) evidenziava le problematiche dell'accertamento induttivo connotato da grandi elementi di discrezionalità ed esortava, allo stesso tempo, ad un miglioramento del sistema di normalizzazione del reddito di volta in volta adoperato. In particolare l'Autore riteneva che *"allo scopo di evitare la rigidità della legge e l'arbitrio del funzionario, la valutazione indiziaria"* poteva *"essere regolata dalla legge soltanto per quanto riguarda i criteri generali"*

<sup>4</sup> BORIA P., *"Gli studi di settore: natura giuridica e funzione sistematica"* in Quaderni della Rivista di Diritto Tributario, Giuffrè Editore, Milano, 2010, p. 1.

*attività svolta*”<sup>5</sup>.

Nel T.U.I.D. del 1958 venne ribadito il principio della tassazione secondo il criterio del “reddito effettivo”<sup>6</sup>.

Successivamente, dopo anni di studi e diversi progetti di legge, si giunse ad individuare i punti essenziali e i criteri per la realizzazione di una grande riforma del sistema tributario.

La legge n. 825 del 9 ottobre 1971 fu così emanata dal Parlamento per attuare una riforma “secondo i principi costituzionali del concorso di ognuno in ragione della propria capacità contributiva e della progressività”<sup>7</sup>.

Tra i punti essenziali di tale riforma, entrata in vigore a partire dal 1973, vi era l’assoggettamento di tutti i contribuenti alla determinazione analitica della base imponibile secondo i dati emergenti dalla contabilità e dal bilancio: si ribadiva, dunque, la preferenza per il criterio di tassazione del reddito effettivo, pur riconoscendosi, in casi residuali, la possibilità di ricorrere a forme di accertamento sintetico o induttivo, basate su di un reddito medio ordinario calcolato forfaitariamente e tramite indici e parametri di diversa natura.

Tuttavia, l’estensione della modalità di determinazione in via analitica della base imponibile comportò, invece dell’auspicata parità di trattamento tra grandi imprese e PMI, un ulteriore sistema di discriminazione, questa volta a vantaggio delle piccole e medie imprese.

Infatti, come autorevole dottrina<sup>8</sup> pone in risalto, “l’equiparazione delle grandi imprese e delle piccole e medie imprese aveva assunto un carattere decisamente formale, cui non corrispondeva la sostanza del fenomeno impositivo; ed invero, le imprese di minori dimensioni potevano sottrarsi agli obblighi tributari con relativa semplicità, acquisendo pertanto un vantaggio competitivo (anche sul mercato) assai rilevante nel confronto con le imprese di maggiori dimensioni”. Inoltre, “la scelta teorica di tassare il reddito effettivo analiticamente determinato si scontrò

---

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> CONTE D., “*Studi di settore e redditometro: evoluzione e prospettive*” in Quaderni della Rivista di Diritto Tributario, Giuffrè Editore, Milano, 2010, pp.189 ss.

Ad esempio, il T.U.I.D., all’articolo 118, secondo comma, prevedeva la tassazione dei soggetti in base al bilancio. Quindi, sulla base delle risultanze del bilancio erano accertati i singoli elementi attivi e passivi che componevano il reddito del contribuente.

<sup>7</sup> Art. 1 della L. 825 del 1971.

<sup>8</sup> BORIA P., “*Gli studi di settore...*”, *op. cit.*, pp. 2 ss.

(...) con la difficoltà pratica di individuare la reale ed effettiva capacità contributiva di ogni singolo contribuente, in un contesto in cui era notevolmente aumentato il numero di dichiarazioni da controllare”<sup>9</sup>.

Proprio a causa di queste criticità, mentre una parte della dottrina<sup>10</sup> ha sottolineato gli effetti positivi della tassazione di imprese di ogni tipo e dei lavoratori autonomi in base alle risultanze bilancistiche, auspicando una generalizzazione della metodologia di determinazione del reddito sulla base del bilancio, un'altra parte della dottrina ha sostenuto che questa estensione ha rappresentato, invece, uno dei difetti maggiori della riforma fiscale degli anni '70 del secolo scorso, che si è tradotta, concretamente, nella concessione alle PMI di “*uno status privilegiato da esibire in caso di controlli*”<sup>11</sup>.

In un tale contesto e a causa delle critiche espresse dalla dottrina, si è assistito ad un processo di allontanamento dalla regola della determinazione analitica della base imponibile per ritornare al metodo dell'accertamento induttivo-sintetico.

A causa delle obiettive difficoltà nell'applicazione del metodo analitico a certe categorie di contribuenti (*in primis* professionisti e PMI) e con l'obiettivo principale di contemperare le esigenze di certezza del gettito con il principio di equità, nel corso del tempo sono stati dunque introdotti strumenti di determinazione induttiva dell'ammontare dei ricavi e dei compensi<sup>12</sup>, finalizzati ad agevolare l'onere probatorio dell'Amministrazione finanziaria in sede processuale, senza pregiudicare la tassazione del contribuente secondo la sua reale ed effettiva capacità contributiva.

### **1.1. Considerazioni sulla compatibilità tra i metodi di normalizzazione del reddito e il principio di capacità contributiva.**

Prima di esaminare i vari strumenti di “normalizzazione” del reddito introdotti nell'ambito della disciplina fiscale, occorre verificare in che termini queste forme di accertamento possano ritenersi compatibili con il principio costituzionale di

---

<sup>9</sup> CONTE D., “*Studi di settore e redditometro...*”, *op. cit.*, pp. 190 ss.

<sup>10</sup> GALLO F., “*Il dilemma reddito normale o reddito effettivo ...*”, *op. cit.*, pp. 316 ss.

<sup>11</sup> TREMONTI G., “*Strumenti giuridici utilizzati ed utilizzabili*” in GERELLI E. – VALIANI R. (a cura di), “*La crisi dell'imposizione progressiva del reddito*”, Milano, 1984, pp. 239 ss., spec. 261-266.

<sup>12</sup> CONTE D., “*Studi di settore e redditometro...*”, *op. cit.*, pp.195 ss.

capacità contributiva sancito nell'art. 53<sup>13</sup>.

Come si è anticipato, tutti i metodi di accertamento induttivo mirano a salvaguardare l'interesse erariale alla riscossione dei tributi, semplificando l'attività di accertamento dell'Amministrazione finanziaria. Secondo la dottrina, dunque, questi strumenti presentano indubbi benefici sotto il profilo fiscale, perché *“consentono di indirizzare l'attività di accertamento essenzialmente su elementi esterni all'attività imprenditoriale, oggettivamente misurabili e facilmente riconoscibili (quali sono i fattori della produzione), evitando agli uffici finanziari l'onere ricostruttivo del risultato d'esercizio attraverso le complesse ricerche sulla contabilità e sulla documentazione negoziale dell'impresa”*<sup>14</sup>. Inoltre queste *“tecniche forfetarie di determinazione del reddito permettono di abbattere sensibilmente il carico di adempimenti e obblighi strumentali posti a carico delle piccole imprese, riducendo notevolmente il costo della cd. compliance tributaria”*<sup>15</sup>.

La scelta di utilizzare uno strumento presuntivo di determinazione della base imponibile poneva e pone, tuttavia, dubbi in merito *“alla affidabilità della forfetizzazione dei risultati economici riferibili alla realtà imprenditoriale, stante l'inevitabile approssimazione dei criteri induttivi accolti (...) e dunque l'insanabile contrasto con il principio di capacità contributiva”*<sup>16</sup>.

Infatti, l'art. 53 Cost.<sup>17</sup>, laddove prevede che *“tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva”*, intende colpire la capacità economica del singolo contribuente. Tale indice di grandezza economica deve rispondere, però, a due requisiti fondamentali: *in primis* deve essere effettivo, ovvero sia reale, concreto, verificabile nella sua dimensione effettuale e pragmatica;

---

<sup>13</sup> Sulla connotazione essenzialmente solidaristica del principio di capacità contributiva si rimanda a MOSCHETTI F., *“Il principio della capacità contributiva”*, CEDAM, Padova, 1973; sul suo ruolo primariamente garantistico si rimanda a GAFFURI F., *“L'attitudine alla contribuzione”*, Giuffrè editore, Milano, 1969, pp. 88 ss.; sui limiti al potere di imposizione, sia formale, sia sostanziale, che discendono dal principio si rinvia a DE MITA E., *“Il principio di capacità contributiva”*, in Interesse fiscale e tutela del contribuente, Giuffrè Editore, Milano, 1991, p. 33 e a MARONGIU G., *“I fondamenti costituzionali dell'imposizione tributaria. Profili storici e giuridici”*, Giappichelli editore, Torino, 1991.

<sup>14</sup> BORIA P., *“Gli studi di settore...”*, op. cit., pp. 2 ss.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> BORIA P., *“Gli studi di settore...”*, op. cit., pp. 2 ss.

<sup>17</sup> L'art. 53 Cost. esprime non solo un criterio di misurazione del prelievo fiscale della ricchezza, ma anche il presupposto di legittimità giuridica dell'imposizione tributaria, legandosi strettamente al principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost.



*in secundis* l'indice economico sottoposto a tassazione deve essere attuale, vale a dire effettivamente realizzato e non meramente immaginato.

In definitiva, nel vigente ordinamento giuridico italiano, il principio di capacità contributiva assicura che ogni prelievo sia giustificato da indici rivelatori di ricchezza, ai fini di una giusta ripartizione del carico fiscale.

L'adozione di metodi di accertamento induttivi, fondati su una ricchezza presunta e non necessariamente effettiva, potrebbe ritenersi, dunque, in contrasto con il principio di capacità contributiva.

Inoltre, questi dubbi sono enfatizzati dall' *"incertezza che attualmente contrassegna la nozione di capacità contributiva"*<sup>18</sup>, in merito alla possibilità di annoverare fra gli indici di capacità contributiva anche parametri connessi con il diverso *status* sociale dei vari contribuenti e, di conseguenza, di adoperare metodi presuntivi di accertamento per facilitare il controllo fiscale da parte dell'Amministrazione finanziaria.

La questione è stata affrontata dalla Corte Costituzionale in numerose sentenze<sup>19</sup>.

Tra le tante che meriterebbero di essere citate, è particolarmente esaustiva la pronuncia n. 283 del 1987, in cui la Consulta ha riconosciuto la razionalità e la coerenza rispetto all'art.53 Cost. dei coefficienti presuntivi di reddito o di maggior reddito, *"in quanto ancorano l'accertamento ad elementi che debbono essere rigorosamente dimostrati e sono idonei a costituire fonte sicura di rilevamento della capacità contributiva. Infatti, l'accertamento fondato sulla prova della sussistenza di <<elementi e circostanze di fatto certi>>, i quali dimostrano l'inattendibilità della quantificazione del reddito risultante dalla determinazione analitica e la correlativa sussistenza di un maggior reddito, si palesa come un accertamento presuntivo che, lungi dal violare il principio costituzionale della*

---

<sup>18</sup> Sentenza della Corte costituzionale n. 21 del 2005.

<sup>19</sup> Si vedano, *ex multis*, la sentenza n. 45 del 4 giugno 1964 della Corte costituzionale che ha dato una prima definizione di capacità contributiva come *"idoneità economica dell'individuo a concorrere alle spese pubbliche, la quale si esprime attraverso indici economicamente valutabili quali: il patrimonio, il reddito, il risparmio, la spesa effettuata per consumi e/o investimenti, i trasferimenti di ricchezza e/o beni (...); fenomeni, cioè, sempre suscettibili di una valutazione economica oggettiva"*; la sentenza n. 16 del 18 marzo 1965 della Corte costituzionale nella quale è stato statuito che il metodo di calcolo della rendita catastale *"violerebbe quel principio costituzionale che esige una tassazione proporzionata alla capacità contributiva del cittadino"*; la sentenza n. 200 del 15 luglio 1976 della Corte costituzionale; la sentenza n. 103 del 27 febbraio 1991 e la sentenza n. 41 del 22 febbraio 1999.

*correlazione tra capacità contributiva e imposizione tributaria, ne costituisce un mezzo di attuazione, in quanto è reso ragionevole dal ricorso a indici idonei a dare fondamento reale alla corrispondenza tra imposizione e capacità contributiva*<sup>20</sup>.

In una prospettiva di continuità di questo orientamento, la Corte costituzionale, nell'ordinanza n. 297 del 13 luglio 2004 riguardante lo strumento del cd. redditometro, ha precisato, nuovamente, che i metodi presuntivi di accertamento consentono all'Amministrazione finanziaria *“di determinare presuntivamente il reddito del contribuente sulla base di parametri che, alla luce delle consolidate massime di esperienza, sono indici rivelatori di reddito del contribuente”*<sup>21</sup>.

Sulla base di queste premesse, con un orientamento che si è mostrato costante nel tempo, la Corte costituzionale ha, quindi, *“riconosciuto la necessità che le presunzioni, per poter essere considerate in armonia con il principio della capacità contributiva sancito dall'art. 53 Cost. debbono essere confortate da elementi concretamente positivi che le giustifichino razionalmente”*<sup>22</sup>.

Detto in altri termini, la Consulta ha concluso per la legittimità delle presunzioni purché attendibili e costruite in modo molto specifico. Inoltre, proprio per garantire la loro attendibilità, dal momento che possono esserci delle circostanze soggettive e contingenti non tenute in considerazione durante la loro elaborazione, è necessario prevedere un momento di dialogo e confronto tra il Fisco ed il contribuente.

Pertanto, alla luce delle conclusioni raggiunte dalla Corte costituzionale, qualsiasi metodo presuntivo di accertamento può ritenersi costituzionalmente aderente al principio di capacità contributiva purché sussistano alcune condizioni: i risultati ai quali conduce devono, anzitutto, rispondere a canoni di ragionevolezza, logicità e normalità; deve essere possibile opporre una diversa ricostruzione probatoria; i

---

<sup>20</sup> Sentenza della Corte costituzionale n. 283 del 1987.

<sup>21</sup> Ordinanza della Corte costituzionale n. 297 del 2004.

<sup>22</sup> Sentenza n. 200 del 15 luglio 1976. Lo stesso orientamento è stato confermato nella sentenza n. 41 del 22 febbraio 1999.

Sull'argomento, con due importanti pronunce (cfr. sentenze nn. 155 e 156 del 2001), la Corte costituzionale ha, inoltre, chiarito che *“la capacità contributiva non presuppone l'esistenza necessariamente di un reddito o di un reddito nuovo, ma è sufficiente che vi sia un collegamento tra prestazione imposta e presupposti economici presi in considerazione, in termini di forza e consistenza economica dei contribuenti o di loro disponibilità monetarie attuali, quali indici concreti di situazione economica degli stessi contribuenti”*. In secondo luogo, la Consulta ha affermato che *“rientra nella discrezionalità del legislatore, con il solo limite della arbitrarietà, la determinazione dei singoli fatti espressivi della capacità contributiva che, quale idoneità del soggetto all'obbligazione di imposta, può essere desunta da qualsiasi indice che sia rivelatore di ricchezza e non solamente dal reddito individuale”*.

metodi presuntivi impiegati, inoltre, quanto all'accertamento dei redditi di impresa e di lavoro autonomo, devono essere assistiti da ulteriori elementi probatori o, almeno, indiziari, così da garantire alla "realtà" contributiva ricostruita per il loro tramite un elevato grado di attendibilità<sup>23</sup>.

## **1.2. La Visentini *ter* del 1984: gli accertamenti standardizzati.**

Le esigenze poste in evidenza nei precedenti paragrafi, con riferimento alla necessità di fornire all'Amministrazione finanziaria strumenti di accertamento semplificato e idonei a controllare un numero elevato di piccole e medie imprese, hanno condotto all'introduzione dei coefficienti presuntivi previsti dall'art.29, co. 2, d.l. 853/1984 (conv. in L. 17/1985 – cd. *Visentini ter*).

Questa prima forma di accertamento standardizzato fu introdotta, infatti, con l'obiettivo di far ritornare l'evasione ad un livello minimo ed accettabile, fornendo agli uffici dell'Amministrazione finanziaria un mezzo per accertare i soli contribuenti in contabilità semplificata.

Tramite l'art. 29, co. 2, d.l. 853/1984 venne quindi previsto che gli uffici finanziari potessero rettificare le dichiarazioni dei redditi mediante la determinazione del maggiore ammontare di ricavi o compensi calcolato sulla base di presunzioni costruite partendo dagli elementi caratterizzanti l'attività svolta. Tale accertamento doveva, tuttavia, essere preceduto dall'invio all'interessato di una richiesta di chiarimenti, per tenere conto della situazione concreta del contribuente.

Nell'avviso di accertamento era poi necessario indicare una serie di elementi, come l'ubicazione dell'attività, la quantità e qualità degli addetti, i beni strumentali adoperati, la quantità delle materie prime acquistate.

Il sistema previsto dalla *Visentini ter* si discostava dai principi presenti nella delega alla riforma tributaria degli anni '70 (in merito all'eccezionalità dell'utilizzo del metodo di accertamento sintetico-induttivo), connotandosi come metodo di accertamento di natura ordinaria e non eccezionale. In particolare, l'Amministrazione finanziaria non doveva ricorrere a presunzioni qualificate ai

---

<sup>23</sup>Per ulteriore approfondimento si rimanda a LUPI R., "*Metodi induttivi e presunzioni nell'accertamento tributario*", Giuffrè editore, Milano, 1988, pp. 75 ss. e TOSI L., "*Le predeterminazioni normative nell'imposizione reddituale*", Giuffrè editore, Milano, 1999, pp. 80 ss. e 434 ss.

sensi dell'art. 2729 del codice civile (quali la gravità, la precisione e la concordanza), ma poteva limitarsi a provare il legame sussistente tra gli elementi posti alla base di queste predeterminazioni e i maggiori volumi di compensi o ricavi tassabili.

Tuttavia, questo sistema di accertamento presentava dei limiti strutturali: in particolare, il legislatore elencava gli elementi su cui poter basare le presunzioni, senza fornire però delle indicazioni valide per la costruzione di un collegamento tra queste ultime e i ricavi da determinare. Spettava, quindi, al singolo ufficio ricostruire tale collegamento funzionale tra gli elementi dell'attività esercitata e i ricavi determinati; un'operazione di elevata complessità che condusse ad una stasi nell'applicazione operativa dello strumento. Pochi ed isolati furono infatti gli accertamenti effettuati utilizzando questa metodologia.

Ciononostante, rispetto al passato, la Visentini *ter* portò ad un'evoluzione nel sistema tributario italiano. Si notò, infatti, una maggiore propensione da parte dei contribuenti al porre in essere comportamenti *tax compliant*, probabilmente per il timore di un utilizzo di tali accertamenti da parte dell'Amministrazione finanziaria.

### **1.3. I coefficienti di congruità dei ricavi e di reddito.**

Per superare le problematiche legate ai coefficienti presuntivi introdotti nell'ambito della Visentini *ter*, con l'art.11, primo comma, del d.l. n. 69 del 1989, convertito dalla l. n. 154 del 1989, fu prevista l'elaborazione di appositi "*coefficienti di congruità dei corrispettivi e dei componenti positivi e negativi di reddito (...) determinati in relazione al settore di attività economica e al rispettivo andamento, alla localizzazione geografica, alle dimensioni del comune e alle sue caratteristiche socio-economiche, alle dimensioni dei locali, al numero, qualità e retribuzione degli addetti, ai consumi di materie prime e semilavorati e merci e di energia, alle caratteristiche dei beni strumentali impiegati, al numero delle prestazioni mediamente effettuabili nell'unità di tempo, agli altri parametri economici che siano utilizzabili in relazione a singoli settori di attività anche con riferimento al periodo iniziale dell'attività*"<sup>24</sup>.

Tali coefficienti di congruità dei corrispettivi e dei componenti positivi e negativi

---

<sup>24</sup> Art.11, primo comma, d.l. 69/1989.

di reddito vennero individuati con il d.p.c.m. 16 maggio 1989.

Attraverso il loro utilizzo gli uffici poterono basare la rideterminazione induttiva dell'ammontare dei ricavi (o anche delle operazioni imponibili ai fini IVA) su un giudizio di congruità dei valori indicati in dichiarazione, trasladando l'onere della prova contraria sul contribuente che avesse dichiarato importi inferiori a quelli determinabili sulla base di tali coefficienti: in sostanza, dunque, tramite i coefficienti era possibile determinare il "reddito normale" del contribuente, partendo dal livello medio di ricavi, corrispettivi o compensi calcolati per ciascuna categoria produttiva o professionale.

#### **1.4. I coefficienti presuntivi di ricavi e di reddito.**

Con l'emanazione dell'art. 6 della l. n. 413 del 1991 i coefficienti di congruità vennero aboliti e ricondotti ai soli coefficienti presuntivi di ricavi e reddito, fondati su una serie di parametri extracontabili relativi all'attività esercitata. Tali parametri vennero stabiliti e regolamentati da una serie di d.p.c.m. e le informazioni necessarie per la loro applicazione vennero ottenute dalle dichiarazioni dei redditi degli stessi contribuenti, dagli accertamenti degli uffici fiscali e dai dati forniti da enti, istituti, C.A.F., organizzazioni di categoria e società specializzate in rilevazioni economico-statistiche. I coefficienti, inoltre, erano sottoposti ad aggiornamenti ed erano basati su una funzione di regressione lineare multipla, che avrebbe dovuto *"consentire di risalire al valore di una variabile dipendente partendo dai valori di una serie di variabili indipendenti, la cui correlazione con la prima sia espressa da particolari coefficienti determinati statisticamente"*<sup>25</sup>.

Attraverso un sistema di accertamento diametralmente opposto rispetto a quello previsto per i coefficienti di congruità, la scelta fu, quindi, quella di valorizzare la parte del reddito di impresa costituita dai ricavi o dai compensi, prendendo in considerazione due variabili: la variabile dipendente costituita dai ricavi o compensi e quella indipendente formata dai costi inerenti all'attività.

A differenza dell'accertamento introdotto dalla Visentini *ter*, che era basato sugli elementi caratterizzanti l'attività svolta, i coefficienti presuntivi di ricavi e reddito si fondavano anche su caratteristiche geografiche e socio-economiche riguardanti il

---

<sup>25</sup> TOSI L., *"Le predeterminazioni normative..."*, op. cit., p. 246.

luogo di esercizio dell'attività esercitata.

Mediante l'introduzione di questi coefficienti si tentò, dunque, di colmare le lacune dei precedenti metodi presuntivi di accertamento e di dotare gli uffici di uno strumento che consentisse di procedere ad un accertamento induttivo nei confronti dei soggetti che avessero adottato la contabilità semplificata<sup>26</sup>. Quei soggetti che invece avevano adottato la contabilità ordinaria potevano essere sottoposti all'accertamento induttivo mediante l'utilizzo dei coefficienti solo all'interno dell'ordinaria attività di controllo<sup>27</sup>.

Per poter procedere all'accertamento era necessario lo scostamento tra i ricavi o i compensi dichiarati e quelli determinati sulla base dei coefficienti, formati sulla base dei dati raccolti dalle dichiarazioni dei contribuenti, in sede di accertamento, tramite le organizzazioni economiche di categorie, e da diverse altre fonti a disposizione dell'Amministrazione finanziaria.

Dal punto di vista procedimentale, poi, l'accertamento in base a questi coefficienti doveva essere preceduto da una richiesta di chiarimenti al contribuente, pena la nullità dell'avviso di accertamento altrimenti emesso. Attraverso la richiesta di chiarimenti il contribuente aveva così l'occasione di spiegare le ragioni per le quali il reddito dichiarato si discostava da quello risultante dall'applicazione dei coefficienti.

Qualora il contribuente non avesse fornito risposta alla richiesta, non avrebbe potuto addurre, nell'eventuale fase contenziosa, gli elementi non rappresentati.

Pur essendo basati su una mole ingente di dati e in apparenza maggiormente attendibili, i coefficienti si rivelarono ben presto approssimativi e furono oggetto di aspre critiche, al punto che alcuni arrivarono a prospettare che essi potessero dar luogo ad una sostituzione dell'ordinario presupposto d'imposta con un presupposto diverso, ovverosia quello del "reddito consumato". Non era, inoltre, chiarito a livello legislativo quali fossero le modalità di calcolo e le tecniche statistiche impiegate per l'individuazione dei coefficienti e nemmeno erano specificati i criteri di selezione dei campioni analizzati.

Inoltre, alcuni censurarono tale strumento nella parte in cui limitava la possibilità

---

<sup>26</sup> Il regime di contabilità semplificata per le imprese minori è disciplinato dall'art.18 del d.P.R. n. 600 del 1973.

<sup>27</sup> Si veda a tal proposito TOSI L., *"Le predeterminazioni normative..."*, op. cit., pp. 238 ss.

per il contribuente di fornire prova contraria rispetto alla pretesa erariale: al contribuente era infatti consentito l'adeguamento spontaneo ai valori predeterminati in modo da sottrarsi all'accertamento oppure fornire prova del reddito effettivamente conseguito, una prova che risultava essere *diabolica*. In ogni caso, comunque, l'accertamento sulla base dei coefficienti – al pari di quello basato sui successivi parametri e studi di settore – non aveva risvolti penali, ma comportava solo l'irrogazione di sanzioni amministrative.

### **1.5. La cd. “*minimum tax*”.**

L'istituto della *minimum tax*, già utilizzato all'epoca della sua introduzione negli ordinamenti fiscali esteri, consisteva in un indicatore di reddito minimo, determinato su base presuntiva ed applicabile ad alcune categorie di contribuenti, in particolare imprenditori individuali, imprese familiari e società di persone con ricavi inferiori a 360 milioni annui se produttrici di servizi o inferiori al miliardo se esercenti attività di commercio, nonché artisti e professionisti con compensi annui inferiori a 380 milioni.

Introdotta, seppur in via temporanea, dall'art. 11-*bis*, primo comma, del d.l. n. 384 del 1992, convertito, con delle modifiche, dalla l. n. 438 del 1992, la *minimum tax* nasceva con una precisa funzione, vale a dire quella di verificare che il reddito dichiarato dai contribuenti non fosse inferiore ad un reddito minimo presunto<sup>28</sup>, stabilito sulla base di condizioni soggettive ed oggettive differenziate a seconda delle diverse attività esercitate.

Qualora il contribuente avesse dichiarato un reddito inferiore, l'Amministrazione finanziaria avrebbe provveduto immediatamente, tramite notifica di una cartella di pagamento, alla liquidazione e alla riscossione delle maggiori imposte determinate in via presuntiva, nonché delle soprattasse nella misura del 40% e degli interessi nella misura del 9%.

Ciononostante il contribuente aveva una possibilità di difesa: egli poteva, infatti, nell'arco di trenta giorni, ottenere lo sgravio in caso di errore degli uffici o a fronte

---

<sup>28</sup> Questo reddito minimo presunto era conosciuto come “contributo diretto lavorativo”. Il superamento di tale reddito minimo comportava l'immediata iscrizione a ruolo della relativa imposta e delle corrispondenti soprattasse. Nel 1994 l'adeguamento alla *minimum tax* permetteva di evitare gli accertamenti induttivi.

di particolari situazioni contingenti; nel caso in cui non fosse stato in grado di dimostrare tali circostanze, avrebbe invece dovuto effettuare il pagamento o, eventualmente, presentare ricorso alle Commissioni tributarie.

L'Amministrazione finanziaria disponeva, dunque, di uno strumento avente un, potenzialmente, forte impatto sul gettito: in sede di dichiarazione dei redditi, infatti, si procedeva all'applicazione automatica del calcolo, confrontando immediatamente quanto dichiarato con il valore di ricavo minimo presunto.

Grazie alla *minimum tax*, il Fisco riuscì ad ottenere maggiori entrate fiscali in un intervallo di tempo particolarmente ridotto.

Anche questo strumento di normalizzazione del reddito, nonostante gli effetti benefici sulle entrate fiscali di quegli anni, presentava però un punto debole: chi dichiarava un reddito almeno pari al livello minimo era tenuto a corrispondere la maggiore imposta richiesta, mentre chi evadeva ma riusciva comunque a dichiarare un reddito anche solo di poco superiore a quello minimo non doveva corrispondere nulla.

Inoltre, occorre sottolineare che la *minimum tax* venne introdotta ed applicata in concomitanza con i coefficienti presuntivi. Al fine di coordinare i due istituti, si stabilì che i valori scaturenti in seguito all'applicazione dei coefficienti non potevano essere inferiori al contributo diretto lavorativo, appunto il reddito minimo presunto.

In conclusione, considerando il suo meccanismo di funzionamento, la *minimum tax* aveva degli effetti iniqui sui contribuenti.

## **1.6. I parametri presuntivi.**

Nel 1995 i coefficienti presuntivi vennero abbandonati e sostituiti dai parametri presuntivi, i quali furono introdotti nel nostro ordinamento con l'art. 3 della l. n. 549 del 1995<sup>29</sup> in via provvisoria e nell'attesa che si elaborassero i nuovi "studi di

---

<sup>29</sup> Come sottolinea MELIS G., in "Lezioni di diritto tributario", Sesta Edizione, Giappichelli Editore, Torino, 2018, pp. 345 ss., "in riferimento ai parametri venne peraltro sollevata questione di legittimità costituzionale della disposizione che li aveva istituiti (art.3, co.181 e ss., L. 549/1995), per violazione del principio di riserva di legge. (...) tale questione non venne tuttavia accolta dalla Corte costituzionale (105/2003), la quale ritenne che oltre ad essere stati puntualmente delineati i soggetti cui si applicavano tali meccanismi, era stata definita con precisione anche la tipologia di accertamento (analitico-presuntivo ex art. 39, co.1, lett. d), d.p.r. 600/73) nel cui contesto essi avrebbero operato".



settore”.

In particolare, il comma 181 dell’art. 3 prevedeva che *“fino alla approvazione degli studi di settore, gli accertamenti di cui all’articolo 39, primo comma, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni, possono essere effettuati, senza pregiudizio della ulteriore azione accertatrice con riferimento alle medesime o alle altre categorie reddituali, nonché con riferimento ad ulteriori operazioni rilevanti ai fini dell’imposta sul valore aggiunto, utilizzando i parametri di cui al comma 184 del presente articolo ai fini della determinazione presuntiva dei ricavi, dei compensi e del volume d’affari”*.

Inizialmente, l’operatività dei parametri, nei confronti dei contribuenti minori in contabilità semplificata e nei confronti di quelli in contabilità ordinaria la cui contabilità risultasse, però, inattendibile in seguito ad ispezioni, doveva limitarsi all’anno di imposta 1995, ma lo slittamento nell’applicazione degli studi di settore comportò la loro efficacia anche per i periodi di imposta successivi, fino al 1997<sup>30</sup>.

I parametri presentavano notevoli affinità con i coefficienti; anche essi erano dei meri moltiplicatori che venivano applicati a degli indici contabili con l’intento di determinare ricavi e compensi attribuibili ad un soggetto con le stesse modalità di applicazione valide per i coefficienti, con la sola eccezione che i parametri potevano essere impiegati per determinare il maggior reddito solo in caso di scostamento da quello dichiarato per un importo superiore ad alcune soglie prestabilite in appositi decreti. Inoltre, i parametri si fondavano su elaborazioni statistiche più complesse e sofisticate, che prendevano in considerazione una maggiore quantità di dati e che dovevano, dunque, considerarsi più accurate.

La forma di accertamento sulla base dei parametri presuntivi era caratterizzata da quattro fasi: una prima fase di elaborazione statistica durante la quale l’Amministrazione finanziaria aveva il compito di determinare in base a dati statistici il reddito che ciascun contribuente appartenente ad un determinato settore

---

<sup>30</sup> Negli anni di vigenza degli studi di settore i parametri restavano applicabili a tutte quelle attività commerciali per le quali non erano stati approvati specifici studi di settore. Il periodo di imposta 2016, considerata l’introduzione degli indici sintetici di affidabilità fiscale (cd. ISA), doveva essere l’ultimo anno di applicazione dei parametri, ma la Legge di Bilancio 2018 (L. 205/2017) ha prorogato l’entrata in vigore degli indici al 1° gennaio 2018. Di conseguenza, fino alla piena introduzione degli ISA, l’Amministrazione finanziaria ha continuato a fare riferimento ai parametri per le attività commerciali per le quali non erano stati approvati specifici ISA.

e che svolgeva una certa attività avrebbe dovuto conseguire; una seconda fase di accertamento nella quale l'ufficio fiscale confrontava il reddito normale determinato presuntivamente nel corso della fase precedente con il reddito dichiarato dal singolo contribuente; la terza fase era quella del contraddittorio e prevedeva l'avvio, da parte dell'Agenzia delle Entrate, del procedimento di accertamento con adesione mediante un invito, trasmesso al contribuente, ad esporre le prove che giustificassero l'eventuale scostamento del reddito dichiarato da quello determinato dall'ufficio con l'utilizzo dei parametri; la quarta ed ultima fase era quella dell'accertamento vero e proprio con cui l'Agenzia delle Entrate determinava il maggior reddito ed applicava le sanzioni previste dalla vigente normativa.

Rispetto ai coefficienti presuntivi, con i quali molte erano le analogie, i parametri si differenziavano, principalmente, per la possibilità di assoggettare ad accertamento anche i soggetti in contabilità ordinaria, ma solo se essa risultasse inattendibile.

Inoltre, a differenza dei coefficienti, i parametri erano elaborati e costruiti su una mole molto più ampia di informazioni. Oltretutto, mentre nell'accertamento basato su coefficienti era sufficiente uno scostamento di qualunque entità tra valore del reddito dichiarato e valore del reddito forfettario, nell'ambito dell'accertamento da parametri lo scarto tra i predetti valori doveva essere superiore ad alcune soglie stabilite con decreto.

La funzione dei parametri era, dunque, quella di verificare che i ricavi o compensi dichiarati dal contribuente fossero congrui rispetto a quelli che erano stati determinati a livello statistico e, in caso di mancata congruità, consentivano di individuare il volume di affari complessivo del soggetto accertato, nell'ambito di un accertamento induttivo condotto ai sensi dell'art. 39, primo comma, del d.P.R. n. 600 del 1973.

È necessario precisare che i parametri costituivano presunzioni semplici<sup>31</sup> e il loro meccanismo non prendeva in considerazione elementi di natura extra-contabile. Oltretutto, l'accertamento da parametri poteva essere effettuato senza pregiudizio

---

<sup>31</sup> Si tratta di una considerazione non di poco conto. Infatti, data la loro natura di presunzioni semplici, i parametri non potevano da soli essere posti a fondamento di un avviso di accertamento ma dovevano essere corroborati da altri elementi.

per l'ulteriore azione accertatrice con riferimento alle altre categorie reddituali di talché l'Amministrazione finanziaria non poteva più integrare o modificare l'accertamento in aumento mediante la notifica di nuovi avvisi basati su elementi già noti o conoscibili al momento della notifica del primo avviso, ma potevano essere emessi ulteriori atti fondati su elementi già noti o conoscibili riguardanti però categorie reddituali diverse da quelle che avevano formato oggetto di rettifica nel precedente accertamento.

A differenza dei metodi presuntivi di accertamento introdotti in precedenza, l'art. 3 della l. n. 549 del 1995 non specificava i procedimenti di costruzione dei parametri, rinviando ad apposite note tecniche allegate a successivi decreti attuativi<sup>32</sup>.

Il meccanismo delineato nell'ambito dei D.P.C.M. 29 gennaio 1996 e 27 marzo 1997 prevedeva in particolare che gli elementi presuntivi da utilizzare in sede di accertamento venissero elaborati attraverso una "campionatura" dei contribuenti. Successivamente, dopo aver individuato un settore omogeneo, si procedeva ad una suddivisione del campione di riferimento, operando una distinzione tra i soggetti che svolgevano la stessa attività, ma mediante l'utilizzo di strutture produttive diverse. Questo aspetto, che differenziava i parametri dai coefficienti presuntivi, avrebbe dovuto consentire un miglior adattamento del metodo accertativo alla situazione specifica e concreta del contribuente.

Proprio al fine di ottenere questo risultato, nell'ambito della disciplina sui parametri, fu introdotto il cd. "fattore di adeguamento personalizzato", che consentiva di considerare, nel calcolo statistico, alcuni aspetti territoriali ed attinenti al singolo contribuente oggetto di accertamento.

Alla fine, nonostante il "*più sofisticato processo di elaborazione*"<sup>33</sup>, l'esperienza dei parametri risultò non molto diversa da quella dei coefficienti presuntivi.

Entrambi gli strumenti ponevano l'onere della prova a carico del contribuente, esonerando (di fatto) gli uffici dalla motivazione della pretesa erariale. Inoltre, nell'accertamento parametrico era previsto un livello minimo di ricavi, stabilito nella soglia non inferiore a lire 500.000, che il contribuente avrebbe dovuto generare nel periodo di imposta considerato. Questo livello minimo,

---

<sup>32</sup> Note tecniche allegate al D.P.C.M. 29 gennaio 1996 e al D.P.C.M. 27 marzo 1997.

<sup>33</sup> MELIS G., "*Lezioni di diritto tributario*", op. cit., pp. 345 ss.

apparentemente, non era motivato da esigenze statistiche o economiche, ma rispondeva a mere esigenze di gettito fiscale<sup>34</sup>. Infine, l'esercizio del diritto di difesa del contribuente era estremamente limitato a causa della mancata esteriorizzazione dei criteri statistici posti a fondamento dell'elaborazione dei parametri.

## **2. Gli studi di settore: natura giuridica, funzione sistemica e meccanismo applicativo.**

Come si è potuto notare dalla breve disamina dei metodi presuntivi di accertamento che si sono susseguiti prima dell'entrata in vigore degli studi di settore, ossia l'accertamento *ex Visentini ter*, i coefficienti presuntivi, la *minimum tax* e i parametri, essi tendevano ad un "*accatastamento dei minori redditi di impresa e di lavoro autonomo*"<sup>35</sup>, attraverso un meccanismo di accertamento presuntivo fondato su indici di natura statistica.

Tali strumenti avrebbero dovuto consentire di superare le difficoltà legate all'utilizzo, in via ordinaria, di metodi di accertamento "analitici".

Come sottolineato<sup>36</sup>, infatti, con la riforma tributaria del 1971<sup>37</sup> il legislatore fiscale, facendo leva sul principio costituzionale di capacità contributiva, aveva posto al centro dell'individuazione della base imponibile il reddito effettivo determinato in maniera analitica, partendo dalle scritture contabili o dal bilancio per i soggetti obbligati a redigerlo.

---

<sup>34</sup> TOSI L., "*Le predeterminazioni normative...*", *op. cit.*, p. 262; DE MITA E., "*Per una soluzione ponte, ma il futuro esige più coraggio*", articolo pubblicato in *Il Sole 24 Ore*, 13 febbraio 1996.

<sup>35</sup> MANZONI I., "*Potere di accertamento e tutela del contribuente nelle imposte dirette e nell'IVA*", Milano, 1993, p. 331. L'Autore, nel periodo di vigenza dei coefficienti e con un'analisi particolarmente acuta, aveva già evidenziato i rischi intrinseci nel sistema di determinazione presuntiva del reddito: l'irrazionalità e l'arbitrio. Al fine di evitare tali conseguenze, l'Autore auspicava la presa in considerazione di alcuni elementi, quali, ad esempio, la possibilità di ricondurre la produzione dei redditi alle sei categorie enunciate all'art.6 del T.U.I.R. (d.P.R. n. 917 del 1986), una certa normalità nell'andamento della produzione dei redditi e la rispondenza di tale produzione a procedure generali ed uniformi.

<sup>36</sup> Si veda in particolare il paragrafo 1.

<sup>37</sup> Infatti la legge delega di riforma del sistema tributario aveva ribadito il principio per cui l'accertamento del reddito complessivo netto doveva essere effettuato in maniera analitica, sulla base dei singoli redditi che lo componevano e individualmente considerati secondo le regole proprie a ciascuno di essi. In questo modo i redditi delle categorie *ex art. 6 del T.U.I.R.* erano oggetto di un unico accertamento avente come risultato finale la determinazione del reddito complessivo imputabile al soggetto passivo dell'imposta. Il legislatore, quindi, ancorando l'individuazione del reddito imponibile ad elementi di natura obiettiva e documentale (quali le risultanze contabili di tenuta obbligatoria) perseguiva l'obiettivo di rendere il reddito imponibile il più possibile aderente al reddito effettivamente conseguito dal contribuente, in questo modo rispettando il disposto dell'art. 53 della Costituzione.

Con il fine di estendere questa modalità di accertamento, il legislatore aveva, da una parte, sottoposto i contribuenti a numerosi obblighi di natura strumentale (tra cui, appunto, la tenuta e conservazione delle scritture contabili per gli esercenti attività di impresa, arti e professioni), dall'altra aveva esteso il metodo analitico alla maggior parte delle fattispecie, fatte salve talune tassativamente disciplinate.

Le risultanze delle scritture contabili regolarmente tenute erano caratterizzate da un intrinseco valore dimostrativo, che si sostanziava in una presunzione legale *iuris tantum* di veridicità: le scritture contabili, in altri termini, *“diventavano così un vinculum iuris per l'Amministrazione finanziaria che doveva obbligatoriamente porle alla base della propria attività di accertamento, potendo disattendere solo previa dimostrazione, con mezzi di prova qualificati, dell'inattendibilità delle stesse”*<sup>38</sup>.

Nondimeno, già prima della riforma del 1973, era stato acutamente osservato<sup>39</sup> che *“la cifra di saldo a pareggio al 31 dicembre non dimostra, col fatto della sua stessa presenza, di essere il vero reddito. È un numero che pareggia i conti. Nient'altro. La sua tassazione risulta giustificabile solo che facciamo la convenzione di chiamare reddito o perdita il saldo necessario ad aggiungersi col segno più o col segno meno per rendere equivalenti due quantità numeriche riferite l'una al principio l'altra alla fine dell'anno”*. Questa semplice considerazione aveva indotto alcuni Autori<sup>40</sup> a concludere che non vi fossero motivi di ordine sostanziale per prediligere *a priori* la nozione di reddito contabile ovvero di reddito effettivo quale base dell'imposta sui redditi.

Inoltre, proprio la lotta all'evasione fiscale, che aveva condotto a privilegiare l'uso dell'accertamento analitico-contabile, aveva incontrato numerosi ostacoli, dal momento che gli uffici dell'Amministrazione Finanziaria non disponevano del necessario ed appropriato apparato burocratico-organizzativo<sup>41</sup> per accertare con

---

<sup>38</sup> CONTE D., *“Studi di settore e redditometro...”*, op. cit., p.193.

<sup>39</sup> EINAUDI L., *“Miti e paradossi della giustizia tributaria”*, Einaudi editore, terza ed., Torino, 1959, pp.185 ss.

<sup>40</sup> *Ex multis* si vedano gli scritti di LECCISOTTI M., *“Introduzione”* in LECCISOTTI M. (a cura di), *“Per un'imposta sul reddito normale”*, Il Mulino, Bologna, 1990 e PACE E., *“Forme di normalizzazione della base imponibile nella disciplina delle imposte dirette”*, in LECCISOTTI M. (a cura di), *“Per un'imposta sul reddito normale”*, Il Mulino, Bologna, 1990, pp. 251 ss.

<sup>41</sup> LUPI R., *“Autotassazione, modelli culturali e condoni fiscali”*, Rass. Trib., 2004, p. 157. L'Autore si chiede *“per quale forma di accecamento collettivo nessuno abbia pensato che i soggetti tassati in base al bilancio, nelle neo istituite scritture contabili, avrebbero scritto quello che*

modalità analitiche una vastissima platea di soggetti<sup>42</sup>.

Da questo punto di vista, si osservava che “*gli obblighi contabili, calati in una cultura giuridica incline al garantismo formale, da strumento volto a consentire il controllo della fedeltà fiscale si erano trasformati in una sorta di scudo protettivo per gli evasori formalmente in regola*”<sup>43</sup>.

Allo scopo di far emergere la materia imponibile non fu neppure sufficiente l'aumento degli obblighi documentali, quali l'obbligo di emissione delle ricevute fiscali, delle bolle di accompagnamento e degli scontrini fiscali, tutti elementi potenzialmente in grado di impedire la sottrazione di materia imponibile, come evidenziato da acuta dottrina<sup>44</sup> ma che, all'atto pratico, si rivelarono insufficienti<sup>45</sup>. Alla luce di ciò<sup>46</sup> si riteneva ormai necessario l'impiego ordinario di strumenti che

---

*volevano. Ci sono voluti quasi vent'anni e due condoni perché le modalità di evasione del piccolo commercio e dell'artigianato diventassero patrimonio comune degli operatori e dell'Autorità fiscale*”. Infatti l'evasione, senza soffermarsi sul merito delle singole casistiche, rappresenta un deficit comune a tutti i sistemi impositivi e dipende direttamente dalla complessità del sistema impositivo e dall'inefficienza dell'amministrazione finanziaria nel reprimere questo fenomeno.

<sup>42</sup> FANTOZZI A., “*Gli studi di settore nell'accertamento del reddito di impresa*”, in PERRONE L. – BERLIRI C., “*Diritto tributario e Corte Costituzionale*”, Napoli 2007, p. 403. Secondo BEGHIN M., questa situazione di impossibilità di sottoporre a controllo tutti i contribuenti al fine di scovare gli evasori fu talmente frustrante per il Fisco da condurre, appunto, all'utilizzo di forme di predeterminazione del reddito.

<sup>43</sup> FANTOZZI A., “*Gli studi di settore nell'accertamento del reddito di impresa...*”, op. cit., p. 403 aggiunge ulteriormente che “*in base all'interpretazione corrente dell'art. 39 del D.P.R. 600/73: a) l'accertamento induttivo sintetico era consentito solo previa dimostrazione dell'inattendibilità complessiva delle scritture contabili; b) l'inattendibilità delle scritture poteva essere dimostrata solo in via analitica (e con una certa tendenza giurisprudenziale a circoscrivere la validità della dimostrazione all'ambito delle prove documentali dirette)*”.

<sup>44</sup> LUPI R., “*Metodi induttivi e presunzioni nell'accertamento tributario...*”, op. cit., p. 327.

<sup>45</sup> Anche la giurisprudenza continuò a dare prevalenza alla regolarità formale della contabilità dinanzi a scritture contabili caratterizzate da dubbi di attendibilità. Si vedano ad esempio Cass. 25.05.1995, n. 5728; Comm. trib. centr. 07.03.1995, n. 909; Cass. 23.06.1994, n. 6033; Comm. trib. centr. 11.05.1990, n.3580; Comm. trib. centr. 23.11.1989, n. 6920; Comm. trib. centr. 11.10.1989, n. 5986.

<sup>46</sup> Come posto in evidenza da CORASANITI G., in “*La natura giuridica degli studi di settore ed il problema dell'onere della prova*”, *Diritto e Pratica Tributaria*, n. 1 del 2008, p. 3, l'introduzione degli studi di settore rappresentò “*la diretta conseguenza della scelta fatta con la riforma del sistema delle imposte sul reddito del 1971, laddove si decise di ancorare la determinazione del reddito d'impresa alle risultanze del conto economico, anche per le piccole realtà imprenditoriali, per le quali la tenuta delle scritture contabili finiva, di fatto, per diventare «un fardello fiscale piegato all'obiettivo della determinazione dell'imponibile ma del tutto inutile dal punto di vista della misurazione delle performances aziendali*». Tuttavia, così facendo, il regime di totale dipendenza del reddito fiscale dal reddito civilistico finiva spesso volte per precludere agli Uffici impositori – salvo i casi di dimostrata inattendibilità delle scritture contabili – la possibilità di ricostruire induttivamente gli eventuali maggior redditi non dichiarati, utilizzando elementi esteriori (non desumibili dalla contabilità) in grado di far presumere la sussistenza di fattispecie evasive. In considerazione di ciò, mentre poteva apparire giustificabile la previsione normativa che consentiva all'Amministrazione finanziaria l'utilizzo degli strumenti presuntivi de quibus al fine di intercettare le sacche di evasione che potevano (e possono) annidarsi nelle attività d'impresa di piccole

consentissero di misurare la ricchezza prodotta in alcuni settori produttivi secondo canoni di normalità economica<sup>47</sup>.

L'approdo di questo mutamento ideologico, iniziato negli anni ottanta e fondato sul superamento di un'idea di tassazione basata sulla "*sacralità della contabilità*"<sup>48</sup>, fu l'introduzione degli studi di settore, un nuovo metodo presuntivo di accertamento del reddito che tentava di superare le numerose criticità di quelli che lo avevano preceduto.

Già nella disposizione che introdusse questi strumenti, cioè l'art. 62 *bis*, primo comma, del decreto legge 30 agosto 1993, n. 331<sup>49</sup>, successivamente convertito con modificazioni dalla legge n. 427 del 1993, il legislatore ammise i limiti degli accertamenti su base presuntiva utilizzati fino a quel momento nei confronti delle

---

*dimensione, diversamente, appare del tutto irragionevole ed incoerente l'attuale ampliamento dello spettro applicativo degli studi di settore a (quasi) tutti i soggetti titolari di redditi d'impresa, a prescindere dalle dimensioni aziendali, dimenticando il dato di fatto secondo cui la tendenza a manipolare i dati contabili per finalità evasive è fisiologicamente più diffusa nelle attività d'impresa di modeste dimensioni, laddove, invece, al crescere delle dimensioni dell'azienda si assiste ad una naturale e fisiologica riduzione di tale rischio".*

<sup>47</sup> Per normalità economica si intendono quei valori riconducibili ad un determinato fenomeno che si manifesta con maggiore ricorrenza. L'Amministrazione finanziaria spesso si avvale di modelli di normalità economica per ridurre il fenomeno dell'evasione fiscale ma anche per spingere i contribuenti ad una gestione più efficiente delle proprie risorse produttive. Tuttavia, è necessario specificare che la normalità economica può essere impiegata anche per tassare al di fuori del campo delle predeterminazioni (si pensi ad esempio alla materia del *transfer pricing*). Inoltre, il concetto di normalità economica deve essere impiegato con la dovuta contestualizzazione e offrendo le opportune garanzie al contribuente.

<sup>48</sup> Si veda quanto affermato da BEGHIN M., in "*L'accertamento in base agli studi di settore*", ed. provv., Padova, 2005, p. 88, dove l'Autore ricorda la scelta del legislatore fiscale nella riforma tributaria del 1971 il quale aveva posto la contabilità "*al centro dell'attività di rettifica del reddito di impresa, sia per i profili di carattere sostanziale, sia per gli aspetti (necessariamente interconnessi) di ordine procedimentale*". A causa di questa scelta, alcuni imprenditori impiegarono registri, libri e bilanci formalmente regolari per ostacolare o, ancora, impedire agli uffici l'utilizzo di metodi di accertamento induttivi. Sulla stessa tematica è particolarmente interessante anche il contributo di MOSCHETTI F., "*Evoluzione e prospettive dell'accertamento dei redditi determinati su base contabile*", a cura di PREZIOSI C., "*Il nuovo accertamento tributario tra teoria e processo*", Roma-Milano, 1994, p. 125, dove l'Autore evidenzia la presenza di un vincolo giuridico per l'Amministrazione finanziaria generato dalla generalizzazione dell'obbligo di tenuta delle scritture contabili.

<sup>49</sup> "*Gli uffici del Dipartimento delle entrate del Ministero delle finanze, sentite le associazioni professionali e di categoria, elaborano, entro il 31 dicembre 1995, in relazione ai vari settori economici, appositi studi di settore al fine di rendere più efficace l'azione accertatrice e di consentire una più articolata determinazione dei coefficienti presuntivi di cui all'articolo 11 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1989, n. 154, e successive modificazioni. 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 e hanno validità ai fini dell'accertamento a decorrere dal periodo di imposta 1995".*

PMI e si pose l'obiettivo di rendere più efficace l'azione accertatrice<sup>50</sup>.

Rispetto ai previgenti strumenti<sup>51</sup>, gli studi di settore si ponevano l'obiettivo di "indirizzare" l'attività di accertamento degli uffici fiscali, individuando, attraverso la determinazione dello scostamento dal reddito normale, possibili comportamenti evasivi posti in essere dai contribuenti. Scopo fondamentale degli studi di settore era quello di stabilire un ammontare di ricavi compatibili sia con le categorie di costi previste dall'indagine funzionale alla costruzione dello studio, sia con le situazioni soggettive dell'impresa (ad esempio, la dimensione, gli anni di esercizio dell'attività, il personale impiegato, ecc.). Essi consentivano, in altri termini, all'Agenzia delle Entrate di procedere alla determinazione induttiva del reddito in maniera più equa e trasparente rispetto agli strumenti vigenti in precedenza, favorendo, allo stesso tempo, anche una maggiore collaborazione tra contribuenti e Fisco.

L'art. 62 *sexies* del decreto legge n. 331 del 1993 operava, per quanto concerne l'accertamento basato sugli studi di settore, un diretto richiamo all'art. 39, primo comma, lett. d) del d.P.R. n. 600/1973, inquadrando sistematicamente questo tipo di accertamento tra quelli analitico-induttivi.

In effetti, questo inquadramento sistematico non è stato accolto pacificamente in dottrina.

Secondo alcuni Autori<sup>52</sup>, si sarebbe infatti trattato di una classificazione appropriata, dal momento che alla base del meccanismo applicativo degli studi di settore vi è la rettifica di una sola componente reddituale e non dell'intero reddito di impresa o di lavoro autonomo, come invece è previsto dall'art. 39, secondo

---

<sup>50</sup> Secondo VERSIGLIONI M., "Prova e studi di settore", Giuffrè Editore, Milano, 2007, 148 e 149, gli studi di settore rappresentano l'evoluzione positiva "di un'idea che, nell'ultimo ventennio, ha in più occasioni condotto il legislatore ad introdurre e a perfezionare un meccanismo probatorio di tipo standardizzato avente ad oggetto la base imponibile dei cd. lavoratori autonomi. In effetti, pur avendo presente lo spettro di una generalizzata 'catastalizzazione' dell'imposta sul reddito dei professionisti e degli imprenditori, sono stati man mano introdotti i coefficienti di abbattimento dei ricavi e compensi, i coefficienti presuntivi di compensi e di ricavi, la minimum tax, i parametri e, da ultimo, gli studi di settore".

<sup>51</sup> GAFFURI A.M., "Brevi considerazioni sugli studi di settore", Boll. Trib., 1, 2001, p. 19.

<sup>52</sup> GALLO F., "Ancora sulla questione reddito normale-reddito effettivo: la funzione degli studi di settore", Giur. Imp., 2000; MARONGIU G., "Coefficienti presuntivi, parametri e studi di settore", Dir. prat. trib., 2002, 5.



comma, del d.P.R. n. 600/1973. Viceversa, altri esponenti della dottrina<sup>53</sup> hanno ritenuto che gli studi di settore dovessero essere ricondotti alla tipologia degli accertamenti induttivi globali, poiché anche se l'esito dell'accertamento basato sugli studi di settore consisteva nella rettifica di una sola voce reddituale (ricavi o compensi), si trattava della voce più rilevante ai fini della determinazione del reddito imponibile, con effetti sostanzialmente identici a quelli derivanti dagli accertamenti di natura extra-contabile<sup>54</sup>.

Questa diversità di vedute non era priva di conseguenze. Sulla base del primo orientamento, quale metodo analitico-induttivo, l'accertamento basato sugli studi di settore avrebbe dovuto comportare la rettifica di una singola componente reddituale (ricavi o compensi) senza intaccare il sistema contabile del contribuente; viceversa, secondo l'opposto orientamento, riconducendo questa forma di accertamento tra quelli extra-contabili, l'ufficio fiscale avrebbe dovuto procedere alla determinazione su base presuntiva dell'intero reddito d'impresa, non tenendo in considerazione le risultanze delle scritture contabili, sostanzialmente considerate come inattendibili.

Aderendo ad una ricostruzione alternativa, la giurisprudenza di legittimità ha invece affermato l'indipendenza sistematica degli studi di settore, escludendone, pertanto, la collocazione all'interno dell'art. 39.

In alcune fondamentali sentenze in materia<sup>55</sup>, i Supremi Giudici hanno infatti chiarito che per il corretto inquadramento sistematico degli studi di settore bisogna prescindere dalle risultanze contabili e che tali strumenti costituiscono un ulteriore sistema di accertamento che si affianca e non è ricompreso in quelli elencati all'art. 39 del D.P.R. n. 600/1973.

## **2.1. Il meccanismo applicativo degli studi di settore**

Se si esamina il meccanismo applicativo degli studi di settore, si può avere la sensazione che questo strumento di supporto per l'Amministrazione finanziaria

---

<sup>53</sup> BEGHIN M. in *"I soggetti sottoposti all'applicazione degli studi di settore"*, a cura di FALSITTA G., *"Manuale di diritto tributario"*, CEDAM, Padova, 2014; LUPU R., *"Manuale giuridico professionale di diritto tributario"*, Milano, 2001.

<sup>54</sup> GIRELLI G., *"Gli studi di settore quale strumento 'multifunzionale' tra dichiarazione, accertamento e processo tributario"*, Riv. dir. trib., 2012, nn. 7-8.

<sup>55</sup> Cass. Sezioni Unite n. 26635, 26636, 26637 e 26638 del 18 dicembre 2009.

nella sua attività di controllo, sia divenuto, nel corso del tempo, un metodo di “catastalizzazione”<sup>56</sup> del reddito, tramite il quale il prelievo fiscale viene ad essere fondato su un “valore medio” elaborato alla luce degli elementi presuntivi stabiliti dagli studi di settore e prescindendo dalla personale ed effettiva attitudine alla contribuzione del singolo contribuente.

Gli studi, in particolare, si basano tanto su elementi contabili di ricavo o di costo, quanto su esistenze iniziali e rimanenze finali, acquisti, costi di produzione, valore dei beni strumentali, spese per acquisti di servizi, quote di ammortamento, utili agli associati in partecipazione, quote per i collaboratori familiari, quote ai soci con occupazione prevalente, ecc., quanto su elementi di natura extra-contabile, (cd. fatti noti). Questi elementi extra-contabili sono suddivisi, a loro volta, in variabili strutturali interne e variabili strutturali esterne: le prime sono ottenute da elementi quali l’area di vendita o di produzione, i beni strumentali impiegati o i servizi offerti, il numero degli addetti che, a parità di condizioni, possono determinare la maggiore redditività o addirittura la sopravvivenza di un’impresa rispetto ad un’altra operante nel medesimo territorio e settore; le seconde, invece, sono collegate direttamente alla realtà produttiva dell’impresa, cioè al livello dei prezzi, della concorrenza, la capacità di spesa, la tipologia dei fabbisogni, le infrastrutture disponibili e all’ambiente economico globalmente inteso. Proprio queste seconde variabili differenziano tra loro i vari studi di settore, dal momento che tengono in considerazione le diverse connotazioni economiche delle varie tipologie dei settori produttivi.

Attraverso l’applicazione di una formula si determina così, sulla base dei precedenti elementi, l’ammontare di ricavi o compensi che il contribuente potrà presumibilmente realizzare sulla base delle condizioni dell’attività economica

---

<sup>56</sup> Il termine fa riferimento alla modalità di tassazione applicata ai redditi generati mediante le risultanze catastali di beni immobili. In particolare, secondo quanto affermato da BEGHIN M. in “*Diritto Tributario per l’Università e per la preparazione alle professioni economico-giuridiche*”, CEDAM, 2015, pp. 701 ss., il reddito che si ottiene mediante l’assegnazione di una rendita è un reddito figurativo, frutto di una predeterminazione normativa che indica meramente “*il reddito che ci si attende, mediamente e in condizioni di normalità, da un determinato bene immobile*”. Secondo l’Autore questa modalità di tassazione ha l’obiettivo da una parte di assicurare la stabilità del gettito e dall’altra di spronare i proprietari di beni immobili alla “*messa a frutto del bene*”, cercando così di trarre ricchezze superiori a quelle predeterminate.

L’affermazione richiamata nel testo è di GALLO F., “*Gli studi di settore...*”, *op. cit.*, il quale ritiene che l’Amministrazione finanziaria può utilizzare gli studi di settore “*avendo di mira l’obiettivo di politica fiscale della catastizzazione*”.

svolta.

In maniera generale, il procedimento di costruzione degli studi di settore può essere riassunto in cinque passaggi fondamentali: la prima fase attiene all'individuazione del settore e delle attività economiche oggetto di analisi; la seconda riguarda, in un primo momento, la predisposizione e l'invio del questionario redatto in collaborazione con le associazioni di categorie, gli ordini professionali e le camere di commercio<sup>57</sup> e, una volta compilato dal contribuente, la sua acquisizione come base informativa per gli studi medesimi; la terza fase è quella prettamente statistica nella quale grazie alla regressione multipla vengono stimate le funzioni di ricavo e vengono attribuiti ai contribuenti i *clusters*<sup>58</sup> specificatamente individuati; la quarta fase attiene alla validazione da parte dell'Amministrazione finanziaria dello studio di settore dopo la sua presentazione alle associazioni di categoria e dopo la verifica approntata dalla commissione degli esperti<sup>59</sup>; l'ultima fase, infine, riguarda la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dello studio di settore correlato da una nota tecnica<sup>60</sup>.

L'approvazione dei singoli studi di settore avviene, dunque, sulla base di appositi decreti ministeriali ed è soggetta a monitoraggio da parte di appositi osservatori provinciali, coordinati a livello regionale, composti da rappresentanti dell'Agenzia delle Entrate, degli ordini professionali e delle categorie imprenditoriali.

---

<sup>57</sup> La redazione del questionario, fase fondamentale per la costruzione dello studio di settore, è un lavoro pluriennale realizzato e coordinato dal Ministero delle Finanze e avente lo scopo di ottenere il maggior numero possibile di dati ed informazioni attinenti alle attività di impresa e di arti e professioni. Il decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008 convertito in legge n. 133 del 6 agosto 2008 ha previsto, nella redazione del questionario, la collaborazione con le associazioni di categoria e con gli ordini professionali.

<sup>58</sup> Il *cluster*, termine che viene utilizzato nella terminologia ministeriale, può essere considerato come il sottoinsieme di un particolare settore economico. Senza entrare eccessivamente nel dettaglio, la normativa prevede quattro grandi macro aree: il settore dei servizi (TG, UG, VG), il settore del commercio (TM, UM, VM), il settore delle manifatture (UD, VD) e il settore dei professionisti (TK, UK, VK). A ciascuna serie di tabelle è attribuito un codice di cinque caratteri che permette di collegare ciascun codice delle attività economiche allo studio di settore relativo. Il primo carattere del codice fornisce l'indicazione temporale dello studio di settore, mentre il secondo identifica la macro area di riferimento.

<sup>59</sup> La commissione degli esperti è stata istituita con decreto del Ministro di Economia e Finanza e ha il compito di esprimere, prima dell'approvazione e della conseguente pubblicazione dello studio di settore, un parere in merito all'idoneità dello studio medesimo a rappresentare fedelmente la realtà cui si riferisce.

<sup>60</sup> La nota tecnica contiene la spiegazione della metodologia utilizzata nella costruzione dello studio di settore e le sue caratteristiche economico-aziendali. Essa costituisce, dunque, un fondamentale supporto per comprendere le ragioni che hanno portato ad un certo risultato e permette al contribuente di esercitare più efficacemente il suo diritto di difesa contro le pretese fiscali.

Analizzando più in dettaglio le principali fasi tecniche di elaborazione di uno studio di settore, un ruolo di centrale importanza nell'elaborazione statistica è la cd. analisi in componenti principali delle variabili strutturali, che consente il raggruppamento dei contribuenti nei vari *clusters*<sup>61</sup>. All'interno di ciascun *cluster* l'ufficio individua il campione di riferimento (cd. *benchmark*) ed effettua la stima dei coefficienti che esprimono la relazione statistica esistente tra il livello dei ricavi ed un insieme di variabili indipendenti (cd. regressori) sia strutturali, sia contabili, tenendo in considerazione anche il possibile errore statistico di questa stima. Questa stima viene poi corretta attraverso l'analisi della territorialità<sup>62</sup> e viene calcolata, per ciascun contribuente, la probabilità di appartenenza ad uno o più *clusters* (cd. analisi discriminante). Infine i coefficienti ottenuti alla fine di questo processo sono applicati ai dati relativi alle variabili indipendenti comunicate dai contribuenti appartenenti al *cluster*, con conseguente calcolo del ricavo puntuale<sup>63</sup> e del ricavo minimo accettabile.

Il volume di ricavi puntuale indica l'esatto ammontare di ricavi che l'impresa dovrebbe realizzare specificatamente secondo la valutazione comparativa-statistica e tenendo in considerazione anche le caratteristiche peculiari dell'attività. Il volume dei ricavi minimo, invece, costituisce l'ammontare minimo riferibile alla classe di soggetti cui appartiene l'impresa.

Dal momento che la funzione degli studi di settore è quella di ricostruire l'ammontare complessivo dei ricavi derivanti dall'esercizio dell'attività caratteristica, sono esclusi da tale determinazione presuntiva i componenti

---

<sup>61</sup> Questa fase viene definita *cluster analysis* e permette la creazione di gruppi omogenei di soggetti attraverso l'ulteriore ripartizione dei cluster in ventili.

<sup>62</sup> I fattori territoriali influenzano notevolmente la domanda e l'offerta di beni e servizi e di conseguenza l'aspetto territoriale deve essere tenuto in debito conto in sede di costruzione e applicazione dello studio di settore. Proprio per questo motivo l'Amministrazione finanziaria ha dapprima suddiviso, considerando il grado di scolarizzazione, qualificazione professionale, il livello di benessere e quello di sviluppo economico produttivo, il territorio in cinque aree territoriali omogenee e poi successivamente, a livello di singolo comune, è stata prevista la cd. territorialità specifica, la quale consente di cogliere gli aspetti che maggiormente caratterizzano l'area presa in considerazione.

<sup>63</sup> Secondo le definizioni di FORTE N., "*Gli studi di settore: il meccanismo applicativo*", contenuto in BORIA P. (a cura di), "*Studi di settore e tutela del contribuente*", Quaderni della Rivista di Diritto Tributario, Giuffrè editore, Milano, 2010, p. 125, per ricavo puntuale si intende "*quel ricavo medio ottenuto dalle imprese appartenenti ad un determinato cluster, applicando la funzione ricavo alle variabili identificate dall'analisi statistica*", mentre il ricavo minimo rappresenta "*un valore possibile ragionevolmente attribuibile al contribuente*".

reddituale straordinari o comunque non afferenti al normale svolgimento dell'attività economica presa in considerazione, quali ad esempio i proventi derivanti dall'esercizio di attività finanziarie (es. cessione di partecipazioni iscritte nell'attivo circolante) e le componenti straordinarie del reddito di impresa (es. sopravvenienze attive e plusvalenze).

Come anticipato, l'attendibilità dello studio di settore è fortemente condizionata dalla corretta attribuzione di ogni contribuente ad un *cluster* o gruppo omogeneo<sup>64</sup>, a cui corrisponde una funzione di regressione diversa. La suddetta funzione di regressione consente di determinare un intervallo di confidenza<sup>65</sup>, il quale si basa sulla Campana di Gauss<sup>66</sup>, che delimita la soglia dei ricavi attesi minimi e la soglia dei ricavi attesi massima<sup>67</sup>. I ricavi o compensi del contribuente possono essere ritenuti congrui solo se siano di importo pari o superiore al ricavo puntuale.

Qualora il contribuente non risulti congruo alla luce dei valori stabiliti dall'intervallo di confidenza, dovrà giustificare il mancato raggiungimento del risultato puntuale<sup>68</sup>.

A seconda del diverso settore di riferimento, gli studi di settore possono essere

---

<sup>64</sup> Proprio la più sofisticata determinazione del *cluster* di riferimento differenzia gli studi di settore dai precedenti meccanismi presuntivi di accertamento del reddito, quali la *minimum tax*, i coefficienti presuntivi e i parametri.

<sup>65</sup> L'intervallo di confidenza rappresenta l'ammontare dei ricavi o compensi compresi tra il limite minimo ammissibile (cd. estremo inferiore) e quello puntuale (cd. estremo superiore). I contribuenti saranno pertanto ritenuti congrui qualora abbiano dichiarato un risultato compreso tra il limite minimo ammissibile e quello puntuale dell'intervallo di confidenza. Detto in altri termini, lo scostamento all'interno dell'intervallo di confidenza è considerato ammissibile.

<sup>66</sup> La Campana di Gauss è un concetto matematico avanzato, avente notevoli implicazioni nel mondo reale. Essa permette di misurare la dispersione dei valori attorno alla media dei valori che sono stati misurati.

<sup>67</sup> FORTE N., "Gli studi di settore...", *op. cit.*, p. 126.

<sup>68</sup> Tecnicamente questi calcoli vengono effettuati da Ge.Ri.Co. (Gestione dei Ricavi o Compensi), un *software* attraverso cui è possibile ottenere indicazioni circa il *cluster* di appartenenza, verificare la coerenza degli indicatori di normalità e degli indici di coerenza nonché accertare la congruità dei ricavi dichiarati rispetto a quelli presunti dallo studio di settore.

Più nel dettaglio, Ge.Ri.Co. è il *software*, elaborato dalla società SO.S.E. S.p.A., per la gestione dei ricavi e dei compensi degli studi di settore. È proprio questo software, infatti, a calcolare la congruità del contribuente tenendo in considerazione la normalità economica, la coerenza economica e i correttivi "crisi" che sono emessi ogni anno in sede di compilazione degli studi. Pertanto, i dati sono raccolti ed elaborati da Ge.Ri.Co. che li applica poi alla singola realtà aziendale o professionale per individuare la capacità di produrre ricavi e compensi. Quindi, l'applicazione degli studi di settore, attraverso il *software* Ge.Ri.Co. permette di effettuare tre tipi di analisi per valutare la posizione del contribuente a seconda della sua normalità statistica. Queste tre analisi sono quelle della congruità, quella della coerenza e quella, inserita a partire dall'anno di imposta 2006, della normalità economica.

ricondotti in due grandi categorie: il modello cd. a prestazione<sup>69</sup>, che interessa la maggioranza delle attività professionali e che prende in considerazione esclusivamente il numero e la tipologia di prestazioni svolte e per le quali è stato percepito un compenso (seguendo, quindi, un principio di imputazione temporale per cassa), e il modello cd. contabile<sup>70</sup>, che si fonda esclusivamente (o quasi) su dati di natura contabile. È possibile, poi, individuare anche dei modelli misti, dove il numero delle prestazioni svolge un ruolo fondamentale nel determinare i compensi ritenuti congrui, ma i dati contabili continuano ad influenzare la stima della congruità di alcune prestazioni svolte nell'ambito della medesima attività professionale<sup>71</sup>.

## 2.2. L'evoluzione degli studi di settore nel corso degli anni.

La disciplina degli studi di settore è stato oggetto di diverse integrazioni e modifiche nel corso del tempo, tra le quali meritano di essere ricordate brevemente:

- la legge 8 maggio del 1998, n. 146;
- il D.P.R. 31 maggio 1999, n. 195;
- la legge 21 novembre 2000, n. 342;
- il decreto legge 30 settembre 2003, n. 326;

---

<sup>69</sup> Il modello a prestazione è nato a causa della maggiore complessità della misurazione dei compensi attribuibili ad un lavoratore autonomo, poiché i fattori, spesso anche difficilmente individuabili, che concorrono alla determinazione dei compensi di un esercente arte o professione sono diversi rispetto agli esercenti attività di impresa. Ciò è dovuto da una serie di elementi quali ad esempio la presenza di un rapporto quasi esclusivamente fiduciario con la clientela, la mancanza, generalmente, di un magazzino, l'esercizio di un'attività fondata solamente su servizi, ecc. Ovviamente il modello a prestazioni presenta anche delle possibili criticità, come ad esempio il possibile frazionamento degli incassi (in particolare la percezione di acconti per gli incarichi di maggiore durata), poiché il *software* Ge.Ri.Co. non è in grado di distinguere gli acconti rispetto agli incassi conseguiti in un unico esercizio, ma anche il problema della corretta individuazione del numero delle prestazioni da cui dipende direttamente la vicinanza o meno all'importo medio stabilito dallo studio di settore. Per un maggiore approfondimento sul tema si rinvia al dettagliato saggio di FORTE N., "*Gli studi di settore...*", *op. cit.*, pp. 118 ss.

<sup>70</sup> Dopo aver individuato il *cluster* di appartenenza, cui corrispondono differenti coefficienti moltiplicativi, sono presi in considerazione gli elementi contabili (ad esempio costo del venduto, spese per lavoro dipendente, valore dei beni strumentali, ecc.) e i dati extra-contabili o cd. dati di struttura (ad esempio il numero di metri quadri del locale, il numero dei posti a sedere, ecc.) i quali incidono sulla funzione di regressione. Pertanto, tenendo in conto questi elementi viene costruita la funzione di ricavo attraverso la somma delle variabili componenti il singolo *cluster* e queste variabili sono poi modificate alla luce dei coefficienti numerici elencati nella nota metodologica.

<sup>71</sup> Un esempio chiarificatore del modello misto è quello che riguarda la professione notarile. Essa si connota infatti come un modello a prestazione per quelle prestazioni iscritte a repertorio, mentre si atteggia come un modello basato su dati contabili per le altre prestazioni di consulenza e non iscrivibili nel repertorio.

- la legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005);
- la legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007);
- il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, art. 10 (cd. “Manovra Monti”), il quale ha introdotto limiti all’attività di accertamento dell’amministrazione finanziaria nei confronti dei soggetti ritenuti congrui e coerenti agli studi<sup>72</sup>;
- il decreto legge 2 marzo 2012, n. 16;
- l’art. 7 *bis* del decreto legge n. 193 del 2016 che ha segnato il passaggio da studi di settore agli indici sintetici di affidabilità fiscale (cd. ISA).

Concentrandoci sulle modifiche più importanti, la legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), ha introdotto all’interno dell’art. 10 della l. n. 146/1998 il nuovo comma 3 *bis*, prevedendo l’obbligo di contraddittorio in materia di studi di settore. Infatti l’ufficio impositore è obbligato ad invitare a comparire il contribuente prima della notifica dell’avviso di accertamento basato sugli studi di settore. Sulle modalità di comparizione il legislatore si è limitato a rinviare all’articolo 5 del D.Lgs. n. 218 del 19 giugno 1997 che disciplina l’accertamento con adesione<sup>73</sup>.

Si è trattata, comunque, di una vera e propria svolta nel rapporto tra Fisco e contribuente: un primo passo verso una più completa difesa del soggetto passivo in sede procedimentale.

Tra le diverse riforme che hanno comportato le maggiori modifica alla disciplina applicativa in materia di studi di settore, si deve poi necessariamente ricordare la previsione contenuta nella legge n. 296 del 2006<sup>74</sup>, con cui sono stati introdotti i cd.

---

<sup>72</sup> Si tratta, nello specifico, di un regime di natura premiale che ha previsto, a partire dal periodo di imposta 2011 e nei confronti dei contribuenti che hanno compilato fedelmente lo studio risultando congrui e coerenti, agevolazioni in termini di accertamento. In particolare questo regime prevede la non applicabilità dell’accertamento basato su presunzioni semplici, la riduzione di un anno dei termini di decadenza e, infine, la possibilità di applicazione del redditometro solo per scostamenti superiori ad almeno 1/3 del reddito dichiarato dal contribuente.

<sup>73</sup> Come si avrà modo di approfondire nel paragrafo 2.4.1, questo rinvio ha diviso la dottrina in merito alla reale funzione dell’invito a comparire. Infatti, una parte (cfr. FANTOZZI A., “*Gli studi di settore nell’accertamento del reddito di impresa...*”, *op. cit.*, p. 397) l’ha reputato come mera occasione per ottenere l’adesione del contribuente alle risultanze degli studi di settore, mentre un’altra parte della dottrina (cfr. BEGHIN M. in “*I soggetti sottoposti all’applicazione degli studi di settore*”, a cura di FALSITTA G., *Manuale di diritto tributario*, CEDAM, Padova, 2014, pp. 764 ss) ha interpretato l’invito a comparire come un momento di confronto tra Fisco e contribuente.

<sup>74</sup> La Legge Finanziaria 2007.

indicatori di normalità economica<sup>75</sup>, approvati con successivo d.m. 20 marzo 2007 e volti ad accertare l'eventuale manipolazione dei dati indicati nel modello degli studi di settore<sup>76</sup>. Come chiarito nella circolare n. 11/E del 2007<sup>77</sup>, in particolare, l'eventuale incoerenza dei dati dichiarati dal contribuente rispetto a questi indicatori avrebbe comportato automaticamente quote di ricavi aggiuntivi rispetto ai normali valori individuati attraverso il *software* Ge.Ri.Co.

Dopo un primo periodo di sperimentazione che ha interessato il periodo di imposta 2006, successivamente al 2007 i nuovi indicatori di normalità sono divenuti parte integrante degli studi di settore<sup>78</sup>.

La loro funzione di integrazione rispetto ai risultati degli studi di settore ha permesso di incidere direttamente sulla soglia di congruità del contribuente, rendendo, di fatto, più frequenti le ipotesi di non congruità e, quindi, innalzando

---

<sup>75</sup> Già con la Relazione conclusiva della Commissione per l'elaborazione degli studi di settore, approvata il 13 aprile 1994 dal Ministero delle Finanze, si era evidenziata la necessità di abbandonare l'obiettivo di determinare con precisione l'ammontare dell'evasione, prediligendo, invece, un ragionamento per ordini di grandezza plausibili e ragionevoli, ovvero probabili.

Nello specifico, gli indicatori di normalità economica, approvati con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 20 marzo 2007, sono, per gli esercenti attività di impresa, il rapporto tra costi di disponibilità dei beni mobili strumentali e valore degli stessi, la rotazione del magazzino, la durata delle scorte, il valore aggiunto per addetto, la redditività dei beni mobili strumentali; per coloro che esercitano due o più attività di impresa oppure una o più attività di impresa in diverse unità di produzione o di vendita, il valore aggiunto per addetto e la redditività dei beni strumentali mobili; infine, per i lavoratori autonomi, il rapporto tra ammortamenti dei beni mobili strumentali e valore degli stessi, la resa oraria per addetto e la resa oraria del professionista.

<sup>76</sup> Dal momento che il limite più significativo degli studi di settore è sempre stato il fatto che il *“meccanismo applicativo funziona correttamente solo nei casi in cui il contribuente riporti nel relativo modello i dati richiesti in maniera altrettanto precisa”* (cfr. FORTE N., *“Gli studi di settore: il meccanismo applicativo”*, contenuto in BORIA P. (a cura di), *Studi di settore e tutela del contribuente*, Quaderni della Rivista di Diritto Tributario, Giuffrè editore, Milano, 2010, p. 126), il legislatore, con la Legge Finanziaria 2007, è intervenuto per prevenire dei probabili comportamenti scorretti finalizzati alla modifica di tali dati e al raggiungimento, per via artificiosa, della soglia di congruità.

Come è stato chiarito dall'Agenzia delle Entrate nella circolare n. 44/E del 29.05.2008, la funzione degli indicatori di normalità economica era quella di contrastare le possibili infedeli dichiarazioni dei contribuenti nel modello inerente all'applicazione dello studio di settore, ma anche quella di consentire una migliore selezione dei soggetti da sottoporre a controllo.

<sup>77</sup> Per quanto concerne, poi, la natura degli indicatori di normalità economica, il decreto legge n. 81 del 2 luglio 2007, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 127 del 2007, riprodotta integralmente dall'art. 1, comma 252, della legge n. 244 del 24 dicembre 2007 (cd. Legge Finanziaria per il 2008), attraverso l'inserimento di un periodo nel comma 14 dell'articolo unico della Legge Finanziaria per il 2007, si è stabilito che essi hanno la natura di presunzioni semplici che, quindi, non comportano accertamenti automatici.

<sup>78</sup> Con il nuovo art. 10 *bis*, comma secondo, della legge n. 146 del 1998, è stato previsto che, a seguito dell'approvazione dei nuovi studi di settore, si sarebbero tenuti in considerazione anche i *“valori di coerenza risultanti da specifici indicatori definiti da ciascuno studio, rispetto a comportamenti considerati normali per il relativo settore economico”*.



tale soglia “*in modo da contrastare il comportamento del contribuente che potrebbe aver modificato i dati di riferimento per raggiungere, con un artificio, l’ammontare del complesso puntuale di riferimento*”<sup>79</sup>. Tuttavia, dal momento che la loro applicazione ha suscitato grande clamore tra gli operatori, l’Agenzia delle Entrate ha imposto agli uffici di operare “*con ragionevolezza*” al fine di evitare la penalizzazione di quei contribuenti per i quali il meccanismo applicativo degli studi di settore avrebbe potuto essere inidoneo a rappresentare le concrete condizioni di esercizio dell’attività e con “*estrema attenzione*”<sup>80</sup>, permettendo, quindi, ai contribuenti di indicare, nel campo delle annotazioni del modello degli studi di settore, degli elementi idonei a giustificare il disallineamento<sup>81</sup>.

Infine, con l’articolo 10 del decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214 del 22 dicembre 2011, è stato introdotto un regime premiale a partire dal periodo di imposta 2011 per i contribuenti che avessero assolto correttamente gli obblighi di comunicazione dei dati relativi agli studi di settore e che, quindi, risultassero congrui e coerenti sulla base dei medesimi. Questo regime premiale, secondo quanto disposto dall’art. 10, co. 9, del decreto legge n. 201 del 2011<sup>82</sup>, prevedeva che questi soggetti non potessero essere sottoposti ad accertamenti analitico-presuntivi; nei loro confronti era ammessa quindi la determinazione sintetica del reddito solo se il maggior reddito accertabile fosse superiore di almeno un terzo rispetto a quello dichiarato; infine, per l’attività

---

<sup>79</sup> FORTE N., “*Gli studi di settore...*”, *op. cit.*, p. 126.

<sup>80</sup> Circolare n. 31/E del 2007.

<sup>81</sup> Inoltre, sempre in merito agli indicatori di normalità economica, con decorrenza dal periodo di imposta 2008, è stata prevista la possibilità per il contribuente di segnalare all’Agenzia delle entrate l’eventuale non corretta applicazione, nel caso di specie, dell’indicatore, potendo quindi modificare l’importo delle variabili rilevanti ai fini del calcolo dell’indicatore di normalità economica attraverso un’apposita sezione della procedura oppure richiedendo la non applicazione del singolo indicatore preso in considerazione.

<sup>82</sup> “*Sono preclusi gli accertamenti basati sulle presunzioni semplici di cui all’articolo 39, primo comma, lett. 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*”. “*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*”. “*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*”.

di accertamento relativa ad imposte dirette ed IVA, il regime premiale prevedeva una riduzione di un anno dei termini di decadenza.

Per i contribuenti, invece, che non rientravano in questo regime premiale in quanto non congrui e non coerenti, secondo il disposto del successivo comma 11 del medesimo articolo, *“l’Agenzia delle Entrate e la Guardia di Finanza destinano parte della capacità operativa all’effettuazione di specifici piani di controllo (...) basati su specifiche analisi del rischio di evasione”*.

### **2.3. Ruolo e valore probatorio degli studi di settore nel procedimento e nel contenzioso tributario.**

Come si è anticipato, l’art. 62 *sexies*, comma terzo, stabiliva un preciso collegamento tra l’utilizzo degli studi di settore e gli accertamenti analitico-induttivi, prevedendo: *“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 ... dagli studi di settore elaborati ai sensi dell’articolo 62-bis”*.

La disposizione in esame ha alimentato un vivace dibattito sulla natura e sulla funzione degli studi di settore in sede di accertamento e nel successivo contenzioso tributario<sup>83</sup>, con particolare riferimento valore probatorio e all’onere motivazionale<sup>84</sup> dell’atto di accertamento basato sull’utilizzo di tali indici.

Infatti, partendo dall’interpretazione della previsione normativa sopra citata, si sono

---

<sup>83</sup> BORIA P. (a cura di), Studi di settore e tutela del contribuente, Quaderni della Rivista di Diritto Tributario, Giuffrè editore, Milano, 2010, p. 14.

<sup>84</sup> Come sottolinea CORASANITI G., *“La natura giuridica degli studi di settore...”*, *op. cit.*, p. 12, ad esempio, *“qualora si dovesse aderire alla tesi che riconosce agli studi di settore valore di presunzione legale relativa, ciò dovrebbe portare ad ammettere soltanto un esonero dell’Amministrazione finanziaria dall’onere della prova ma non anche un esonero dall’obbligo di motivazione dell’avviso di accertamento, in quanto l’applicazione degli studi di settore al caso concreto dovrebbe, comunque, essere motivata. In altri termini, anche nell’ipotesi in cui si attribuisca a questi valore di presunzione legale relativa, sussisterebbe, comunque, un preciso obbligo di motivazione dell’accertamento, che potrà ritenersi soddisfatto solo con l’esplicitazione delle ragioni che avrebbero indotto l’ufficio a disattendere le argomentazioni sollevate dal contribuente in sede di contraddittorio, nonché dei criteri in base ai quali l’incongruenza tra reddito dichiarato e risultato degli studi di settore sia ritenuto grave dall’ufficio, ex art. 62 *sexies*, 3° comma, d.l. n. 331 del 1993”*.

posti due ordini di problemi. Il primo riguarda la natura degli studi di settore: in presenza di “*gravi incongruenze tra i ricavi, i compensi ed i corrispettivi dichiarati e quelli fondatamente desumibili*” occorre verificare se tale scostamento sia, *ex se*, sufficiente per consentire all’Agenzia delle Entrate l’automatica emissione di un avviso di accertamento o se, viceversa, lo studio di settore sia solo uno strumento di ausilio per individuare situazioni a rischio che deve essere corroborato da una piena attività di controllo diretta prima di poter emanare un avviso di accertamento<sup>85</sup>.

Il secondo problema, strettamente correlato al primo, concerne l’attendibilità del ricavo individuato dallo studio e la possibilità di contestarlo in sede prima procedimentale e poi processuale.

Infatti gli studi di settore individuano un ricavo, il quale, per essere legittimo alla luce del disposto dell’art. 53 Cost., deve essere attendibile. Tale ricavo, poi, può essere interpretato seguendo due orientamenti.

In primo luogo, può essere considerato fortemente indicativo, un vero e proprio indizio di evasione, ed essere di per sé sufficiente per emanare un avviso di accertamento. Così opinando, la possibilità di contestazione da parte del contribuente viene fortemente limitata; quest’ultimo, infatti, potrà esclusivamente contestare l’inclusione all’interno dello studio, ma non le risultanze dello stesso.

In secondo luogo, il ricavo determinato dagli studi di settore può essere ritenuto uno dei tanti elementi da considerare per emanare un avviso di accertamento. Le risultanze dello studio, pertanto, devono essere confutate e corroborate da altri elementi per divenire gravi, precise e concordanti<sup>86</sup> secondo il disposto dell’art. 2729 c.c.

In merito a queste problematiche le soluzioni della dottrina, della prassi e della giurisprudenza hanno oscillato, rispettivamente, tra chi vedeva negli studi di settore un metodo di accertamento fondato sull’utilizzo di presunzioni legali (relative o

---

<sup>85</sup> Questa tesi, come si vedrà più ampiamenti nelle pagine successive, è quella sostenuta dalla giurisprudenza.

<sup>86</sup> Questi tre requisiti sono stati oggetto di interpretazione nel tempo e devono essere tutti e tre contemporaneamente sussistenti per poter utilizzare la presunzione. Per gravità si intende un indizio che sia fortemente indicativo di un fatto, nel caso di specie dell’evasione del contribuente. Per precisione attiene alla costruzione della presunzione stessa; quest’ultima, infatti, deve riguardare un fenomeno specifico ben individuato, nel caso degli studi di settore i ricavi realizzati. Infine, per concordanza si intende, letteralmente, l’armonia tra la presunzione e i vari elementi di prova raccolti.

addirittura assolute) e chi riteneva invece che si trattasse di sistema di presunzioni semplici. *A latere* di questi orientamenti, due tesi minoritarie<sup>87</sup> riconducevano gli studi di settore ad un *tertium genus* di presunzioni (quelle giurisprudenziali)<sup>88</sup>, o, ancora, al fenomeno delle cd. “predeterminazioni normative”<sup>89</sup>.

L’esatta qualificazione della natura giuridica degli studi di settore rivestiva un ruolo decisivo non solo per l’Amministrazione finanziaria, ma anche per il contribuente e, in ultima istanza, per il giudice tributario, assumendo rilevanti conseguenze sul piano della ripartizione dell’onere della prova in sede giurisdizionale.

Aderendo all’orientamento della presunzione semplice, sarebbe spettato al giudice valutare il caso per dimostrare i caratteri di precisione, gravità e concordanza del ragionamento presuntivo; aderendo alla tesi della presunzione legale, invece, la prova dell’infedeltà della dichiarazione del contribuente, secondo il disposto dell’art. 2729 del codice civile, sarebbe derivata dal mero disaccordo tra la risultanza dello studio di settore e quanto dichiarato.

Inoltre, a seconda della diversa qualificazione degli studi di settore, il Fisco e il contribuente sarebbero stati chiamati a fornire diverse dimostrazioni in sede

---

<sup>87</sup> In realtà tra le tante possibili tesi in materia che sono state elaborate nel corso del tempo vi è anche chi qualifica gli studi di settore come meri indizi privi di qualunque, seppur minima, funzione probatoria. Appartiene a questo orientamento, per esempio, PERRONE L., “*Accertamento del reddito di impresa (linee evolutive)*”, in Enc. dir. fin., Annali, I, Milano, 2006, secondo il quale gli studi di settore, potendo al massimo essere qualificati come presunzioni semplicissime, in quanto prive, di per sé, dei requisiti della gravità, della precisione e della concordanza, sono inidonei a dimostrare l’inattendibilità del reddito risultante dalle scritture contabili.

<sup>88</sup> La struttura delle presunzioni giurisprudenziale è identica a quella delle presunzioni legali relative, ma nel primo caso la giurisprudenza non formula un’inferenza dal fatto noto a quello ignoto per accertarlo presuntivamente, ma lo presume senza accertarlo, sollevando il giudice dalla conoscenza della veridicità del fatto a meno che la parte onerata non produca una prova contraria (cfr. VERDE G., “*L’onere della prova nel processo civile*”, Napoli, 1974 e “*Le presunzioni giurisprudenziali*”, Foro It., V, 1971, p. 177; GIORGI M., “*L’accertamento basato su studi di settore: obbligo di motivazione e onere della prova*”, Rass. Trib., 2001, p. 659; GUERRA – CORVAJA J., “*Studi di settore: aspetti operativi e problematiche applicative con appendice*”, Il fisco, XXX, 2006, p. 4467; TARUFFO M., “*Presunzioni (diritto processuale civile)*”, Enc. Giur. Trec., XXIV, 1991, p. 3). Come espone dettagliatamente GIORGI M., “*L’accertamento basato su studi di settore: obbligo di motivazione ed onere della prova*”, Rassegna Tributaria, n. 3 del 2001, p. 659, “*le presunzioni giurisprudenziali operano, quindi, in modo analogo a quello delle presunzioni legali relative: entrambe prescindono infatti dall’accertamento della verità del fatto presunto, ed entrambe hanno effetto solo sul piano della ripartizione degli oneri probatori tra le parti*”. L’Autore, inoltre, aggiunge che, similmente a quanto avviene nell’ambito del processo civile, “*si potrebbe ipotizzare in ambito tributario la configurabilità di presunzioni amministrative che avrebbero la funzione di precostituire, o costituire, la prova nell’accertamento basato su studi di settore; in una tale prospettiva gli studi di settore costituirebbero, e sostituirebbero, le massime di esperienza comune e potrebbero essere definiti massime di esperienza tecnica*”.

<sup>89</sup> GIORGI M., “*L’accertamento basato su studi di settore...*”, *op. cit.*, p. 659.

contenziosa.

Già per sua natura il processo tributario presenta una connotazione particolare in merito alla distribuzione dell'onere della prova: vi è sia un attore in senso formale, il quale presenta il ricorso alla commissione tributaria, che un attore in senso sostanziale, il quale è tenuto invece a dimostrare, adducendo prove, la propria pretesa in giudizio.

L'attore in senso formale è il contribuente, mentre l'attore in senso sostanziale è l'Amministrazione finanziaria.

Pertanto, riconducendo lo strumento nell'ambito delle presunzioni semplici, l'Amministrazione dovrebbe dimostrare che lo studio di settore possa essere applicato al caso di specie<sup>90</sup> e la corretta imputazione del contribuente al *cluster* di riferimento. Il contribuente, invece, dovrebbe eventualmente dimostrare l'esistenza di particolari situazioni che possano esonerarlo dall'applicazione dello studio<sup>91</sup>. Riconducendo, invece, lo studio di settore nell'alveo delle presunzioni legali, l'Amministrazione finanziaria potrebbe porre a fondamento della propria pretesa esclusivamente lo scostamento dalle risultanze dello studio senza dover dimostrare null'altro. Parallelamente, da una parte il giudice non potrebbe sindacare l'uso degli studi di settore, in quanto legittimamente previsti da una disposizione normativa e legittimamente utilizzati dall'Agenzia delle Entrate, dall'altra il contribuente potrebbe esclusivamente contestare l'inclusione nel *cluster* ma non le risultanze dello studio di settore.

Ma l'adesione ad uno dei due orientamenti dottrinali maggioritari in merito alla natura degli studi di settore comportava delle conseguenze anche riguardo all'automatismo di questi strumenti accertativi.

---

<sup>90</sup> Secondo MARCHESELLI A., "Adeguamento dell'accertamento analitico ai diritti del contribuente e ai principi costituzionali", GT – Riv. giur. Trib., 6, 2007, p. 505, la normativa in tema di studi di settore tende, attraverso il calcolo, "all'accertamento del reddito effettivo del contribuente e lo studio di settore ne è soltanto strumento". Anche BEGHIN M., "Gli studi di settore, le gravi incongruenze ex art. 62 sexies del dl n. 331/1993...", *op. cit.*, p. 749, ha affermato che "l'amministrazione finanziaria deve prendere contatto con il fatto economico, con la realtà anche familiare alla quale si riferisce il potere accertativo". Indubbiamente, dunque, questa fase di adattamento alla concreta situazione del contribuente è particolarmente delicata e fondamentale, poiché tenta di scongiurare il pericolo che si realizzi un sistema rigido incapace di rappresentare adeguatamente la poliedricità delle attività economiche.

<sup>91</sup> Il contribuente potrà, dunque, sfruttare a fini argomentativi tutti gli elementi non apprezzati nella determinazione del reddito presunto in base agli studi considerando che il risultato degli studi non è altro che un dato di partenza, fondato su una pluralità di correlazioni astratte, il quale non prende in considerazione una serie di circostanze soggettive che il contribuente può, invece, far valere.

Ad esempio, aderendo alla qualificazione degli studi di settore come presunzioni legali relative, lo scostamento dal reddito dichiarato avrebbe comportato l'inversione dell'onere della prova e sarebbe spettato al contribuente, non potendo porre in discussione le risultanze dello studio a causa della natura vincolante del nesso inferenziale, evidenziare l'inappropriatezza dello strumento e l'infondatezza della realtà ricostruita per il suo tramite. In questo contesto, il ruolo del giudice sarebbe stato fortemente limitato e ridotto al controllo della adeguatezza dello strumento utilizzato.

Qualora, invece, si fossero qualificati gli studi di settore come presunzioni semplici, secondo l'orientamento prevalente sia in dottrina che in giurisprudenza, l'Amministrazione finanziaria avrebbe dovuto corroborare con ulteriori elementi probatori le risultanze statistiche degli studi, in assenza dei quali il contribuente non sarebbe stato passibile di accertamento. In questo caso, quindi, il ruolo del giudice sarebbe stato maggiore, poiché avrebbe potuto valutare l'esistenza delle gravi incongruenze richieste dal terzo comma dell'art. 62 *sexies* anche mediante l'utilizzo del contraddittorio endoprocedimentale e, quindi, apprezzare la plausibilità del nesso inferenziale operata dall'ufficio<sup>92</sup>.

Analizzando le principali ricostruzioni proposte in dottrina, la maggioranza degli Autori ha sostenuto che gli studi di settore, qualificabili come presunzioni semplici, non sono *ex se* sufficienti a fondare un accertamento induttivo poiché necessitano di ulteriori elementi di prova, desumibili dalle concrete modalità di svolgimento dell'attività di impresa o di lavoro autonomo, al fine di essere qualificati come presunzioni gravi, precise e concordanti ai sensi dell'art. 2729 c.c.<sup>93</sup>.

Il fondamento di questo orientamento risiede, soprattutto, nella ricostruzione della

---

<sup>92</sup> Questo orientamento prevalente che qualifica gli studi di settore come presunzioni semplici e che tende a prediligere, pertanto, un atteggiamento prudente e cauto rispetto a possibili automatismi in sede di applicazione degli studi di settore, richiede "*l'integrazione del meccanismo presuntivo definito in astratto dalla norma fiscale con l'apprezzamento del caso concreto*" (cfr. BORIA P. (a cura di), "*Studi di settore e tutela del contribuente...*", *op. cit.*, p. 15).

In sostanza, al fine di corroborare gli studi di settore e permettere un apprezzamento della situazione del singolo contribuente, che l'Amministrazione finanziaria, a causa di un disallineamento informativo, non conosce, è richiesto un momento di contraddittorio tra Fisco e contribuente. In mancanza di ciò, il giudice può imporre all'ufficio un'integrazione della prova, secondo il disposto dell'art. 7, primo comma, del decreto legislativo n. 546/1992.

<sup>93</sup> Questa è, ad esempio, la posizione di BEGHIN M., "*Gli studi di settore, le gravi incongruenze ex art. 62 sexies del D.L. n. 331/1993 e l'insostituibile opera di adattamento del risultato di normalità economica della fattispecie concreta*", in Riv. Dir. Trib., II, 2007, pp. 749 ss.

normativa di riferimento<sup>94</sup> e, in particolare, dalla collocazione, ad opera dell'art. 62 *sexies* del decreto legge n. 331/1993, degli studi di settore a base dell'accertamento di cui all'art. 39, primo comma, lett. d) del d.P.R. n. 600/1973, il quale introduce appunto la possibilità di porre a fondamento dell'accertamento presunzioni semplici, purché dotate dei requisiti di gravità, precisione e concordanza<sup>95</sup>.

Su di un piano diverso si pone, invece, un'altra parte della dottrina, la quale, qualificando gli studi di settore come presunzioni legali, ritiene legittimi gli accertamenti che si basano esclusivamente sulle incongruenze della dichiarazione rispetto agli studi di settore<sup>96</sup>, con conseguente (e automatica) inversione dell'onere della prova a carico del contribuente.

Secondo tale dottrina<sup>97</sup>, il legislatore, con l'art. 10 della legge n. 146 del 1998, avendo affermato che gli uffici tributari sono tenuti ad emettere degli avvisi di accertamento semplicemente in presenza di una discordanza tra ricavi e compensi dichiarati e quelli risultanti dagli studi, *“ha esplicitato in via normativa che l'incongruenza della dichiarazione rispetto agli studi di settore costituisce automaticamente una presunzione idonea a legittimare l'accertamento”*<sup>98</sup>, di fatto affermando la natura di presunzioni legali degli studi di settore.

Il fondamento logico di questo orientamento risiede nella previsione dell'art. 10, comma 4, della legge n. 146 del 1998 che impedisce l'applicazione degli studi di settore al verificarsi di specifiche circostanze, quali il superamento di un certo volume d'affari, ovvero l'inizio o la cessazione dell'attività del contribuente nello specifico esercizio, ovvero ancora la circostanza per cui il contribuente si trovi ad affrontare le non normali fasi di gestione della propria attività. Questa previsione, nel caso in cui si trattasse di presunzione semplice, non avrebbe motivo di essere presente, poiché questo tipo di verifica sarebbe propria del procedimento di

---

<sup>94</sup> Ad esempio MARCHESELLI A., *“Le sezioni unite sulla natura presuntiva degli studi di settore”*, Corr. Trib., 4, 2010, p. 251.

<sup>95</sup> In questo articolo è previsto che *“l'esistenza di attività non dichiarate o la inesistenza di passività dichiarate è desumibile anche sulla base di presunzioni semplici, purché queste siano gravi, precise e concordanti”*.

<sup>96</sup> Anche l'Amministrazione finanziaria, in un primo momento, condivideva questa posizione. Si veda, a tal proposito, la Relazione finale della Commissione tecnica per lo studio e l'approfondimento delle problematiche giuridiche degli studi di settore, presieduta da G. Rey e la Circolare n. 58/E del 2002.

<sup>97</sup> BRIGHENTI F., *“L'accertamento fondato sugli studi di settore”*, in Boll. Trib., 2007, pp. 842 ss.

<sup>98</sup> BORIA P. (a cura di), *“Studi di settore e tutela del contribuente...”*, op. cit., p. 16.

accertamento fondato sull'utilizzo di presunzioni semplici<sup>99</sup>.

In una diversa prospettiva, secondo alcune posizioni minoritarie, gli studi di settore avrebbero rappresentato *“strumenti di fonte normativa, sia essa legislativa o regolamentare, in forza dei quali un dato stabilito ex ante, o comunque determinabile in base a criteri prefissati, è destinato a prendere il posto del dato effettivo, rilevando esso stesso e non quest'ultimo ai fini della tassazione”*<sup>100</sup>. Qualificandosi come predeterminazioni normative, quindi, gli studi di settore non rivestono il ruolo di indizio utilizzabile nell'ambito di un ragionamento logico-argomentativo per ricostruire un fatto noto partendo da un fatto ignoto, ma rappresentano piuttosto *“un criterio di determinazione che esaurisce all'interno del precetto normativo la sua funzione, indipendentemente dalla rilevazione della realtà effettiva, anzi in sede di accertamento l'Amministrazione avrebbe il potere di sostituzione dei ricavi e compensi effettivamente rilevati con quelli forfetariamente ricostruiti sulla base delle predeterminazioni previste dalla legge”*<sup>101</sup>.

Secondo questo orientamento, pertanto, piuttosto che rivestire una funzione procedimentale, gli studi di settore avrebbero integrato direttamente il presupposto d'imposta e, in sede processuale, *“il giudice è chiamato a valutare l'opportunità della ricostruzione di un presupposto d'imposta sulla base di uno standard di fonte normativa ovvero sulla persuasività di una realtà effettiva fornita dal contribuente”*<sup>102</sup>.

Una diversa tesi è stata infine prospettata da coloro<sup>103</sup> che escludevano la possibilità

---

<sup>99</sup> Sulle diverse posizioni dottrinali è particolarmente interessante il contributo di MELONCELLI A., *“Gli studi di settore nel contenzioso tributario e la difesa del contribuente...”*, op. cit.

<sup>100</sup> Questa definizione è tratta da TOSI L., *“Le predeterminazioni normative...”*, op. cit., pp. 15-16.

<sup>101</sup> MELONCELLI A., *“Gli studi di settore nel contenzioso tributario e la difesa del contribuente...”*, op. cit., p. 263.

<sup>102</sup> *Ibidem*.

<sup>103</sup> VERSIGLIONI M., *“Efficienza, effettività e potenzialità (attuale e futuribile) degli studi di settore”*, in BORIA P. (a cura di), *Studi di settore e tutela del contribuente*, Quaderni della Rivista di Diritto Tributario, Giuffrè editore, Milano, 2010, pp. 29 ss. L'Autore parte dall'analisi della *summa divisio* tra fatti di conoscenza e fatti di accertamento. Questi ultimi, tra i quali rientrano le prove scientifiche ed etiche, *“sono logici e congetturali, in quanto implicano un ragionamento ampliativo (correlato ad una massima di comune esperienza – m.c.e. – etica o scientifica) che conduce ad una conoscenza più ampia e diversa rispetto a quella che deriva dalla mera somma delle conoscenze insite nelle premesse”*. Tra i fatti di mera conoscenza, le cd. sapienze, rientrano, invece, *“i fatti logici ma non congetturali, in quanto implicano un ragionamento non ampliativo (convenzionale) che conduce ad una conoscenza esattamente pari alla mera somma delle conoscenze insite nelle premesse. Essendo neutri (...) non sono idonei a veicolare un enunciato di*



di annoverare gli studi di settore tra i fatti di accertamento (e quindi tra le prove) e li qualificano come fatti di mera conoscenza<sup>104</sup>.

Secondo questo orientamento, dal momento che le tecniche statistiche sono impiegate con funzione meramente descrittiva, con lo scopo di supporto logico e razionale alla formulazione di un giudizio, e poiché gli studi mancano di un meccanismo inferenziale, le loro risultanze sono una mera risistemazione convenzionale del fatto noto, che non apporta *“alcuna significatività funzionale all’individuazione del fatto ignorato”*<sup>105</sup>.

In altri termini, gli studi di settore, non avrebbero una efficacia giuridica prefissata *“nemmeno in punto di inversione dell’onere della prova (...) essi costituiscono meri elementi di valutazione (o di supporto) della prova presuntiva che l’ufficio ha l’onere di fornire alio modo mediante argomentazioni che svelino l’intera*

---

*per sé (...) probante. Tuttavia, essi ben possono concorrere alla formazione di un ragionamento ampliativo in grado di spiegare alio modo il fatto da provare”.*

Come principale fautore di questa tesi, l’Autore analizza le logiche che caratterizzano le statistiche impiegate dagli studi di settore, affermando: *“In estrema sintesi, gli studi di settore consegnano medie ottenute con tecniche (=sapienze) assai complesse, ma pur sempre medie”.* Per questo motivo, secondo l’Autore, *“pur avendo essi ad oggetto una conoscenza costituita da un fatto etico (...) e pur disponendo essi di una logica etica (retorico-dialettico-argomentativa), non sono prove etiche proprio perché, come si è visto, consegnando medie, non si appoggiano ad una massima di comune esperienza etica (non essendo tale la media)”.* Inoltre essi, dal momento che aspirano a determinare l’imponibile dei ricavi o compensi, cioè un fatto irreali, non costituiscono nemmeno delle prove scientifiche poiché tale fatto irreali è *“incompatibile con la netta separazione fatto/diritto e con la realtà del fatto presupposta dal concetto di prova scientifica”.*

L’Autore, proseguendo nella sua analisi, esclude quindi l’appartenenza degli studi di settore ai fatti di accertamento poiché questi metodi presuntivi di accertamento *“sono sì logici, ma non congetturali (rendono cioè (...) la stessa quantità di verità che essi trovano nelle premesse; al tempo stesso essi sono descrittivi e, come tutte le medie (...) descrivono falsamente la realtà dell’insieme (...))”.* Quindi, gli studi di settore, secondo questo orientamento, non costituiscono prove né, tantomeno, presunzioni, bensì devono considerarsi fatti di mera conoscenza; infatti, *“gli studi presentano una natura bivalente, dato che, guardando al passato, essi tramutano l’essere in un’idea convenzionale dello stesso (...) e, guardando al futuro, essi esprimono in termini di dover essere valori attesi (potenziali), compatibili solo con la deliberazione e non con il giudizio”.*

<sup>104</sup> Anche la Corte di Cassazione, nella sentenza n. 9135 del 2005, ha affermato che *“gli studi di settore sono paragonabili ai bollettini di quotazioni di mercato o ai notiziari Istat, nei quali è possibile reperire dati medi presuntivamente esatti”.* Pertanto, anche la Suprema Corte ha associato gli studi di settore ai fatti di mera conoscenza, come meri criteri di stima.

Secondo CORASANITI G., *“La natura giuridica degli studi di settore...”*, op. cit., p. 13, il quale riprende l’orientamento di altri esponenti della dottrina, *“gli studi di settore non potrebbero essere qualificati neppure quali presunzioni semplici, in quanto difetterebbero di un ragionamento inferenziale, non costituirebbero cioè un ‘discorso argomentativo probante’, con la conseguenza che può ‘definirsi accertamento in base a studi di settore quel discorso (lungo) nel quale medie tecniche sono utilizzate in una ben più ampia argomentazione presuntiva che, per costituire prova (...) abbisogna di altri elementi di convincimento idonei a dimostrare sia la ‘fondatezza della deduzione’ (...), sia l’incongruenza (...), sia, infine, la gravità di quest’ultima”.*

<sup>105</sup> MELONCELLI A., *“Gli studi di settore nel contenzioso tributario e la difesa del contribuente...”*, op. cit., p. 264.

*questione del caso singolo; quindi, essi non possono – da soli – fondare (o motivare) atti di accertamento*”<sup>106</sup>.

Essi svolgono, quindi secondo l’Autore poc’anzi citato, una mera funzione compositiva, essendo elementi utili allo svolgimento del contraddittorio con il contribuente.

Sul tema della natura degli studi di settore anche l’Agenzia delle Entrate si è più volte pronunciata mostrando un orientamento<sup>107</sup> che non è né consolidato né, tantomeno, costante nel tempo.

Mentre, infatti, in un primo momento con la circolare n. 11/E del 16 febbraio 2007 l’Agenzia delle Entrate ha ribadito la valenza probatoria degli studi di settore quale presunzione relativa dotata dei requisiti di gravità, precisione e concordanza, con ciò confermando che *“gli accertamenti fondati sugli studi di settore possono esser effettuati in presenza di ricavi o compensi non congrui rispetto a Ge.Ri.Co., senza che l’Amministrazione finanziaria debba fornire altre dimostrazioni in ordine alla motivazione della pretesa tributaria”* e che *“l’onere della prova, in definitiva, si deve intendere assolto per effetto della complessa attività posta in essere per l’elaborazione degli studi di settore”*<sup>108</sup>, successivamente con la circolare n. 5/E del 24 gennaio 2008, l’Agenzia delle Entrate ha invece mostrato una prima apertura verso la necessità di un’integrazione delle risultanze degli studi di settore, qualificati come presunzioni semplici, con altri elementi di merito desumibili dall’attività economica svolta dal contribuente, affermando che *“la stima in questione può essere utilizzata in sede di accertamento con modalità da considerarsi sperimentali (...)”* ma *“l’Ufficio deve comunque accompagnare questi ultimi con ulteriori elementi, a prescindere dall’atteggiamento che il soggetto sottoposto a controllo terrà”*.

Ma, di nuovo, con la successiva circolare n. 19/E del 14 aprile del 2010 è ritornata

---

<sup>106</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>107</sup> Le circolari n. 29/E del 2002, n. 48/E del 2003, n. 21/E del 2004 mostravano l’intransigente rigidità dell’Agenzia delle Entrate circa l’autosufficienza degli accertamenti basati sugli studi di settore per i quali la motivazione della rettifica e la prova della pretesa tributaria erano di fatto legittimate poiché lo scostamento tra reddito dichiarato e reddito presunto costituiva, di per sé, una presunzione grave, precisa e concordante.

<sup>108</sup> CARDILLO M., *“L’accertamento di maggiori ricavi e compensi sulla base degli studi di settore”*, in BORIA P. (a cura di), *Studi di settore e tutela del contribuente*, Quaderni della Rivista di Diritto Tributario, Giuffrè editore, Milano, 2010, p. 61.

indietro, evidenziando l'autosufficienza delle risultanze degli studi ai fini accertativi.

A differenza della dottrina e della prassi che hanno mostrato, nel corso del tempo, diversi orientamenti, la giurisprudenza, sia essa di legittimità che di merito<sup>109</sup>, ha attribuito agli studi di settore la natura di presunzioni semplici, specificando, di conseguenza, che l'Amministrazione finanziaria non può utilizzare solo la divergenza tra il risultato dello studio e quanto dichiarato dal contribuente ai fini dell'emanazione di un avviso di accertamento, ma deve corroborare tale disallineamento con altri elementi probatori<sup>110</sup>.

Già nella sentenza n. 17229 depositata il 28 luglio del 2006, la Corte di Cassazione ha sostenuto che gli studi di settore costituiscono dei meri atti amministrativi generali che non esauriscono l'istruttoria procedimentale richiesta all'Amministrazione finanziaria per *“l'accertamento di un rapporto giuridico tributario”*. Essi rappresentano, infatti, solo il presupposto dell'attività di indagine e di controllo esercitata dal Fisco, ma per poter accertare il maggior reddito del contribuente sarà necessaria e opportuna l'acquisizione di ulteriori elementi nel corso di un contraddittorio endoprocedimentale. Se ne ricavano due fondamentali principi<sup>111</sup>: il primo è che il meccanismo di accertamento fondato sugli studi di settore deve essere integrato con tutti gli altri elementi a disposizione per la

---

<sup>109</sup> Comm. Trib. Prov. di Macerata, sent. n. 63 del 29 novembre 2003; Comm. Trib. Prov. di Macerata, sent. n. 36 del 17 maggio 2005; Comm. Trib. Prov. di Vercelli, sent. n. 44 del 25 maggio 2006; Comm. Trib. Prov. di Lucca, sent. n. 132 del 25 gennaio 2006; Comm. Trib. Prov. di Bologna, sent. n. 385 del 27 novembre 2006; Comm. Trib. Prov. di Cagliari, sent. n. 254 del 25 settembre 2006; Comm. Trib. Reg. di Bologna, sent. n. 42 del 12 luglio 2006.

<sup>110</sup> In effetti, nella fase immediatamente successiva all'introduzione degli studi di settore, la Corte di Cassazione si è orientata nel senso di qualificare le risultanze di tali strumenti come presunzioni legali relative, come si evince dalla motivazione della sentenza n. 2891 del 27 febbraio 2002, dove si legge che *“l'evoluzione legislativa che si è avuta a partire dal 1985 in poi ha confermato sempre di più la possibilità che l'Amministrazione utilizzi strumenti presuntivi legittimati dalla prassi e valutati già in sede preventiva a livello generale, tanto che oramai da qualche anno gli studi si stanno consolidando, offrendo soluzioni sempre più accettate e condivise”*. In base ad un altro orientamento giurisprudenziale, invece, gli studi di settore costituiscono una mera fonte di presunzioni *hominis*, cioè fondamenti logici offerti dall'amministrazione al giudice, *“supporti razionali (...) paragonabili ai bollettini di quotazioni di mercato o ai notiziari Istat, nei quali è possibile reperire dati medi presuntivamente esatti: i dati in tal modo presunti possono, pertanto, essere utilizzati dall'ufficio anche in contrasto con le risultanze di scritture contabili regolarmente tenute, finché non ne sia dimostrata l'infondatezza mediante idonea prova contraria, il cui onere è a carico del contribuente”* (Cassazione, sentenza n. 5977 del 14 marzo 2007).

<sup>111</sup> MARCHESELLI A., *“Per l'applicazione delle presunzioni semplici di cui agli studi di settore è necessaria la previa attuazione del contraddittorio”*, GT – Rivista di giurisprudenza tributaria, n. 12 del 2006, p. 1048.

ricostruzione della situazione economica del contribuente; il secondo è che queste presunzioni semplici<sup>112</sup> non raggiungono un affidabile grado di plausibilità se non sono adattate al caso concreto mediante il contraddittorio con il contribuente.

A fare maggiore chiarezza sull'argomento, sono poi intervenute le note sentenze della Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, del 18 dicembre 2009: n. 26635, 26636, 26637 e 26638.

Con queste pronunce la Suprema Corte ha cristallizzato il suo orientamento su una serie di tematiche<sup>113</sup>, escludendo il valore probatorio automatico degli studi di settore nel processo tributario. I Supremi Giudici, in particolare, hanno chiarito che

---

<sup>112</sup> L'Autore citato nella nota precedente perviene a questa conclusione attraverso un'originale interpretazione: dal momento che, almeno nella loro fase iniziale, gli studi sono stati elaborati sulla base dei dati forniti dai contribuenti e dal momento che la Corte costituzionale richiede, in tema di presunzioni legali, che il fondamento probabilistico della presunzione sia agganciato a presupposti di tipo concreto e obiettivo, gli studi di settore non possono qualificarsi come tali in quanto fondati su un elemento soggettivo. Nella sentenza della Corte costituzionale n. 200 del 28 luglio 1976, il cui principio è stato ripreso successivamente nella sentenza n. 283 del 23 luglio 1987, si stabilisce, infatti, che le presunzioni *“per poter essere considerate in armonia con il principio della capacità contributiva sancita dall'articolo 53 Cost. debbono essere confortate da elementi concretamente positivi che le giustificano razionalmente”*. E nuovamente, nella sentenza della Corte costituzionale n. 42 del 26 marzo 1980, *“esse debbono fondarsi su indici concretamente rivelatori di ricchezza ovvero su fatti reali, quand'anche difficilmente accertabili affinché l'imposizione non abbia una base fittizia”*.

<sup>113</sup> Queste sentenze hanno sancito che *“esiste nel diritto processuale tributario un sottosistema, storicamente consolidato, di strumenti di accertamento standardizzati, costituiti da elaborazioni che ricostruiscono il reddito (o sue componenti, esempio ricavi o compensi) a partire da indici rivelatori e offrono agli uffici una predeterminazione generalizzata del valore indiziario di tali elementi, attraverso la elaborazione di tabelle e prospetti preconfezionati. In tale categoria, ad avviso della Corte rientrano non solo i parametri, oggetto diretto della decisione, ma anche gli studi di settore; b) tali accertamenti standardizzati, siccome rilevati su dati medi e generalizzati, sono dotati di una forza dimostrativa intrinsecamente debole, se non adeguati alla realtà del singolo contribuente; c) tale debolezza, conseguente a un certo tasso di astrattezza e generalità delle elaborazioni, è, ad avviso della Corte, incompatibile con la configurazione degli studi di settore (e dei parametri) come meccanismi assolutamente rigidi (presunzioni assolute, insuscettibili di prova contraria) o anche solo relativamente rigidi (quali, ad esempio, inversioni dell'onere della prova, cioè presunzioni relative) perché ciò ridonderebbe in violazione dei principi costituzionali d'altro canto, esiste una parallela evoluzione del sistema procedimentale tributario tendente a valorizzare il contraddittorio, nella duplice dimensione di 1) (sul piano delle garanzie formali) strumento di attuazione del giusto procedimento; 2) (sul piano dei requisiti di merito e dell'idoneità funzionale) strumento di adeguamento dell'accertamento alla effettiva realtà del caso; e) l'accertamento standardizzato non preceduto dal contraddittorio con l'interessato è, pertanto, invalido; f) ove il contraddittorio sia stato offerto al contribuente e questi non ne profitti, l'accertamento può limitarsi a richiamare dati offerti dagli strumenti standard, senza per questo essere invalido, ma il contribuente che non abbia accettato il contraddittorio può ancora svolgere le sue ragioni nel giudizio che decida eventualmente di instaurare impugnando l'avviso; g) ove il contribuente accetti il contraddittorio l'avviso di accertamento deve dare atto delle ragioni e degli elementi da esso emersi;”*, come è stato evidenziato da MARCHESELLI A., *“Natura giuridica degli accertamenti mediante studi di settore e “giusto procedimento” tributario: quattro sentenze capitali delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione”*, Giurisprudenza Italiana, n. 3 del 2010, pag. 711 e a cui si rimanda per un approfondimento puntuale sul tema.

gli studi di settore costituiscono presunzioni semplici, enfatizzando la necessità del contraddittorio nella fase endoprocedimentale, quale strumento indispensabile al fine di adeguare il dato statistico alla realtà concreta del contribuente.

Successivamente, la sentenza n. 1864 dell'8 febbraio 2012 ha ribadito che *“la procedura di accertamento tributario standardizzato mediante l'applicazione dei parametri o degli studi di settore costituisce un sistema di presunzioni semplici, la cui gravità, precisione e concordanza non è ex lege determinata dallo scostamento del reddito dichiarato rispetto agli standards in sé considerati – meri strumenti di ricostruzione per elaborazione statistica della normale redditività – ma nasce solo in esito al contraddittorio da attivare obbligatoriamente, pena la nullità dell'accertamento, con il contribuente. In tale sede, quest'ultimo ha l'onere di provare, senza limitazione alcuna di mezzi e di contenuto, la sussistenza di condizioni che giustificano l'esclusione dell'impresa dall'area di soggetti cui possono essere applicati gli standards o la specifica realtà dell'attività economica nel periodo di tempo in esame (...). L'esito del contraddittorio, tuttavia, non condiziona l'impugnabilità dell'accertamento, potendo il giudice tributario liberamente valutare tanto l'applicabilità degli standards al caso concreto, da dimostrarsi dall'ente impositore, quanto la controprova offerta dal contribuente che, al riguardo, non è vincolato alle eccezioni sollevate nella fase del procedimento amministrativo e dispone della più ampia facoltà, incluso il ricorso a presunzioni semplici, anche se non abbia risposto all'invito al contraddittorio in sede amministrativa, restando inerte. In tal caso, però, egli assume le conseguenze di questo suo comportamento, in quanto l'Ufficio può motivare l'accertamento sulla sola base dell'applicazione degli standards, dando conto dell'impossibilità di costituire il contraddittorio con il contribuente, nonostante il rituale invito, ed il giudice può valutare, nel quadro probatorio, la mancata risposta all'invito”*<sup>114</sup>.

Ancora, nelle sentenze n. 15633 del 2014, n. 27822 del 2013 e n. 25929 del 2017 pronunciate dalla Corte di Cassazione, la Suprema Corte ha tentato di limitare ulteriormente i poteri dell'Amministrazione finanziaria. Secondo le citate sentenze, l'accertamento induttivo fondato sugli studi di settore non può essere basato

---

<sup>114</sup> L'orientamento espresso da questa sentenza era già contenuto, seppur in maniera meno dettagliata, nelle sentenze della Corte di Cassazione n. 23602 del 2008, n. 26459 del 2008, n. 4148 del 2009 e nell'ordinanza n. 15905 del 2010.

soltanto sulla divergenza tra il dichiarato e il presunto in base a tali metodi presuntivi di accertamento, ma deve essere integrato, senza limitazioni di prove, dalle ragioni che hanno provato la contestazione da parte del Fisco. Soltanto in questo modo, secondo il parere dei Supremi Giudici, possono emergere la gravità, la precisione e la concordanza, requisiti imprescindibili<sup>115</sup> per utilizzare lo studio come prova.

Tale posizione giurisprudenziale è rimasta pressoché costante nel tempo<sup>116</sup>.

#### **2.4. Il ruolo del contraddittorio in materia di studi di settore. Inquadramento generale.**

Nell'ambito del rapporto tra il Fisco<sup>117</sup> ed il contribuente si è assistito, nel corso del tempo, ad un'evoluzione.

---

<sup>115</sup> Sulle tre caratteristiche (cfr. FABBRINI G., “Presunzioni”, in Digesto delle discipline privatistiche. Sezione civile, XIV, Torino, 1996, p. 292, il quale evidenzia che l'elemento fondamentale in materia di presunzioni semplici è la “forza del nesso logico che si può riscontrare tra fatto base della presunzione e fatto al quale si vuole arrivare attraverso il ragionamento presuntivo”) delle presunzioni semplici appare particolarmente chiarificatrice la sentenza della Corte di Cassazione n. 7031 del 28 agosto 1996: “(...) gravi sono gli elementi presuntivi oggettivamente e intrinsecamente consistenti e come tali resistenti alle possibili obiezioni, precisi sono quelli dotati di specificità e concretezza e non suscettibili di diversa altrettanto (o più) verosimile interpretazione, e concordanti sono quelli non confliggenti tra loro e non smentiti da altri dati ugualmente certi. In altre parole, la gravità dell'elemento indiziario ne esprime la capacità dimostrativa in funzione del tema della prova, la precisione risponde a una esigenza di univocità, e la concordanza soddisfa la necessità di una valutazione integrata e complessiva di tutti gli elementi che presentino singolarmente una almeno parziale rilevanza probatoria positiva”.

<sup>116</sup> Ad esempio, nella recente sentenza della Corte di Cassazione, sezione tributaria, n. 20751 del 1° agosto 2019, che riprende il principio di diritto già elaborato nella pronuncia n. 13908 del 2018, gli Ermellini hanno ribadito che “(...) la procedura di accertamento standardizzato mediante l'applicazione dei parametri o degli studi di settore costituisce un sistema di presunzioni semplici, la cui gravità, precisione e concordanza non è per legge determinata dallo scostamento del reddito dichiarato rispetto agli standards in sé considerati, ma deriva solo in esito al contraddittorio da attivare obbligatoriamente con il contribuente, il quale ha la facoltà di contestare l'applicazione dei parametri provando le circostanze concrete che giustificano lo scostamento della propria posizione reddituale, con ciò costringendo l'ufficio – ove non ritenga attendibili le allegazioni di parte – ad integrare la motivazione dell'atto impositivo indicando le ragioni del suo convincimento”.

<sup>117</sup> In apertura di questo paragrafo occorre ricordare che, come affermato dalla Suprema Corte in due pronunce (la sentenza della Sezione I, n. 2575 del 29 marzo 1990 e quella delle Sezioni Unite n. 25506 del 30 novembre 2006), “l'Amministrazione finanziaria non è un qualsiasi soggetto giuridico, ma è una Pubblica amministrazione. Tale veste, come le attribuisce speciali diritti funzionali che assicurino nella maniera più ampia e spedita il perseguimento delle sue finalità nell'interesse collettivo, così, per la stessa ragione, la obbliga all'osservanza di particolari doveri prima fra tutti quelli dell'imparzialità espressamente sancito dall'art. 97 Cost.”. E successivamente la medesima Corte ha aggiunto, nella sentenza n. 4760 del 30 marzo 2001, che “(...) uno stato moderno che operi secondo criteri di efficienza e di economica, (...) non ha timore di porsi su un piede di parità con il cittadino, tanto da formalizzarne e tutelarne i diritti inviolabili (...) con un apposito Statuto (legge 27 luglio 2000, n. 212)”.

Dopo un primo periodo in cui gli accertamenti venivano effettuati “a tavolino”, a metà degli anni ottanta, si riconosceva che, sulla base dei principi di imparzialità e buon andamento previsti dall’art. 97 Cost., l’attività di accertamento tributario non potesse essere correttamente esercitata senza un confronto con il destinatario di un provvedimento impositivo, per l’acquisizione di “tutti i dati di fatto” necessari alla determinazione della pretesa fiscale<sup>118</sup>.

Prima della fine degli anni novanta, la partecipazione del contribuente al procedimento tributario era in ogni caso occasionale e meramente funzionale al soddisfacimento di un’esigenza di collaborazione<sup>119</sup>: all’epoca, infatti, tra gli istituti partecipativi era prevista soltanto la richiesta di chiarimenti, introdotta dall’articolo 2 della legge n. 17 del 1985, attraverso la quale il contribuente, nel corso del contraddittorio, poteva presentare elementi di fatto e diritto utili alla corretta ed obiettiva determinazione e quantificazione della base imponibile.

L’ufficio, dunque, mediante l’istituto della richiesta di chiarimenti poteva invitare il contribuente a fornire delle informazioni. In questo caso, il contribuente era obbligato a comunicarle. Tuttavia, il confronto tra Fisco e contribuente era strumentale all’attività di accertamento e non costituiva<sup>120</sup>, invece, un vero e proprio momento di estrinsecazione del diritto di difesa del soggetto passivo d’imposta.

Tuttavia, un’altra parte della dottrina<sup>121</sup> riteneva, invece, che anche la partecipazione, per così dire, difensiva<sup>122</sup> del contribuente poteva essere favorevole

---

<sup>118</sup> MOSCHETTI F., “Avviso di accertamento tributario e garanzie del cittadino”, in AA. VV., “Procedimenti tributari e garanzie del cittadino”, a cura di MOSCHETTI F., Padova, 1984, p. 76.

<sup>119</sup> SALVINI L., “La nuova partecipazione del contribuente (dalla richiesta di chiarimenti allo statuto del contribuente ed oltre)”, Riv. dir. trib., 1, 2000, p. 13.

<sup>120</sup> Questa è la posizione condivisa da FANTOZZI A., “Violazioni del contraddittorio e invalidità degli atti tributari”, Riv. dir. trib., 2, 2011, p. 137.

<sup>121</sup> SALVINI L., “La nuova partecipazione del contribuente...”, *op. cit.*, p. 13.

<sup>122</sup> RAVERA A., “Dalla Corte costituzionale alla giurisprudenza di merito: un aggiornamento in tema di contraddittorio preventivo”, *Dir. e prat. trib.*, 2018, 3, p. 2 sottolinea come la partecipazione del contribuente nel processo di formazione dell’atto impositivo può “assumere funzione collaborativa ovvero difensiva, a seconda che egli abbia l’obbligo oppure la facoltà di partecipare al procedimento formativo dell’atto. Se, nel primo caso, il contribuente è tenuto a collaborare con il fisco (tramite la consegna di documenti, ad esempio) per non incorrere altrimenti, in un secondo momento, in pesanti preclusioni (...), nell’ipotesi di partecipazione con funzione difensiva, invece, è possibile formulare osservazioni e deduzioni avverso le risultanze dell’istruttoria dell’Ufficio accertatore di cui l’Amministrazione precedente dovrà tenere conto, motivando, nel successivo (ed eventuale) atto impositivo, le ragioni per cui non ha condiviso (in tutto o in parte) le argomentazioni del contribuente. Se la partecipazione di tipo collaborativo è importante per l’Amministrazione finanziaria affinché l’Ufficio accertatore possa ricostruire compiutamente la situazione in cui si trova il contribuente, è altrettanto chiara l’importanza che deve riconoscersi alla partecipazione di tipo difensiva, anche quale utile strumento deflattivo del contenzioso, permettendo questa di

ai suoi interessi allo stesso livello della partecipazione più prettamente collaborativa.

Quindi, proprio a partire dalla fine degli anni novanta, il diritto di partecipazione del contribuente subisce una metamorfosi: da collaborativo, diviene anche difensivo<sup>123</sup>.

Infatti, mentre nel primo periodo di sviluppo del diritto al contraddittorio esso veniva considerato meramente idoneo a supportare l'accertamento svolto dall'Amministrazione finanziaria – da ciò la definizione di partecipazione “collaborativa” del contribuente –, invece, soprattutto a partire dall'introduzione del comma 3 bis all'interno dell'art. 10 della l. n. 146 del 1998 ad opera della legge finanziaria 2005, il contraddittorio è stato interpretato come un momento, dotato di una grande valenza sostanziale, per l'esercizio del diritto di difesa del contribuente. La partecipazione, quindi, è diventata difensiva permettendo al contribuente di addurre tutti gli elementi reputati necessari per confutare le risultanze degli studi e, in parallelo, obbligando l'Agenzia delle Entrate a motivare, in via rafforzata,

---

*realizzare un confronto tra il contribuente e l'Ufficio accertatore già nella fase costruens dell'atto dell'Amministrazione finanziaria, che (nel caso) potrà successivamente essere oggetto di giudizio, a questo punto non con la sola prospettazione fiscale, ma dando anche conto delle deduzioni e delle allegazioni già offerte dal contribuente. Una funzione quindi del contraddittorio preventivo sussidiaria e integrativa che, oltre a riequilibrare le posizioni dei soggetti coinvolti (Amministrazione finanziaria e destinatario dell'atto impositivo), pare necessaria anche dai limiti strutturali del processo tributario, poiché altrimenti sia il ricorrente sia il giudice, che valuterà la prospettazione destruens del primo, rimangono vincolati a doversi confrontare su una ricostruzione della vicenda frutto della elaborazione unilaterale dell'Amministrazione”.*

<sup>123</sup> In particolare SALVINI L., “La nuova partecipazione del contribuente...”, *op. cit.*, p. 13, alla nota n. 2, definisce il contraddittorio riferendosi “alla partecipazione del contribuente all'attività dell'amministrazione finanziaria con funzione difensiva”. Secondo l'Autrice, in questo modo, si potrà “distinguere la partecipazione-contraddittorio dalla partecipazione-collaborazione in ragione del fatto che solo con riguardo alla prima viene attribuita dalla legge al contribuente una posizione soggettiva di diritto”. L'Autrice puntualizza poi che “la tutela della posizione del contribuente, assicurata dal legislatore attraverso il contraddittorio, è teoricamente convergente con la tutela della posizione dell'amministrazione finanziaria assicurata attraverso la collaborazione, non essendovi luogo, nel procedimento di controllo ed accertamento, per l'ingresso e la valutazione di divergenti interessi pubblici e privati. È infatti evidente che tanto l'attività di controllo, quanto la partecipazione del privato sono, almeno in linea di principio, funzionali al medesimo obiettivo, che è quello di giungere alla determinazione di un'obbligazione tributaria corrispondente alla reale capacità contributiva del soggetto passivo”. Secondo LA ROSA S., “Amministrazione finanziaria e giustizia tributaria”, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 137 ss., invece, “la partecipazione-contraddittorio opera in termini più ampi, attribuendo conseguentemente natura contenziosa all'intero procedimento di controllo e assegnando funzione partecipativa anche alla dichiarazione annuale. In questa ottica non vi sarebbe una differenza significativa tra i due tipi di partecipazione, anche considerando che solo in alcune ipotesi per espressa previsione normativa dall'omissione, da parte dell'ufficio, degli atti obbligatori diretti a sollecitare il contraddittorio deriva l'illegittimità dell'atto di accertamento”.



l'eventuale irrilevanza dei rilievi presentati dal contribuente.

Comunque, l'essenzialità del ruolo rivestito del contribuente non opera solo a vantaggio del contribuente che può, attraverso questo istituto, esercitare il proprio diritto di difesa, ma è vantaggioso anche per l'Amministrazione finanziaria che può, così, venire preventivamente a conoscenza di quelle che potrebbero essere le eccezioni future adottate dal contribuente nella sede contenziosa di impugnazione dell'avviso di accertamento<sup>124</sup>.

Pertanto, *“la dicotomia tra partecipazione ‘collaborativa’ e ‘difensiva’ può dirsi superata assumendo il punto di vista secondo cui il rapporto fisco-contribuente manifesta il necessario equilibrio nell’attuazione del giusto tributo: un equilibrio tra un interesse pubblico, non concepibile come il maggior prelievo consentito dalle condizioni economiche del soggetto passivo, e quello privato, che non può certo essere quello della sottrazione al prelievo”*<sup>125</sup>.

Il culmine di questa evoluzione è l'art. 12, comma 7, L. n. 212/2000<sup>126</sup>, che

---

<sup>124</sup> Inoltre, si deve sottolineare come un possibile spostamento in avanti nel tempo del contraddittorio non è assolutamente indifferente; *“la sua attuazione costituisce, infatti, uno strumento di acquisizione da parte dell’Ufficio di dati fondamentali per la corretta fotografia della materia imponibile e di articolazione delle proprie difese, in senso lato, da parte del contribuente. Ma soprattutto la soluzione riduttiva”* per quanto concerne il diritto al contraddittorio endoprocedimentale *“appare contraria sia al principio di imparzialità, sia a quello di buon andamento della Pubblica amministrazione: al primo perché i Pubblici uffici, prima di provvedere, devono accertare diligentemente la situazione di fatto su cui intervengono, sia pure con strumenti ragionevoli e non defatigatori; al secondo perché esso impone, nel ragionevole utilizzo delle risorse, che si eviti l’emissione di accertamenti al buio, suscettibili di modifica o ritiro alla luce degli elementi offerti dal contribuente. Orbene, considerato che il buon andamento e la imparzialità dell’amministrazione sono garantiti dall’art. 97 Cost., del quale le norme dello Statuto sono attuazione, ne consegue che il contraddittorio è un principio generale (...)”*. Per un ulteriore approfondimento sul punto si rimanda all’articolo da cui è tratta la precedente citazione: MARONGIU G., *“Accertamenti e contraddittorio tra Statuto del contribuente e principi di costituzionalità”*, Corriere tributario, n. 6 del 2011, p. 5.

<sup>125</sup> NOCERA C., *“Il contraddittorio nella recente prassi e giurisprudenza in materia di studi di settore...”*, op. cit., p. 237.

<sup>126</sup> Nell’evoluzione del ruolo del contraddittorio in ambito tributario è stato fondamentale l’apporto dello Statuto dei diritti del contribuente (cfr. LOVISOLO A., *“L’osservanza del termine di cui all’art. 12, 7° comma dello statuto dei diritti del contribuente, nell’ottica del principio del contraddittorio”*, Dir. prat. trib., 3, 2015, p. 1405) e, in particolare, del disposto dell’art. 12, commi 4 e 7. Tale articolo, rubricato *“Diritti e garanzie del contribuente sottoposto a verifiche fiscali”*, prevede, rispettivamente, la necessità di dare atto nel processo verbale di constatazione delle osservazioni e dei rilievi del contribuente, e dopo il rilascio della copia del processo verbale di chiusura delle operazioni di controllo, prevede un termine di sessanta giorni a favore del contribuente per comunicare osservazioni e richieste che gli uffici impositori devono valutare. Anche se, secondo alcuni commentatori (cfr. MARCHESELLI A., *“Gli otto pilastri del principio del contraddittorio nel procedimento tributario...”*, op. cit., p.4) *“l’art. 12 dello Statuto del Contribuente non è la fonte giuridica del diritto al contraddittorio, ma solo la regolamentazione di dettaglio di un caso speciale”*, senza dubbio il disposto di questo articolo, nello specifico il settimo comma, ha dato nuova linfa alla funzione del contraddittorio preventivo, disciplinando *“un momento di dialogo*

riconosce espressamente il diritto del contribuente sottoposto ad una verifica di essere ascoltato dall'Amministrazione finanziaria prima dell'emissione dell'avviso di accertamento.

In via preliminare, prima di analizzare più nello specifico il ruolo del contraddittorio, occorre precisare la distinzione tra contraddittorio endoprocedimentale e processuale.

Il contraddittorio endoprocedimentale è un momento della fase istruttoria svolta dall'Agenzia delle Entrate per raccogliere gli elementi necessari ed utili per l'emanazione dell'avviso di accertamento. Pertanto, in questa fase l'Amministrazione finanziaria, che non conosce la situazione concreta in cui versa il potenziale destinatario del provvedimento, deve ascoltare il contribuente, il quale può addurre tutti gli elementi ritenuti idonei a confutare la pretesa erariale. In questo modo, non solo si rispettano i principi costituzionali *ex artt.* 24 e 97 Cost., ma, in un'ottica di economia processuale, l'Agenzia delle Entrate, venendo a conoscenza delle eccezioni che il contribuente potrebbe addurre eventualmente in sede di impugnazione dell'avviso di accertamento, può evitare di emanare un atto destinato ad essere caducato in sede processuale.

Il contraddittorio processuale, invece, discende direttamente dal disposto dell'art. 111 Cost.<sup>127</sup> e prevede che ciascuna parte sia messa nella condizione di conoscere ogni richiesta e deduzione della controparte, di formulare le proprie osservazioni in proposito e di presentare al giudice l'insieme delle prove ritenute più idonee al sostegno della propria tesi in una situazione di parità.

L'evoluzione del ruolo del contraddittorio in ambito nazionale è stata influenzata anche dallo sviluppo della giurisprudenza europea. Infatti, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, analizzando i principi supremi del diritto dell'Unione Europea, ha posto un principio fondamentale: quello di richiedere chiarimenti al destinatario di un provvedimento amministrativo prima di emanarlo, anche in assenza di una norma che disponga in tal senso. Tale principio, dapprima valido solo per il comparto amministrativo, è stato esteso dalla sentenza *Sopropé* anche al

---

*imprescindibile ai fini della piena partecipazione del contribuente alla formazione dell'atto amministrativo che lo riguarda*" (cfr. TUNDO F., "Illegittimo l'atto impositivo emesso 'ante tempus': le Sezioni Unite chiudono davvero la questione?", *Corr. Trib.*, 36, 2013, p. 2825).

<sup>127</sup> L'art. 111 Cost. prevede, infatti, che "(...) ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti (...)".

comparto fiscale, ancorché solo per i tributi armonizzati.

Infatti, nel noto caso *Sopropé*<sup>128</sup> la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha definito il contraddittorio come un diritto fondamentale dell'ordinamento europeo. Questo momento di confronto, invero, non è un mero passaggio formale, ma riveste una valenza sostanziale dal momento che deve necessariamente essere svolto, anche in assenza di una norma che disponga in tal senso, a pena dell'invalidità del provvedimento eventualmente emesso; un'invalidità che discende direttamente dai principi supremi dell'ordinamento. Infatti, secondo i giudici il destinatario di una decisione lesiva deve essere posto, preventivamente dell'adozione di tale decisione, nella condizione di far presenti le proprie ragioni<sup>129</sup>. Questa previsione ha il duplice

---

<sup>128</sup> Corte di Giustizia, 18 dicembre 2008, *Sopropé-Organizações de Calçado Lda*, causa C – 349/07. Per un approfondimento sulla sentenza si vedano in particolare due contributi: MARCHESELLI A., *“Il diritto al contraddittorio nel procedimento amministrativo tributario è diritto fondamentale del diritto comunitario”*, GT – Riv. giur. trib., 2009, p. 203 e IAIA R., *“Il contraddittorio anteriore al provvedimento amministrativo tributario nell'ordinamento dell'Unione Europea. Riflessi nel diritto nazionale”*, Dir. e prat. trib., 2016, I.

Nel suo contributo MARCHESELLI A. sottolinea come la Corte percepisca con grande chiarezza l'importanza del contraddittorio, non solo come strumento per la soddisfazione di interessi individuali, ma anche come strumento di attuazione dei principi di buona amministrazione. In particolare, nella pronuncia in commento la Corte rileva che lo spostamento in avanti (nel giudizio) del contraddittorio non sia affatto indifferente, poiché la sua attuazione costituisce uno strumento: a) di acquisizione da parte dell'Ufficio di dati fondamentali per la corretta fotografia della materia imponibile; b) di articolazione delle proprie difese da parte del contribuente. Aderire ad una diversa soluzione risulterebbe contrario, pertanto, sia al principio di imparzialità, sia a quello di buon andamento della Pubblica amministrazione.

Nel suo contributo IAIA R., invece, segnala diverse pronunce del Giudice europeo che hanno ribadito la centralità della garanzia al contraddittorio negli ambiti più disparati, dal pubblico impiego alla concorrenza, dall'accesso ai fondi europei alle misure restrittive a tutela della sicurezza pubblica. A tal riguardo, vengono segnalate Corte di giustizia, 11 giugno 2015, causa C-100/14 P, EMA, punto 120; le conclusioni dell'Avvocato generale P. Mengozzi, 12 febbraio 2015, nella causa C-18/14, GCO e a., punto 62; Corte di giustizia, 11 dicembre 2014, causa C-249/13, Boudjlida, punto 38; Corte di giustizia, 5 novembre 2014, causa C-166/13, Mukarubega, punti 42 ss.; Corte di giustizia, 22 novembre 2012, causa C-277/11, M., punti 85 ss. Con riferimento, invece, all'ambito tributario vengono ricordate: Corte di giustizia, 12 dicembre 2002, causa C-395/00, Cipriani; Corte di giustizia, 17 dicembre 2015, causa C-419/14, WML; Corte di giustizia, 18 dicembre 2008, causa C-349/07, *Sopropé*.

<sup>129</sup> Come sottolinea BORGIA C. in *“Il principio del contraddittorio nella giurisprudenza tributaria della Corte di Giustizia. Il caso Sopropé”*, *Fisco e diritti – Giusto procedimento tributario*, 2017, la Corte ha affermato *“il principio per il quale i destinatari di decisioni che incidono sensibilmente sui loro interessi devono essere messi nelle condizioni di manifestare utilmente il loro punto di vista in merito agli elementi sui quali l'amministrazione intende fondare la sua decisione, e devono perciò potere beneficiare di un termine sufficiente. I Giudici comunitari proseguono affermando che, in relazione a una disciplina nazionale che non preveda un contraddittorio, la tutela dei diritti della difesa opera anche se la normativa comunitaria applicabile al caso concreto non detti in modo espresso alcun precetto a riguardo. Precisando che, in tal caso, i termini per esercitare i diritti della difesa vanno individuati all'interno dell'ordinamento nazionale, a condizione che, da un lato, siano dello stesso genere di quelli di cui beneficiano i singoli o le imprese in situazioni di diritto nazionale comparabili, e, dall'altro, che non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti di difesa conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario. La Corte ha*

scopo di garantire il suo diritto di difesa ma anche di consentire all'Amministrazione finanziaria, che si trova in una posizione di disallineamento informativo circa la concreta situazione del contribuente, di emettere una decisione sulla base di tutti gli elementi del caso concreto.

Successivamente, nel caso *Kamino International Logistics BV*<sup>130</sup>, i giudici europei si sono nuovamente pronunciati sul tema del contraddittorio da realizzarsi prima dell'adozione di un provvedimento lesivo degli interessi del contribuente, confermandone la portata generale anche qualora non sia prevista tale fase da una disposizione nazionale. Infatti, il principio del contraddittorio discende direttamente dal complesso dei diritti tutelati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, in particolare dagli articoli 41, 47 e 48, che garantiscono, rispettivamente, il diritto ad una buona amministrazione, il rispetto dei diritti di difesa ed il diritto ad un processo equo in qualsiasi procedimento giurisdizionale. Infine, nel momento della valutazione delle conseguenze derivanti dalla violazione del contraddittorio per annullare la decisione non sarà sufficiente rilevare l'assenza del confronto, ma occorrerà dimostrare che, attraverso il contraddittorio, il contribuente avrebbe potuto introdurre degli argomenti potenzialmente idonei ad aumentare il quadro probatorio necessario ai fini della decisione (la cd. "prova di resistenza"<sup>131</sup>).

Poi, quanto affermato dai giudici comunitari è stato ripreso a livello interno tanto dalla dottrina<sup>132</sup>, quanto dalla giurisprudenza di legittimità e dalla prassi

---

*utilizzato come chiave di lettura il criterio dell'effetto utile, che la conduce a subordinare l'interpretazione della disciplina nazionale dei termini di esercizio dei diritti di difesa, se esistente, o in caso di lacuna la sua integrazione per via analogica, al raggiungimento delle finalità perseguite (...). Dal criterio dell'effetto utile deriva anche che, la regola secondo cui il destinatario di una decisione ad esso lesiva deve essere messo in condizione di far valere le proprie osservazioni prima che la stessa sia adottata, ha lo scopo di mettere l'autorità competente in grado di tener conto di tutti gli elementi del caso".*

<sup>130</sup> Corte di Giustizia, 3 luglio 2014, C – 129/13.

<sup>131</sup> Al punto 79 della sentenza, infatti, la Corte di Giustizia afferma che "una violazione dei diritti della difesa, in particolare del diritto di essere sentiti, determina l'annullamento del provvedimento adottato al termine del procedimento amministrativo di cui trattasi soltanto se, in mancanza di tale irregolarità, tale procedimento avrebbe potuto comportare un risultato diverso".

<sup>132</sup> "Come rilevato in dottrina, pare non sussista alcun dubbio che il principio che garantisce i diritti della difesa, inteso come il diritto dell'interessato a esporre le proprie ragioni all'amministrazione procedente, prima che questa assuma nei suoi confronti un provvedimento, e il conseguenziale dovere per l'amministrazione di motivare, rientri tra i principi che assicurano la trasparenza dell'azione amministrativa, e che, come tale, al livello del diritto interno esso ripeta la propria autorità dal vincolo di legalità posto dall'articolo 1 della L. n. 241/1990" (BORGIA C. in "Il principio del contraddittorio nella giurisprudenza tributaria...", *op. cit.*, p. 5).

dell'Agencia delle Entrate, come si avrà modo di approfondire nel prossimo paragrafo.

In un primo momento, la Corte di Cassazione ha raggiunto le medesime conclusioni garantiste della giurisprudenza europea, facendo discendere l'obbligo di contraddittorio, generalizzato a tutti i tributi armonizzati e non, dal disposto dell'art. 97 Cost<sup>133</sup>. Pertanto, a prescindere dalla sussistenza o meno di una norma che prevedesse tale obbligo, il contraddittorio costituiva comunque un momento imprescindibile poiché la valenza dei meccanismi presuntivi di reddito derivava esclusivamente da tale confronto con il contribuente.

Dopo il 2013, invece, i Supremi Giudici hanno mutato il proprio orientamento, diversificando a seconda della natura armonizzata o meno dei tributi. Per i tributi non armonizzati la Cassazione ha ritenuto sussistente il diritto al contraddittorio solo nei casi espressamente previsti da una disposizione normativa<sup>134</sup>. Invece, per i tributi armonizzati, dato il principio di prevalenza del diritto dell'Unione Europea sul diritto nazionale, la Suprema Corte ha applicato l'orientamento sancito dalla giurisprudenza europea nelle sentenze *Sopropé* e *Kamino*.

Più nel dettaglio, la Corte di Cassazione, dopo una costante affermazione dell'importanza del diritto al contraddittorio sin dal 2006, in merito all'esatto ambito di applicazione del diritto al contraddittorio (e anche sull'applicabilità o meno di questo principio alle cd. indagini a tavolino)<sup>135</sup>, attraverso l'ordinanza n. 527 del 14 gennaio 2015 della Cassazione civile, sezione VI, ha pronunciato, a Sezioni Unite, la sentenza n. 24823 del 9 dicembre 2015, la quale *“ha rappresentato una battuta d'arresto rispetto al processo espansivo del principio del contraddittorio endoprocedimentale, che, come affermato in dottrina, aveva visto*

---

<sup>133</sup> A tal proposito, secondo autorevole dottrina (cfr. BORGIA C. in *“Il principio del contraddittorio nella giurisprudenza tributaria della Corte di Giustizia...”*, op. cit., p. 7), *“la garanzia dei diritti della difesa, che assurge a principio generale del diritto comunitario, è ravvisabile nella Costituzione italiana, ed invero nei principi di legalità (art. 23) e imparzialità amministrativa (art. 97), come anche nella legislazione tributaria con riguardo alle varie forme di contraddittorio previste”*.

<sup>134</sup> Ad esempio, il disposto dell'art. 12 dello Statuto dei diritti del contribuente si applica esclusivamente nei casi in cui l'avviso di accertamento sia il risultato di una verifica fatta in loco.

<sup>135</sup> Sull'applicabilità o meno del contraddittorio nelle indagini a tavolino, la Suprema Corte ha escluso la sussistenza di un obbligo di contraddittorio, ma secondo BEGHIN M., *“Il contraddittorio endo-procedimentale tra disposizioni ignorate e principi generali poco immanenti. Il commento di Mauro Beghin”*, Corriere tributario, n. 7 del 2016 questa affermazione è frutto di una lettura distorta del concetto di invasività. Secondo l'Autore, infatti, è lo stesso legislatore a non prevedere un diverso grado di invasività quando le verifiche sono effettuate presso i locali dell'ufficio impositore.

*due tappe fondamentali nella giurisprudenza di legittimità, sempre a Sezioni Unite, con le sentenze 29 luglio 2013, n. 18184, e 18 settembre 2014, nn. 19667 e 19668, oltreché della Corte Costituzionale, con la sentenza 7 luglio 2015, n. 132*<sup>136</sup>.

In ogni caso, a seguito dell'arresto del 2015, con l'ordinanza n. 2879 del 12 febbraio 2016 la Corte di Cassazione ha nuovamente ribadito, con un orientamento che è rimasto pressoché costante nel tempo<sup>137</sup>, l'esistenza di un principio a favore del contribuente di essere (almeno) sentito preventivamente, un diritto già ben sancito nella legge n. 241 del 1990 e nello Statuto dei diritti del contribuente, nonché supportato anche dal diritto europeo.

Inoltre, come si vedrà oltre, il contraddittorio è strettamente collegato all'onere motivazionale che l'Amministrazione finanziaria deve assolvere; essa, infatti, deve dare conto dei ragionamenti logici forniti dal contribuente anche (e soprattutto) qualora questi non vengano ritenuti sufficienti ad impedire l'emanazione dell'avviso di accertamento.

#### **2.4.1. (Segue). Il contraddittorio in materia di studi di settore nella prassi e nella giurisprudenza della Cassazione.**

Un punto di svolta nel ruolo del contraddittorio tra Fisco e contribuente si ha proprio nel momento in cui l'Amministrazione finanziaria inizia ad impiegare i metodi presuntivi di accertamento dell'imponibile fiscale; infatti, utilizzando metodi probabilistici, al fine di rendere la procedura maggiormente attendibile e avvicinare al reddito effettivo – in ossequio al disposto dell'art. 53 della Costituzione – il reddito determinato in via presuntiva, si è iniziata a promuovere la partecipazione del contribuente alla determinazione del presupposto d'imposta.

Un momento di contraddittorio era previsto già con la *Visentini ter*, ma la vera svolta avvenne con gli studi di settore e, nello specifico, con l'introduzione del

---

<sup>136</sup> BORGIA C., *“Il contraddittorio preventivo nel caso Kamino: da principio generale atto a tutelare il diritto di difesa, a criterio subordinato alla dimostrazione che il risultato sarebbe stato diverso. Le ricadute nel diritto interno e le ragioni a favore di un generale riconoscimento del diritto al contraddittorio endoprocedimentale”*, Fisco e diritti – Giusto procedimento tributario, 2017, p. 14.

<sup>137</sup> Questo orientamento giurisprudenziale si ritrova anche in pronunce successive della medesima Corte e delle corti di merito. Si vedano, a tal proposito, l'ordinanza n. 380 del 19 gennaio 2017 della Cassazione, l'ordinanza n. 20799 del 5 settembre 2017, la sentenza della Commissione Tributaria Regionale dell'Emilia Romagna n. 1932 del 16 giugno 2017 e le sentenze n. 3509 del 5 settembre 2017 e n. 4504 del 9 novembre 2017 della Commissione Tributaria Regionale della Lombardia.

comma 3 *bis* nell'art. 10 della legge n. 146 del 1998<sup>138</sup>. Infatti, il legislatore ha previsto che il contraddittorio, il quale svolge due fondamentali funzioni<sup>139</sup> nell'ambito del procedimento, avvenga mediante l'invito a comparire. Sulle modalità di comparizione il legislatore si limita a rinviare all'articolo 5 del D.Lgs. n. 218 del 19 giugno 1997 che disciplina l'accertamento con adesione, un istituto deflattivo.

Questo richiamo potrebbe indurre a pensare che lo scopo del contraddittorio sia meramente quello di ottenere l'adesione del contribuente alle risultanze degli studi di settore.

Tuttavia, in dottrina vi sono due diversi orientamenti.

Secondo un primo autorevole orientamento<sup>140</sup>, attraverso questa disposizione il legislatore ha voluto concedere al contribuente l'occasione per dimostrare l'irragionevolezza dell'applicazione dello studio di settore al caso di specie. Un secondo orientamento<sup>141</sup>, invece, il quale adotta un'interpretazione più estesa della previsione normativa, ritiene che il contraddittorio dovrebbe garantire un confronto sul carattere della gravità delle incongruenze riscontrate: leggendo in maniera costituzionalmente orientata la norma, infatti, il contribuente deve avere la possibilità di fornire la prova contraria alle risultanze dello studio e, proprio attraverso il contraddittorio, correggere il dato statistico.

Anche la prassi dell'Agenzia delle Entrate ha progressivamente riconosciuto l'obbligatorietà di una fase di contraddittorio preventivo tra Fisco e contribuente; infatti, l'Amministrazione finanziaria, adeguandosi all'evoluzione maggiormente garantista della giurisprudenza, è passata da posizioni integraliste circa la valenza probatoria degli studi di settore ad una visione più favorevole ai contribuenti<sup>142</sup>.

---

<sup>138</sup> Tale norma, invero, è stata così incisiva sull'evoluzione del rapporto tra Fisco e contribuente al punto da comportare anche il mutamento della posizione dell'Agenzia delle Entrate.

<sup>139</sup> Il contraddittorio, infatti, oltre a consentire al contribuente l'esplicazione del suo diritto di difesa, sancito a livello costituzionale (art. 24 Cost.), avverso un atto - l'avviso di accertamento - che pregiudica i suoi interessi, riveste anche un'importante valenza sostanziale: esso, infatti, permette all'Amministrazione finanziaria, posta in una posizione di disallineamento informativo rispetto alla situazione del singolo contribuente, di venire a conoscenza della concreta posizione di quest'ultimo, anche secondo una logica di imparzialità e buon andamento della Pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

<sup>140</sup> FANTOZZI A., "Gli studi di settore nell'accertamento del reddito di impresa...", *op. cit.*, p. 397.

<sup>141</sup> BEGHIN M. in "I soggetti sottoposti all'applicazione degli studi di settore", a cura di FALSITTA G., *Manuale di diritto tributario*, CEDAM, Padova, 2014, pp. 764 ss.

<sup>142</sup> NOCERA C., "Il contraddittorio nella recente prassi e giurisprudenza in materia di studi di settore...", *op. cit.*, p. 242.

Prima della modifica apportata nel 2004 dal comma 3 *bis* della norma sopra citata, l’Agenzia delle Entrate riteneva il contraddittorio come una fase meramente eventuale e tutt’al più inteso in senso collaborativo e non difensivo. Infatti, in questa fase, l’Amministrazione finanziaria qualificava le risultanze degli studi di settore alla stregua di presunzioni legali e, per quanto riguardava la procedimentalizzazione della partecipazione del contribuente alla formazione della pretesa erariale nel giusto rispetto del principio generale del giusto procedimento, l’Agenzia delle Entrate riteneva sufficiente la partecipazione delle categorie e degli ordini rappresentati presso la Commissione centrale degli esperti durante la fase di progettazione e costruzione degli studi stessi<sup>143</sup>.

Già nella circolare n. 65/E del 2001, però, l’Agenzia delle Entrate aveva evidenziato *“l’obbligo di documentare i contraddittori svolti attraverso la redazione di appositi processi verbali, nei quali, sia pure sinteticamente, deve essere dato atto delle argomentazioni fornite dal contribuente, nonché dei relativi documenti prodotti”* e che, in caso di esito negativo del contraddittorio, l’ufficio *“deve attivarsi per notificare senza ritardo il relativo avviso di accertamento; quest’ultimo dovrà comunque tener conto degli eventuali chiarimenti o prove documentali forniti dal contribuente nel corso del contraddittorio precedentemente svolto”*.

Come anticipato, la legge finanziaria 2005 ha rafforzato il ruolo del contribuente, prevedendo per la prima volta a livello normativo, al comma 3 *bis* dell’articolo 10 della legge n. 146 del 1998<sup>144</sup>, l’obbligo, prima di emanare l’avviso di accertamento, di invitare il destinatario di tale provvedimento al fine di rappresentare e documentare all’Amministrazione finanziaria eventuali cause giustificative dello scostamento. Successivamente, il d.l. n. 223 del 2006, ha equiparato<sup>145</sup> questa

---

<sup>143</sup> Circolare ministeriale n. 110/E del 21 maggio 1999; circolare dell’Agenzia delle Entrate n. 29/E dell’11 aprile 2002; circolare n. 58/E del 27 giugno 2002; circolare n. 74/E dell’11 settembre 2002; circolare dell’Agenzia delle Entrate 28/E del 4 agosto 2006; circolare n. 31/E e n. 38/E del 2007.

<sup>144</sup> Questo articolo ha posto l’obbligo di invitare il contribuente a comparire prima della notifica dell’avviso di accertamento.

<sup>145</sup> Come viene evidenziato nel paragrafo 46 della circolare n. 28/E del 2006 dell’Agenzia delle Entrate e da NICCOLINI F., *“Studi di settore e motivazione dell’atto di accertamento”*, in BORIA P., (a cura di), *Studi di settore e tutela del contribuente*, Quaderni della Rivista di Diritto Tributario, Giuffrè editore, Milano, 2010, p. 136, nota n. 9, *“prima della modifica (...) l’art. 10 della legge n. 146/1998 sanciva l’obbligo del contraddittorio solo per i contribuenti in contabilità ordinaria e per gli esercenti arti e professioni; per le imprese a contabilità semplificata non veniva, quindi, disposto l’obbligo del contraddittorio prima dell’emanazione dell’atto impositivo. Con le recenti modifiche di cui al citato decreto Bersani scompare, di fatto, ai fini del contraddittorio, la distinzione tra contribuenti in contabilità ordinaria e quelli a contabilità semplificata; oggi, infatti, per entrambe*



disciplina in materia di contraddittorio sia nei riguardi dei contribuenti ordinari che di quelli in regime di contabilità semplificata.

Attualmente, quindi, la previsione normativa prevede che, nelle ipotesi in cui si può emanare un avviso di accertamento fondato sugli studi di settore, l'ufficio *“prima della notifica dell'avviso di accertamento, invita il contribuente a comparire, ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218”*.

In considerazione di quanto sopra, nella circolare n. 5/E del 23 gennaio 2008, l'Agenzia, rinnegando il precedente orientamento, ha dapprima qualificato gli studi di settore come presunzioni semplici e, poi, ha specificato che *“la valutazione di affidabilità dello studio nel caso concreto deve essere effettuata nell'ambito del contraddittorio instaurato con il contribuente”*. In particolare, nel paragrafo 3 della suddetta circolare, intitolato *“La valutazione delle risultanze derivanti dall'applicazione degli studi di settore e la centralità del contraddittorio”*, l'Amministrazione finanziaria ha reiterato le istruzioni riguardanti tanto le modalità generali di conduzione del contraddittorio nell'accertamento con adesione quanto le medesime modalità del contraddittorio nell'accertamento fondato sugli studi di settore. Con questa circolare, quindi, viene ribadita la necessità che l'ufficio impositore proceda sistematicamente all'analisi critica dell'applicazione dello studio di settore al caso concreto, in particolar modo quando lo scostamento è molto elevato, sia in termini percentuali che assoluti. Infatti, l'ufficio *“è sempre tenuto a verificare, anche nel contraddittorio con il contribuente, l'eventuale esistenza di cause che abbiano influito negativamente sul normale svolgimento dell'attività, indipendentemente dal fatto che si tratti o meno di situazioni coincidenti con quelle già contemplate dalla prassi amministrativa, così come la corretta attribuzione al cluster di riferimento dell'attività effettivamente esercitata”*<sup>146</sup>.

L'obbligatorietà del contraddittorio è stata poi ribadita dall'Agenzia delle Entrate

---

*le categorie viene sancito l'obbligo di invito al confronto con l'Ufficio prima dell'emanazione dell'atto di accertamento basato sugli studi di settore”*.

<sup>146</sup> Paragrafo 3 della circolare n. 5/E del 23 gennaio 2008.

Inoltre, secondo acuta dottrina (cfr. NOCERA C., *“Il contraddittorio nella recente prassi e giurisprudenza in materia di studi di settore...”*, op. cit., p. 245), *“si commetterebbe un errore a considerare l'attività di dispiegamento delle tesi difensive in ambito contraddittorio soltanto per la sua portata, per così dire, ‘dilatatoria’ circa la conclusione del procedimento: qui interessa rilevare come contrapporsi alla pretesa in fieri dell'Ufficio rappresenta la possibile preordinazione del fronte difensivo ravvisabile nella censura di legittimità dell'atto per difetto motivazionale”*.

nella circolare n. 19/E del 14 aprile 2010, nella quale sono indicate le linee guida che gli uffici dovrebbero seguire nell'instaurazione e gestione delle controversie in materia di studi di settore.

In sintesi, mentre all'Agenzia delle Entrate spetta l'onere di dimostrare l'effettiva applicabilità dello specifico studio di settore alla situazione del contribuente, il soggetto passivo dell'imposta è tenuto, invece, a fornire una plausibile giustificazione a sostegno dell'esclusione dall'applicazione dello studio per il periodo di imposta oggetto di accertamento. Proprio la prova della giustificazione potrà essere adottata in sede di contraddittorio, ad esempio dimostrando che le caratteristiche dell'attività esercitata non corrispondono a quelle del *cluster* di inserimento, oppure che lo studio non rappresenta correttamente la realtà del territorio o il contesto economico effettivo in cui l'impresa opera o, ancora, che sussistono cause di esclusione o di inapplicabilità o situazioni di non normale svolgimento dell'attività.

In particolare, al secondo paragrafo della circolare menzionata in precedenza, l'Agenzia delle Entrate invita gli uffici territoriali a riesaminare le controversie in materia di studi di settore e ad abbandonare la pretesa tributaria nei casi in cui non sia stata attivata la fase del contraddittorio, chiedendo che venga dichiarata la cessata materia del contendere (sempre che la pretesa non sia comunque sostenibile).

Quanto alla posizione della giurisprudenza, già nelle sentenze n. 19163 del 2003 e n. 9135 del 2005, la Corte di Cassazione<sup>147</sup>, condividendo le medesime conclusioni garantiste della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, aveva focalizzato l'attenzione sulla necessità di un confronto con il contribuente al fine di garantire la legittimità costituzionale degli studi di settore in rapporto al disposto dell'art. 53 della Costituzione: *“ogni sforzo va compiuto per individuare la reale capacità contributiva del soggetto, pur tenendo presente l'importantissimo ausilio che può derivare dagli strumenti presuntivi, che non possono però, avere effetti automatici, che sarebbero contrastanti con il dettato costituzionale, ma che richiedono un*

---

<sup>147</sup> La Corte di Cassazione, riconoscendo il diritto al contraddittorio, ha, però, specificato come lo stesso non sia uno strumento per sottrarsi agli obblighi fiscali. Il contribuente, infatti, deve già difendersi in sede di contraddittorio endoprocedimentale. Qualora decida di non usufruirne, non potrà eccepire, in sede processuale, la mancanza del contraddittorio procedimentale.

*confronto con la situazione concreta (confronto che può essere anche vincente per gli strumenti presuntivi allorché i dati forniti dal contribuente risultano inattendibili)”.*

Poi nella sentenza n. 17229 del 28 luglio 2006, la Corte di Cassazione aveva affermato come fosse vano applicare gli studi di settore quando tra il contribuente e il Fisco non si era svolto alcun tipo di contraddittorio. Secondo la Cassazione, infatti, avendo gli studi di settore una struttura oggettiva e soggettiva categoriale, e quindi generale, non sono strumenti *ex se* idonei a regolare un caso di specie “*senza che l’attività istruttoria amministrativa sia completata nel rispetto del giusto procedimento, cioè consentendo al contribuente, ai sensi dell’art. 12, comma 7, della L. n. 212 del 2000, di intervenire già in sede procedimentale amministrativa, prima di essere costretto ad adire il giudice tributario per vincere la mera *presumptio hominis* costituita dagli studi di settore stessi*”<sup>148</sup>.

Pertanto, l’importanza del contraddittorio nell’ambito dell’accertamento sulla base degli studi di settore, come elemento essenziale e imprescindibile (anche in assenza di una espressa previsione normativa) del giusto procedimento che legittima l’azione dell’Amministrazione finanziaria, emerge chiaramente anche dalle sentenze delle Sezioni Unite della Cassazione n. 26635, 26636, 26637 e 26638 del 18 dicembre 2009.

Queste pronunce hanno stabilito che “*la procedura di accertamento standardizzato mediante l’applicazione (...) degli studi di settore costituisce un sistema di presunzioni semplici, la cui gravità, precisione e concordanza (...) nasce proceduralmente in esito al contraddittorio da attivare obbligatoriamente, pena la nullità dell’accertamento, con il contribuente (che può tuttavia, restare inerte assumendo le conseguenze, sul piano della valutazione, di questo suo atteggiamento), esito che, essendo alla fine di un percorso di adeguamento della elaborazione statistica degli standard alla concreta realtà economica del contribuente, deve far parte (e condiziona la congruità) della motivazione dell’accertamento*”.

Infatti, secondo i giudici della Corte di Cassazione, è proprio “*il contraddittorio*

---

<sup>148</sup> NICCOLINI F., “*Studi di settore e motivazione dell’atto di accertamento...*”, *op. cit.*, p. 137, nota n. 10.

*con il contribuente dal quale possono emergere elementi idonei a commisurare alla concreta realtà economica dell'impresa la presunzione indotta dal rilevato scostamento del reddito dichiarato dai parametri a dare sostanza all'accertamento mediante l'applicazione dei parametri medesimi, precisando poi che alle stesse conclusioni si deve giungere in materia di accertamenti fondati sugli studi di settore”.*

Detto in altri termini, il contraddittorio, momento indefettibile a prescindere dall'espressa previsione normativa, rappresenta il tramite per adeguare l'ipotesi del singolo studio di settore alla realtà economica del contribuente; *“diversamente, lo studio di settore si trasformerebbe da mezzo di accertamento in mezzo di determinazione del reddito, con una illegittima compressione dei diritti emergenti dagli articoli 3, 24 e 53 della Costituzione”*<sup>149</sup>.

Successivamente, sempre le Sezioni Unite della Corte Suprema, riprendendo i principi enunciati in alcune sentenze comunitarie, con le sentenze n. 19667 e 19668<sup>150</sup> del 18 settembre 2014, hanno sancito che il diritto del contribuente al contraddittorio preventivo discende direttamente dal diritto di difesa contenuto nell'art. 24 della Costituzione e, quindi, esso costituisce un principio immanente nell'ordinamento, un diritto fondamentale del contribuente *“il cui esercizio deve essere garantito dall'Amministrazione finanziaria in ogni procedimento tributario, anche in difetto di una espressa e specifica previsione normativa”*<sup>151</sup>.

Inoltre, mediante continui richiami ai principi contenuti nella legge n. 212 del 2000 (cd. Statuto dei diritti del contribuente), i giudici hanno affermato che la pretesa tributaria, proprio mediante il confronto tra il Fisco ed il contribuente, acquisisce legittimità anche nella fase procedimentale. Oltretutto, sebbene le sentenze comunitarie si riferissero a tributi doganali, quindi armonizzati, i giudici della Corte

---

<sup>149</sup> NOCERA C., *“Il contraddittorio nella recente prassi e giurisprudenza in materia di studi di settore...”*, op. cit., p. 238.

<sup>150</sup> In particolare questa sentenza stabilisce che il diritto al contraddittorio endoprocedimentale è un *“principio fondamentale immanente nell'ordinamento tributario che prescrive la tutela del diritto di difesa del contribuente mediante l'obbligo di attivazione da parte dell'amministrazione del “contraddittorio endoprocedimentale” ogni volta che debba essere adottato un provvedimento lesivo dei diritti e degli interessi del contribuente medesimo. Principio il cui rispetto è dovuto da parte dell'amministrazione indipendentemente dal fatto che ciò sia previsto espressamente da una norma positiva e la cui violazione determina la nullità dell'atto lesivo che sia stato adottato senza la preventiva comunicazione al destinatario”*.

<sup>151</sup> PIERRO M., *“Il dovere di informazione dell'Amministrazione finanziaria e il diritto al contraddittorio preventivo”*, Riv., dir. fin. sc. fin., 2016, I, p. 231.

Suprema hanno affermato che il principio del contraddittorio rientra, comunque, nei diritti del contribuente a prescindere dalla presenza di una specifica disposizione legislativa.

#### **2.4.2. (Segue). Le recenti pronunce della Corte di Cassazione.**

Nel paragrafo precedente si è detto che il ruolo del contraddittorio nel procedimento amministrativo in generale e, nello specifico in quello tributario, ha subito un sempre maggiore riconoscimento da parte del legislatore, della prassi e della giurisprudenza.

Quest'ultima, tuttavia, pur avendo riconosciuto ormai l'essenzialità e l'indefettibilità di un momento di confronto endoprocedimentale tra Amministrazione finanziaria e contribuente, in ossequio ai principi costituzionali (art. 24 Cost, art. 97 Cost) ed ai conseguenti diritti stabiliti dalla legge n. 212 del 2000, ha assunto nell'ultimo anno un orientamento abbastanza ambiguo in merito alla natura degli studi di settore, che vale la pena porre in evidenza date le numerose conseguenze che scaturiscono da una diversa connotazione di questo strumento presuntivo, quali ad esempio quelle in merito all'onere probatorio, alla difesa processuale del contribuente e all'onere motivazionale dell'atto.

Nello specifico si esamineranno due pronunce del 2019 pervenute a distanza di poco più di un mese l'una dall'altra.

Nella sentenza n. 20751 del 1° agosto 2019 la Suprema Corte ha riconosciuto che gli studi di settore devono qualificarsi come un *“sistema di presunzioni semplici, la cui gravità, precisione e concordanza non è per legge determinata dallo scostamento del reddito dichiarato rispetto agli standards in sé considerati, ma deriva solo in esito al contraddittorio da attivare obbligatoriamente con il contribuente, il quale ha la facoltà di contestare l'applicazione dei parametri provando le circostanze concrete che giustificano lo scostamento della propria posizione reddituale, con ciò costringendo l'ufficio – ove non ritenga attendibili le allegazioni di parte – ad integrare la motivazione dell'atto impositivo indicando le ragioni del suo convincimento”*.

Invece, nella sentenza della Sezione Tributaria della Cassazione n. 23252 del 18 settembre 2019, la Corte, dopo aver definito gli studi di settore come *“(…) la*

*risultante dell'estrapolazione statistica di una pluralità di dati settoriali acquisiti su campioni di contribuenti e dalle relative dichiarazioni*", sottolinea, riportando anche l'orientamento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea<sup>152</sup>, come il semplice scostamento sia idoneo di per sé a integrare *"(...) il presupposto per il legittimo esercizio da parte dell'Ufficio dell'accertamento analitico-induttivo"* dal momento che *"il calcolo del reddito effettuato mediante lo studio di settore, a seguito dell'instaurazione del contraddittorio con il contribuente, è idoneo ad integrare presunzioni legali che sono, anche da sole, sufficienti ad assicurare valido fondamento all'accertamento tributario, ferma restando la possibilità, per l'accertato, di fornire la prova contraria, in fase predibattimentale ed anche in sede contenziosa"*.

Come si è spiegato nei paragrafi precedenti, l'adesione all'orientamento che qualifica gli studi di settore come presunzioni semplici o come presunzioni legali comporta delle diverse conseguenze in merito a certi ambiti, primi fra tutti l'onere della prova e il contenuto della motivazione dell'avviso di accertamento emanato dall'Agenzia delle Entrate.

Aderendo al primo orientamento, sostenuto dalla sentenza del 1° agosto 2019, prima di poter emanare validamente l'avviso di accertamento l'Amministrazione finanziaria deve riscontrare ulteriori elementi probatori al fine di rendere le presunzioni gravi, precise e concordanti e poterle, quindi, utilizzare a fondamento dell'avviso stesso, dal momento che l'onere della prova grava, essenzialmente, sul Fisco, atto in senso sostanziale nel processo tributario. Inoltre deve motivare puntualmente sulle osservazioni addotte dal contribuente in sede di contraddittorio

---

<sup>152</sup> Causa della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 21 novembre 2018, C-648-16. In questa sentenza la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha statuito il principio per cui *"la direttiva 2006/112/CE (...), relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, nonché i principi di neutralità fiscale e di proporzionalità devono essere interpretati nel senso che non ostano ad una normativa nazionale, come quella oggetto del procedimento principale, che consenta all'Amministrazione finanziaria, a fronte di gravi divergenze tra i redditi dichiarati e i redditi stimati sulla base degli studi di settore, di ricorrere ad un metodo induttivo, basato sugli studi di settore stessi, al fine di accertare il volume d'affari realizzato dal contribuente e procedere, di conseguenza, a rettifica fiscale con imposizione di una maggiorazione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), a condizione che tale normativa e la sua applicazione permettano al contribuente stesso, nel rispetto dei principi di neutralità fiscale, di proporzionalità nonché del diritto di difesa, di contestare, sulla base di tutte le prove contrarie di cui disponga, le risultanze derivanti da tale metodo e di esercitare il proprio diritto alla detrazione dell'imposta ai sensi delle disposizioni contenute nel titolo X della direttiva 2006/112/, circostanza che spetta al giudice di rinvio verificare"*.

endoprocedimentale.

Seguendo il secondo orientamento, sostenuto dalla sentenza del 18 settembre 2019, invece, l'onere della prova grava sul contribuente il quale deve “(...) *allegare e provare, senza limitazioni di mezzi e di contenuto, la sussistenza di circostanze di fatto tali da allontanare la sua attività dal modello normale al quale i parametri fanno riferimento, sì da giustificare un reddito inferiore a quello che sarebbe stato normale secondo la procedura di accertamento tributario standardizzato, mentre all'ente impositore fa carico la dimostrazione dell'applicabilità dello 'standard' prescelto al caso concreto oggetto di accertamento*”<sup>153</sup>.

Ancora oggi, pertanto, appare fortemente controversa e dibattuta l'esatta qualificazione della natura giuridica degli studi di settore, pur essendo ormai questi metodi presuntivi di accertamento destinati ad essere soppiantati dai nuovi indici sintetici di affidabilità fiscale.

Ciononostante, però, entrambe le sentenze sopra menzionate concordano sul ruolo essenziale svolto dal contraddittorio endoprocedimentale tra Fisco e contribuente.

Questa fase è infatti prevista a pena di nullità e permette al contribuente “*di contestare l'applicazione dei parametri provando le circostanze concrete che giustificano lo scostamento della propria posizione reddituale, con ciò costringendo l'ufficio – ove non ritenga attendibili le allegazioni di parte – ad integrare la motivazione dell'atto impositivo indicando le ragioni del suo convincimento. Tuttavia, ogni qual volta il contraddittorio sia stato regolarmente attivato ed il contribuente ometta di parteciparvi ovvero si astenga da qualsivoglia attività di allegazione, l'ufficio non è tenuto ad offrire alcuna ulteriore dimostrazione della pretesa esercitata in ragione del semplice disallineamento del reddito dichiarato rispetto ai menzionati parametri*”<sup>154</sup>.

Inoltre, sia la sentenza n. 20751 del 1° agosto 2019 precisa che “*l'esito del contraddittorio preventivo non condiziona comunque l'impugnabilità dell'accertamento, potendo il giudice tributario liberamente valutare tanto l'applicabilità degli standards al caso concreto, da dimostrarsi dall'ente*

---

<sup>153</sup> La citazione è estrapolata dalla sentenza della Corte di Cassazione, sez. V, n. 3415 del 20 febbraio 2015.

<sup>154</sup> La sentenza n. 23252 del 18 settembre 2019 riprende questa citazione dalla sentenza della Cass., sez. V., 27617 del 30 ottobre 2018.

*impositore, quanto la controprova offerta dal contribuente che, al riguardo, non è vincolato alle eccezioni sollevate nella fase del procedimento amministrativo e dispone della più ampia facoltà, incluso il ricorso a presunzioni semplici, anche se non abbia risposto all'invito al contraddittorio in sede amministrativa, circostanza che, peraltro, può essere valutata dal giudice per il raggiungimento del proprio convincimento”, sia la sentenza n. 23252 del 18 settembre 2019 sottolinea come “l’omessa partecipazione attiva al contraddittorio predibattimentale del soggetto destinatario dell’accertamento tributario, invero, non gli impedisce di far valere le proprie ragioni in fase contenziosa, ma (il contribuente) deve allegare e provare elementi che siano sufficienti a vincere le presunzioni legali (...) comunque idonee a fondare, anche da sole, la validità dell’accertamento”.*

## **2.5. Gli studi di settore e la tutela del contribuente: la motivazione dell’atto di accertamento.**

La motivazione dell’avviso di accertamento fondato sugli studi di settore<sup>155</sup> rivestiva un ruolo essenziale su due piani: in primo luogo, essa deve essere idonea a sorreggere l’accertamento sin dalla sua emanazione, in secondo luogo essa deve essere adatta a convincere il giudice in sede contenziosa e, quindi, a persuaderlo sulla fondatezza dell’argomento trattato.

Nell’ambito della disciplina tanto discussa quanto delicata qual è quella in tema di studi di settore, uno degli aspetti più problematici, oggetto di ampio dibattito sia in dottrina che in giurisprudenza, è quello della motivazione dell’avviso di accertamento emesso sulla base delle risultanze degli studi di settore.

La problematicità di tale tematica discende direttamente dalla valenza probatoria degli studi di settore e, quindi, dalla loro qualificazione giuridica, anch’essa

---

<sup>155</sup> Secondo una parte della dottrina, la motivazione dà anche la prova all’Amministrazione medesima dell’assolvimento dei suoi doveri. Come sottolinea GALLO F., “*Contraddittorio procedimentale e attività istruttoria*”, in *Diritto e Pratica Tributaria*, n. 3 del 2011, “*indipendentemente dagli indicati riferimenti legislativi alle risultanze istruttorie, va comunque tenuto presente che il collegamento delle attività di accertamento e dello stesso atto di accertamento con le pertinenti, distinte attività di controllo e preparatorie è la conseguenza naturale dell’osservanza dell’obbligo – posto a carico dell’amministrazione in attuazione del principio di imparzialità – di «dare a se stessa» la prova della pretesa nel caso concreto. È, infatti, la circostanza che l’atto di accertamento diviene definitivo se non impugnato nei termini di legge che, secondo l’originaria intuizione di E. Allorio, «costringe» il legislatore a porre al centro della fase di formazione dell’atto medesimo il dovere dell’amministrazione di motivare, anche per se stessa, i fatti costitutivi della pretesa*”.



oggetto, come si è visto in precedenza, di numerosi interventi normativi e di un ampio dibattito dottrinale e giurisprudenziale.

Tuttavia, la qualificazione degli studi come presunzioni semplici, meri indizi, fatti di conoscenza, presunzioni assolute o presunzioni legali relative, la quale ha, senza dubbio, un'influenza sul piano dell'onere della prova, rileva anche sulla motivazione. Come è stato posto in evidenza da autorevole dottrina, *“l'utilizzo di uno strumento presuntivo da parte dell'Amministrazione ai fini della determinazione di un maggior reddito, infatti, a prescindere dalla tipologia e dai requisiti giuridici, non esenta la stessa dall'obbligo di fornire in sede procedimentale, nel corpus dell'atto, gli elementi che sono alla base dell'inferenza logica sottesa al disconoscimento dei valori dichiarati dal contribuente”*<sup>156</sup>.

Anche aderendo alla tesi che qualifica gli studi di settore come presunzioni legali relative, vi sarà un esonero dall'onere della prova per l'Agenzia delle Entrate, ma non anche un esonero dall'obbligo di motivare il percorso logico che ha condotto all'emanazione di tale atto. Qualora invece si qualificassero gli studi di settore come presunzioni semplici o meri indizi, il contenuto minimo della motivazione sarebbe più esteso, dal momento che dovrebbe tenere conto degli ulteriori elementi acquisiti in sede istruttoria.

Questo orientamento risulta confermato anche dalla circolare n. 5/E del 2008 dell'Agenzia delle Entrate la quale ha precisato che i contribuenti che dichiarano un ammontare di ricavi o compensi inferiori a quelli desumibili dagli indicatori di normalità economica non sono soggetti ad accertamenti automatici e, qualora l'Ufficio ritenga comunque opportuno procedere ad accertamento, lo stesso non solo dovrà motivare in maniera adeguata e approfondita l'avviso di accertamento ma dovrà anche fornire elementi di prova<sup>157</sup> ulteriori per gli scostamenti riscontrati. Questa posizione è coerente con il disposto dell'articolo 42 del d.P.R. n. 600 del 1973 e dell'articolo 7 della Legge n. 212 del 2000 (cd. Statuto dei diritti del

---

<sup>156</sup> NICCOLINI F., *“Studi di settore e motivazione dell'atto di accertamento...”*, op. cit., p. 134.

<sup>157</sup> Pertanto, sia con il disposto del nuovo comma 14 *ter* dell'art. 62 *bis* del d.l. n. 331 del 1993 sia con le modifiche apportate dall'articolo 1, comma 252, della Legge Finanziaria per il 2008 all'articolo 1 comma 14 della Legge Finanziaria del 2007, si è espresso il medesimo principio: alla stima dei maggiori ricavi o compensi derivanti dall'applicazione degli indicatori di normalità economica non si può riconoscere una piena capacità di rappresentare l'effettiva situazione produttiva del contribuente e l'Ufficio sarà dunque comunque obbligato a fornire ulteriori elementi probatori, a prescindere dal comportamento del contribuente in sede di contraddittorio.

contribuente), in base ai quali la motivazione costituisce un requisito indefettibile<sup>158</sup> dell'atto di accertamento e la metodologia impiegata dall'Agenzia delle Entrate nella fase dell'accertamento può al massimo influenzare il contenuto della motivazione, senza violarne, però, il contenuto minimo essenziale che garantisce al contribuente la conoscenza delle ragioni che hanno portato alla richiesta di una maggiore pretesa e che è funzionale alla predisposizione di una strategia difensiva, pronta a contraddire tali ragioni, in sede giurisdizionale.

Qualora, invece, si reputasse sufficiente, a fini motivazionali, il mero richiamo alle risultanze degli studi di settore, il contribuente non potrebbe ricostruire l'iter logico e giuridico che ha condotto all'emissione dell'atto, subendo una restrizione sensibile del suo diritto di difesa: infatti, se non si ritenesse necessario l'obbligo di motivazione anche in questa circostanza, non avrebbe senso la disposizione<sup>159</sup> che prescrive l'obbligatorietà di una fase di contraddittorio preventivo, la quale, quindi, esclude ogni possibile applicazione acritica delle risultanze degli studi da parte dell'Amministrazione finanziaria.

Proprio attraverso il riconoscimento dell'obbligatorietà di una fase preliminare di confronto tra Fisco e contribuente, il legislatore ha riconosciuto la necessità, in ogni caso, di integrare ed adattare gli studi di settore in sede procedimentale. In definitiva, l'ufficio impositore *“non solo dovrà valutare le argomentazioni addotte dal contribuente in sede di contraddittorio e motivare in merito alle ragioni che lo hanno portato a disattenderle ed a ritenere comunque effettivo il maggiore volume d'affari determinato in base all'applicazione degli studi di settore, ma dovrà altresì evidenziare nell'atto le ragioni per le quali ha ritenuto gravi le incongruenze rilevate tra i ricavi dichiarati dal contribuente”*<sup>160</sup>.

L'essenzialità della motivazione ai fini della correttezza e legittimità dell'accertamento basato sugli studi di settore è da sempre stata sottolineata anche dalla prassi dell'Agenzia delle Entrate<sup>161</sup>; addirittura l'Amministrazione

---

<sup>158</sup> Anche la Corte costituzionale ha riconosciuto il ruolo fondamentale della motivazione nell'atto di accertamento, come requisito essenziale, nell'ambito di un'ordinanza primariamente concentrata sull'importanza del contraddittorio: ordinanza n. 244 del 24 luglio 2009.

<sup>159</sup> Art. 10 della legge n. 146 del 1998.

<sup>160</sup> NICCOLINI F., *“Studi di settore e motivazione dell'atto di accertamento...”*, op. cit., p. 138.

<sup>161</sup> Nella Guida interattiva all'applicazione degli studi si prevede, al punto 16, che *“si dovrà provvedere, con la stessa cura, alla motivazione di eventuali avvisi di accertamento indicando quale documentazione è stata esibita dal contribuente e quale ragionamento probatorio abbia svolto per*

finanziaria, con la circolare n. 110/E del 21 maggio 1999, ha specificato che l'ufficio è tenuto a motivare l'avviso di accertamento anche nel caso in cui aderisca alle considerazioni addotte dal contribuente in sede di contraddittorio.

Però, l'Amministrazione finanziaria in un documento di prassi del 2010, la circolare n. 19/E, ha specificato che la mancata indicazione delle ragioni per le quali sono stati disattesi i puntuali rilievi del contribuente non costituiscono una carenza di motivazione dell'atto qualora queste ragioni siano comunque state esplicitate in sede di contraddittorio e riportate nel corrispondente verbale, consegnato e quindi conosciuto dal contribuente, ovvero siano comunque da questo atto desumibili.

Secondo una parte della dottrina questa tesi probabilmente *“esprime il tentativo di mitigare le conseguenze (...) in termini di invalidità degli atti di accertamento immotivati sulle risultanze del contraddittorio, nella speranza di persuadere qualche giudice tributario di merito che si troverà a decidere su tali questioni”*<sup>162</sup>.

Secondo un'altra parte della dottrina<sup>163</sup>, invece, questa tesi non appare condivisibile in quanto viola i principi fondanti il procedimento di accertamento e l'obbligo motivazionale dell'atto e risulta anche incongruente rispetto a precedenti orientamenti espressi dalla medesima Amministrazione finanziaria<sup>164</sup>.

Per quanto concerne, in particolare, il primo aspetto, ovvero sia l'evidente violazione dei principi fondanti il procedimento di accertamento, aderendo a questa tesi è indubbio che la fase dell'istruttoria, di cui il contraddittorio e i corrispondenti atti sono una parte essenziale, rappresenta un momento centrale del procedimento di accertamento e di questa fase deve essere dato conto nell'atto di accertamento e, precisamente, nella motivazione di quest'ultimo: *“trasferire la motivazione dell'atto di accertamento in un atto della fase istruttoria quale il verbale relativo al contraddittorio, ed ammettere addirittura la possibilità che tale motivazione sia comunque desumibile dal citato verbale, sebbene nello stesso non esplicitata, ci appare conclusione inaccettabile in quanto contraria al generale e fondamentale obbligo di motivazione degli atti dell'Amministrazione finanziaria di cui all'art. 7*

---

*motivare una quantificazione dei ricavi diversa da quella risultante dall'applicazione degli studi di settore. Dovranno essere spiegati e descritti, altresì, i passaggi logici che hanno indotto l'ufficio a respingere, in tutto o in parte, il ragionamento presuntivo elaborato dal contribuente”.*

<sup>162</sup> *Ibidem.*

<sup>163</sup> *Ibidem.*

<sup>164</sup> Circolare n. 58/E del 27 giugno 2002 e circolare n. 5/E del 23 gennaio 2008.

della L. n. 212 del 2000, nonché contrastante con il principio del buon andamento della Pubblica Amministrazione e della correttezza e trasparenza del suo agire”<sup>165</sup>. Per quanto riguarda, invece, il secondo aspetto, cioè l’incongruenza rispetto a precedenti orientamenti dell’Agenzia delle Entrate, nella circolare n. 5/E del 2008 l’Amministrazione finanziaria ha affermato che *“la motivazione degli atti di accertamento basati sugli studi di settore non deve essere di regola rappresentata dal mero, automatico rinvio alle risultanze degli studi di settore, ma deve dare conto in modo esplicito delle valutazioni che, a seguito del contraddittorio con il contribuente, hanno condotto l’Ufficio a ritenere fondatamente attribuibili i maggiori ricavi o compensi determinati anche tenendo conto degli indicatori di normalità”*.

Nell’avviso di accertamento, infatti, l’ufficio è tenuto ad enucleare gli esiti delle valutazioni che sono state effettuate, *“con particolare riguardo ai seguenti tre profili: assenza di elementi oggettivi che inducano a ritenere inadeguato il percorso tecnico-metodologico seguito dallo studio per giungere alla stima; correttezza dell’imputazione al cluster di riferimento; mancanza di cause particolari che abbiano potuto influire negativamente sul normale svolgimento dell’attività, collocandolo al di sotto del livello determinato dallo studio (...). Qualora il contribuente abbia formulato eccezioni, con riguardo ad uno o più dei predetti profili, la motivazione dovrà ovviamente spiegare le ragioni che hanno indotto a ritenere infondate, in tutto o in parte, le argomentazioni addotte”*<sup>166</sup>.

Inoltre, un altro elemento che deve necessariamente costituire il contenuto della motivazione degli avvisi di accertamento basati sugli studi di settore riguarda la valutazione delle gravi incongruenze<sup>167</sup>, dal momento che solo l’esistenza di queste

---

<sup>165</sup> NICCOLINI F., *“Studi di settore e motivazione dell’atto di accertamento...”*, op. cit., p. 138, nota 13.

<sup>166</sup> MARTINELLI A., *“Manuale di tecnica processuale tributaria”*, Giappichelli Editore, Torino, 2014, p. 190.

<sup>167</sup> Per quanto riguarda la quantificazione, in termini maggiormente precisi, del concetto di *“grave incongruenza”*, la giurisprudenza della Corte di Cassazione ha classificato, nel corso del tempo, come non gravi scostamenti contenuti nelle misure del 4,23% (Cass., sentenza n. 17486 del 14 luglio 2017), del 7% (Cass., sentenza n. 20414 del 26 settembre 2014), del 10% (Cass., sentenza n. 2637 del 2019) e anche del 21% (Cass., sentenza n. 22946 del 10 novembre 2015). Secondo l’avviso della Suprema Corte, infatti, *“la nozione di grave incongruenza non può essere posta avendo riguardo in via assoluta a precise soglie quantitative fisse sicuramente al di sotto od oltre tale accento di rilievo, vivendo, invece, la nozione di indici di natura relativa da adattare a plurimi fattori propri della singola situazione economica, del periodo di riferimento ed in generale della stessa storia*

gravi incongruenze legittima l'azione dell'ufficio all'utilizzo di questa tipologia di accertamento: *“siccome, nell'accertamento basato su studi di settore la soglia di scostamento non è predeterminata dalla legge, ma è lasciata all'apprezzamento degli uffici, la motivazione dell'atto impositivo dovrà render conto oltre che della grave incongruenza anche dei criteri sulla base dei quali l'incongruenza è stata ritenuta grave”*<sup>168</sup>.

Tuttavia, la situazione in merito alla sussistenza di questo requisito merita una breve specificazione. Infatti, a decorrere dal 10 gennaio 2007, in base al disposto dell'articolo 1, comma 23, della legge n. 296 del 27 dicembre 2006, è stato soppresso il riferimento alle “gravi incongruenze”. Pertanto, per gli atti impositivi notificati, a prescindere dall'anno di imposta, successivamente al 1° gennaio 2007, sarà possibile fondare l'accertamento induttivo sul mero divario tra il dichiarato e quanto determinato presuntivamente sulla base degli studi di settore.

Inoltre, la motivazione non è esclusivamente funzionale al diritto di difesa del contribuente, ma permette anche il controllo del corretto svolgimento dell'attività posta in essere dall'Amministrazione stessa, nel rispetto dei principi costituzionali di collaborazione, buon andamento e trasparenza *ex art. 97 Cost.* Risulta evidente, infatti, come attraverso la precisione nella motivazione delle ragioni che hanno portato l'Ufficio a respingere le giustificazioni presentate dal contribuente durante il contraddittorio, si ottiene la chiarezza dell'atto di accertamento, si semplificano i rapporti tra il Fisco e il contribuente e, ulteriormente, si avvalorano la funzione di conoscenza e di garanzia della motivazione<sup>169</sup>.

Se l'Agenzia delle Entrate non motiva le ragioni del rigetto delle considerazioni addotte dal contribuente, l'avviso sarà affetto da nullità per carenza di motivazione. Questo principio, ripreso dalla prevalente giurisprudenza di legittimità e di merito<sup>170</sup>, è fortemente evidenziato nella citata circolare n. 5/E del 24 gennaio 2008,

---

*commerciale del contribuente destinatario dell'accertamento, oltre che del mercato e del settore di operatività”* (così si è pronunciata la Cassazione nella sentenza n. 22946 del 10 novembre 2015).

<sup>168</sup> GIORGI M., *“L'accertamento basato su studi di settore: obbligo di motivazione ed onere della prova”*, Rassegna Tributaria, n. 3 del 2001, p. 659.

<sup>169</sup> Sul tema della funzione della motivazione come garanzia per il contribuente e come strumento di conoscenza, informazione, democrazia, trasparenza e buona amministrazione si veda il lavoro di NICCOLINI F., *“La motivazione degli avvisi di liquidazione emanati ex art. 12 della L. n. 154 del 1988”*, Riv. Dir. Trib., II, 2006, pp. 593 ss.

<sup>170</sup> C.T.P. di Bologna sentenza n. 77 del 21 aprile 2008; C.T.P. di Enna, sentenza n. 129/01/10 del 5 marzo 2010; sentenze Cassazione Sez. Un. n. 26635, 26636, 26637 e 26638 del 18 dicembre 2009

dove si sollecitano gli uffici a mettere in risalto, nell'atto, i motivi per i quali sono ritenuti più attendibili le risultanze degli studi di settore rispetto all'ammontare dei ricavi o compensi dichiarati dal contribuente.

Se invece il contribuente decide di non partecipare<sup>171</sup> al contraddittorio preventivo con l'Amministrazione finanziaria la motivazione sarà meno attaccabile successivamente in sede contenziosa; *“l'ufficio, infatti, in assenza di un preventivo confronto con il soggetto accertato, dovrà motivare l'atto solo circa la gravità dello scostamento e l'applicabilità dello strumento presuntivo al caso di specie, sulla base degli elementi in proprio possesso, emersi durante l'istruttoria; e tale motivazione è evidentemente più agevole ove non ostacolata dalle giustificazioni del contribuente intervenute in sede di contraddittorio”*<sup>172</sup>.

La stessa Corte Suprema di Cassazione, nella relazione dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo n. 94 del 9 luglio 2009 intitolata *“Gli strumenti presuntivi di accertamento del reddito introdotti dal 1989: natura e conseguenze sul piano probatorio”*, ha riconosciuto che *“rispetto al caso del non congruo, l'Agenzia parte da una posizione di forza, perché, senza altre indagini, può invitarlo a contraddittorio per giustificare lo scostamento; - lo scostamento potrà anche sorreggere da solo l'accertamento, ma nel solo caso in cui nessuna indicazione, neanche presuntiva, venga offerta dal contribuente; - in ogni altro caso, lo scostamento (...) andrà inserito in una più complessa motivazione dell'avviso di accertamento, che tenga conto di quanto rappresentato dal contribuente e di quanto eventualmente acquisito dall'Ufficio attraverso ulteriori verifiche (...). Tirando le somme, l'uso degli studi di settore nell'accertamento dei contribuenti non congrui non dà certezze ma dà garanzie ad ogni soggetto di poter svolgere il proprio ruolo senza peraltro assicurare ad alcuno un risultato sicuro preventivabile in partenza”*. Appare evidente, quindi, dal momento che se, viceversa, il contribuente partecipa al contraddittorio l'onere motivazionale si fa più gravoso, come l'accertamento

---

nelle quali i giudici hanno evidenziato la necessità che la motivazione dell'avviso di accertamento sia integrata con le ragioni per le quali sono state disattese le contestazioni sollevate dal contribuente in sede di confronto.

<sup>171</sup> Ovviamente il giudice potrà valutare questo comportamento nel quadro probatorio, mentre l'Ufficio potrà motivare l'avviso solo sulla base degli studi di settore, dando conto dell'impossibilità di procedere ad un contraddittorio con il contribuente nonostante l'invito effettuato ritualmente.

<sup>172</sup> NICCOLINI F., *“Studi di settore e motivazione dell'atto di accertamento...”*, op. cit., p. 154.

basato sugli studi di settore si sia evoluto verso l'accertamento partecipato, dove il contraddittorio diviene espressione primaria e la motivazione, puntuale, precisa e consona, una conseguenza doverosa.

## **2.6. Considerazioni conclusive sulla scarsa attendibilità degli studi di settore.**

Analizzando l'evoluzione degli studi di settore nel corso del tempo, si sono svolte alcune considerazioni circa la scarsa attendibilità degli studi di settore, derivante da un'ampia stratificazione normativa ma soprattutto da un potenziale contrasto di questi strumenti con l'art. 53 Cost. in assenza di un contraddittorio endoprocedimentale.

Infatti, una parte della dottrina<sup>173</sup> ha evidenziato la metamorfosi degli studi di settore da mezzo di prova (o di conoscenza) a mezzo valutativo idoneo a creare nuova materia imponibile, in evidente contrasto e aperta violazione di alcune delle garanzie della Costituzione.

Inoltre, dal momento che la disciplina degli studi di settore è stata fin dall'inizio oggetto di continue modifiche, essa appare *“il risultato confuso di una progressiva stratificazione normativa”*<sup>174</sup>, che pone tanto difficoltà applicative quanto ermeneutiche.

In primo luogo, in quanto strumentazione di evidente connotazione matematico-statistica, gli studi di settore manifestano *“uno strutturale disallineamento rispetto al principio di capacità contributiva. Ciò per l'evidente ragione che si tratta di strumentazione disattenta alla persona e distante dai modelli che, conformemente alla citata disposizione costituzionale, impongono di valorizzare la specifica, non riproducibile situazione nella quale versa il singolo contribuente sottoposto al controllo”*<sup>175</sup>. Per questo motivo, alcuni autori<sup>176</sup> ne hanno sottolineato la scarsa attitudine a rilevare l'effettiva capacità contributiva del contribuente. Inoltre, risulta complicato *“racchiudere le svariate metodologie di gestione aziendale in formule*

---

<sup>173</sup> FALSITTA G., *“La fiscalità italiana tra rispetto delle garanzie costituzionali e giustizialismo fiscale”*, Corr. Trib., n. 24, 2007, pp. 1931 ss.

<sup>174</sup> CORASANITI G., *“La natura giuridica degli studi di settore...”*, op. cit., p. 17.

<sup>175</sup> BEGHIN M., *“Utilizzo sistematico degli studi di settore e rispetto del principio di capacità contributiva”*, Corriere tributario, n. 24 del 2007.

<sup>176</sup> Si veda in particolare BEGHIN M., *“Utilizzo sistematico degli studi di settore...”*, op. cit., pp. 1973 ss.

*matematiche predeterminate*”<sup>177</sup>.

Infatti, nonostante i numerosi correttivi, autorevole dottrina<sup>178</sup> evidenzia come i metodi presuntivi di accertamento che si sono susseguiti nel corso del tempo non sono stati e non sono in grado di rendere equivalenti la tassazione della ricchezza potenziale e la tassazione della ricchezza effettiva. Secondo un esponente della dottrina, ad esempio, tali strumenti non renderanno mai verificata l’equazione costituzionale *“potenzialità = manifestazione di capacità contributiva + uguaglianza sostanziale + solidarietà + libertà di iniziativa economica”*<sup>179</sup>, pur essendo stati oggetto di innumerevoli interventi giurisprudenziali nonché di circolari emanate dall’Amministrazione, volti a rendere il risultato statistico sempre più rispondente alla realtà economica esaminata. Una serie di chiarimenti, delucidazioni e correzioni mai davvero efficaci che hanno reso gli studi di settore dotati di una potenzialità inespressa.

Inoltre, dal momento che gli studi di settore non concepiscono la possibilità che l’imprenditore o il libero professionista operi in perdita, mentre la dottrina ha da sempre sottolineato che *“l’attività imprenditoriale e libero-professionale è, per definizione civilistica, soggetta a rischio e ciò comporta che l’imprenditore non solo possa guadagnare meno del risultato derivante dall’applicazione di parametri, ma anche subire una perdita”*<sup>180</sup>, non sono in grado di ricostruire la capacità contributiva effettivamente posseduta dal contribuente<sup>181</sup>.

Oltre a ciò, secondo l’Autore poc’anzi citato *“attraverso la porta delle gravi incongruenze (...) il funzionario (...) viene in qualche modo costretto a prendere contatto con la specifica situazione di riferimento, al fine di ricercare l’adattamento tra il suddetto dato di normalità e le caratteristiche individuali del soggetto passivo”*. Solo attraverso l’intervento umano è, infatti, possibile rendere elastico

---

<sup>177</sup> BALZANELLI M. e VALCARENGHI G., *“Dagli studi di settore agli ISA: migrazione con sorprese”*, Il Fisco, n. 21 del 2019. Inoltre gli Autori aggiungono che *“gli studi di settore si sono trasformati da strumento finalizzato all’incremento del dichiarato a meccanismo che limitava i ricavi/compensi e, di conseguenza, il reddito dichiarato”*.

<sup>178</sup> *Ibidem*.

<sup>179</sup> VERSIGLIONI M., *“Prova e studi di settore”*, Giuffrè Editore, Milano, 2007, p. 257.

<sup>180</sup> BELLINI L., *“Riflessioni sui parametri: le motivazioni e le strategie difensive adottabili dal contribuente nei confronti degli accertamenti effettuati mediante applicazione della procedura di cui all’art. 3 della L. n. 549/1995”*, in *Il fisco* n. 12/2000, pag. 3311

<sup>181</sup> Sul punto si veda il contributo di DI FABIO P., *“Parametri e studi di settore: la congruità, le circolari, la (dubbia) costituzionalità del sistema”*, Il Fisco, n. 17 del 2006.



uno strumento che nasce, volutamente, meccanico ed automatico.

Questo adattamento delle risultanze dello studio di settore alla concreta situazione del contribuente viene effettuato mediante l'istituto del contraddittorio endoprocedimentale<sup>182</sup>, analizzato nel precedente par. 2.4.

In questa sede, ci si può limitare a sottolineare che, in assenza di questa fase di confronto, si verificherebbe delle violazioni di alcune disposizioni costituzionali.

In primo luogo una violazione del principio costituzionale che assicura il diritto di difesa (art. 24 della Costituzione), il quale, secondo autorevole dottrina<sup>183</sup>, è “*un diritto in regressione dal punto di vista temporale e geografico, vale a dire quanto al momento e al luogo di esercizio*”. Senza la fase del contraddittorio, infatti, il contribuente non potrebbe dimostrare la sua effettiva condizione soggettiva idonea a giustificare lo scostamento dalle risultanze dello studio di settore.

In secondo luogo, si violerebbe anche il principio di buon andamento della Pubblica amministrazione ex art. 97 Cost. poiché in mancanza di questa garanzia, “*si rischia di formare provvedimenti amministrativi destinati a cadere nella sede processuale e che si sarebbero potuti evitare se solo si fosse data al contribuente la possibilità di confrontarsi con l'Amministrazione finanziaria anteriormente alla loro emanazione*”<sup>184</sup>.

In terzo luogo, un'altra parte della dottrina dubita della legittimità costituzionale degli studi di settore rispetto al disposto dell'articolo 23 della Costituzione, che prevede il principio della riserva relativa di legge in materia tributaria e subordina, quindi, alla normazione di livello secondario la disciplina di dettaglio del provvedimento. Sarebbe ravvisabile una violazione di questo principio costituzionale ogni volta che la norma primaria non disciplini in maniera sufficiente

---

<sup>182</sup> Secondo alcuni studiosi, tra cui BEGHIN M., non sarebbe sufficiente ad eliminare i dubbi di incostituzionalità di questo strumento, la prova contraria fornita dal contribuente in sede di contraddittorio con l'Agenzia delle Entrate: questa prova, infatti, sarebbe una *probatio diabolica*, consistente nella dimostrazione di non aver conseguito i ricavi presunti senza possibilità di avvalersi delle scritture contabili regolarmente tenute, le quali sono disattese dal medesimo studio di settore. Anche DI FABIO P., “*Parametri e studi di settore...*”, *op. cit.*, sottolinea che vi è un rischio di incostituzionalità rispetto all'art. 24 della Costituzione nel caso si riconosca la natura di presunzione legale relativa alle risultanze dello studio di settore. Nell'ambito del processo tributario, infatti, non essendo ammessa la prova testimoniale, secondo l'autore lo studio di settore si trasformerebbe in una prova assoluta non vincibile da prova contraria. Tuttavia, l'autore soggiunge, la prova testimoniale è liberamente utilizzabile dagli uffici tributari, con un'evidente lesione del principio di parità delle armi ex art. 111 Cost.

<sup>183</sup> BEGHIN M., “*Il contraddittorio endo-procedimentale...*”, *op. cit.*

<sup>184</sup> *Ibidem.*

l'ambito sostanziale dell'istituto, lasciando un'eccessiva discrezionalità in capo all'ente impositore. Nonostante la Corte costituzionale, nella nota sentenza n. 105 del 2003, abbia precisato che le disposizioni *“valgono a delineare ogni aspetto fondamentale dell'aspetto fiscale, fondato su parametri presuntivi, definendone la tipologia di accertamento, l'ambito di applicazione soggettivo ed oggettivo, le modalità di determinazione dell'aliquota media ai fini del calcolo della maggiore imposta dovuta, i criteri generali di elaborazione dei parametri, il procedimento di accertamento e l'ambito temporale di applicazione”*, un certo orientamento dottrinale rileva come i coefficienti impiegati nella disciplina sugli studi di settore interessino, direttamente ed indirettamente, i momenti tipicamente sostanziali del tributo, quali l'imponibile e l'effettiva aliquota, talché alla normativa secondaria è attribuita un'eccessiva discrezionalità.

In particolare, autorevole dottrina<sup>185</sup> sottolinea che dopo le modifiche apportate all'art. 62 bis dell'art. 10 della legge n. 146 del 1998, le quali hanno eliminato le indicazioni circa i criteri generali di determinazione, la normativa in materia di studi di settore costituisce una vera e propria norma in bianco lasciata alla potestà regolamentare.

In conclusione, per quanto concerne la complessiva legittimità costituzionale della normativa in materia di studi di settore, pur essendo tuttora oggetto di un animato dibattito accademico, *“le decisioni della Corte costituzionale sembra proprio abbiano fissato nettamente i limiti entro i quali il legislatore possa esercitare la sua funzione”* sicché *“sino a quando il legislatore manterrà le proprie scelte all'interno dell'ambito attualmente tracciato dalla Corte costituzionale (...) è inverosimile immaginare contestazioni troppo prorompenti degli attuali equilibri sia normativi che di gettito”*<sup>186</sup>.

Dunque, lo studio di settore, per essere rispondente al disposto dell'art. 53 della Costituzione, deve essere ricondotto a mero strumento di organizzazione dell'attività degli uffici impositori, con lo scopo di selezionare i contribuenti da sottoporre a controllo: *“strumento (...) utile ai fini dell'accertamento, ma non*

---

<sup>185</sup> MANZONI – VANZ, *“Il diritto tributario”*, Torino, 2008.

<sup>186</sup> MELONCELLI A., *“Gli studi di settore nel contenzioso tributario e la difesa del contribuente...”*, *op. cit.*, p. 259.

*esaustivo rispetto alla diretta (...) quantificazione della materia imponibile*<sup>187</sup>.

Detto in altri termini, lo studio di settore è uno strumento di ausilio per individuare le situazioni di rischio; uno strumento che non sostituisce un'attività di controllo diretta dell'Agenzia delle Entrate.

Qualora, infatti, non si segua questa interpretazione si verificherebbe la sostituzione della tassazione sul reddito effettivo con quella sul reddito presunto.

Risulta evidente, quindi, che gli studi di settore non sono uno strumento perfetto, anzi, numerose sono le problematiche che hanno condotto gli ordini professionali, le associazioni dei contribuenti<sup>188</sup>, parte della dottrina e della giurisprudenza a porre in discussione questo strumento tormentato.

Ciò è dovuto, principalmente, alla *vexata quaestio* della "normalità" del reddito, causa primigenia dell'instabilità normativa degli studi di settore; in pratica, si è tentato di creare un modello ideale di contribuente da poter raffrontare con i reali contribuenti.

Probabilmente, il vero e proprio "tallone d'Achille" degli studi di settore è stato proprio l'adattamento del risultato statistico al caso concreto: era necessario, infatti, verificare l'astrattezza degli studi alla realtà attraverso il contraddittorio<sup>189</sup> con il contribuente.

Tra le numerose critiche addotte nei confronti degli studi di settore e che ne vanno a minare la complessiva attendibilità, si deve menzionare anche quella relativa alla rappresentatività del campione impiegato per la costruzione di questi strumenti.

Si è visto che gli elementi che l'ufficio impositore può utilizzare per accertare un

---

<sup>187</sup> BEGHIN M., "*Utilizzo sistematico degli studi di settore...*", *op. cit.*

<sup>188</sup> Ad esempio, in seguito alla crisi del 2008, le associazioni di categoria hanno richiesto al Governo una modifica di carattere sostanziale della disciplina degli studi di settore al fine di tenere in considerazione gli effetti che la crisi avrebbe provocato sui ricavi dei contribuenti. Per questa ragione, sono stati introdotti i cd. correttivi anticrisi, ovverosia dei correttivi congiunturali idonei a rappresentare le reali situazioni degli imprenditori ancora colpiti dalla crisi economico-finanziaria. Essi sono classificati in correttivi di settore, individuali e territoriali: i primi sono quelli più diffusi e applicati a tutti i soggetti non congrui ed hanno lo scopo di considerare la contrazione dei margini e della redditività di imprese e professionisti. Quelli individuali, invece, si aggiungono a quelli previsti per ogni singolo studio di settore e misurano la riduzione della produttività dell'anno di emanazione rispetto al triennio precedente. Infine, quelli territoriali, considerando sempre la riduzione della redditività dell'impresa o del professionista, differenziano tale risultato a seconda dell'area geografica di appartenenza dell'impresa.

<sup>189</sup> Tuttavia, il contraddittorio ha permesso la più ampia espansione possibile del contenzioso tributario: i contribuenti hanno portato all'attenzione dell'Agenzia delle Entrate le più varie cause giustificative per dimostrare la non adattabilità dello studio alle specifiche condizioni di esercizio o alle caratteristiche della propria attività.

maggior reddito sono individuati attraverso indagini su campioni significativi di contribuenti, diversificati in base a specifiche caratteristiche quali, ad esempio, il nucleo familiare o il territorio di appartenenza, al fine di rendere questa metodologia il più possibile attendibile.

Secondo una parte della dottrina<sup>190</sup>, *“gli studi di settore, in realtà, non sono stati formulati in base a dati statisticamente validi (e, per alcune categorie, neppure in base a criteri statistici)”*. Essi, infatti, elaborati secondo una procedura matematico-statistica, presentano ampi margini di approssimazione tipici di questa tipologia di procedura, ma anche una serie di ulteriori limiti derivanti dalle scelte effettuate nel processo di costruzione di ogni singolo studio. A tal proposito è opportuno notare che le relazioni matematiche esistenti tra dati strutturali e contabili e l’andamento dei ricavi, le quali sono espresse, appunto, dagli studi di settore, sono elaborate sulla base di *“un campione molto ampio di soggetti ritenuti normali, estratto secondo criteri stabiliti dal Ministero (dunque non statistici) (...)”*<sup>191</sup>. *“Dato che (...) il campione si presenta notevolmente dilatato, nessuno potrà mai pensare che quei dati, così come i ricavi, siano attendibili in senso assoluto dato che essi risentono, inevitabilmente, delle infedeltà dichiarative che (...) possono avere interessato, in misura variabile, le imprese considerate”*<sup>192</sup>.

Inoltre, sempre analizzando il meccanismo di costruzione degli studi di settore, la fase della cd. *cluster analysis*, cioè quella che permette l’attribuzione a ciascun contribuente del gruppo omogeneo di appartenenza, può non essere perfetta dal punto di vista statistico, presentando ampi margini di approssimazione. *“Pertanto, ove una impresa presenti una caratteristica strutturale assai marcata, e non considerata nella cluster analysis, essa potrà vedersi inclusa in un gruppo omogeneo ad essa del tutto estraneo. Al contrario, potrebbe accadere che un dato aspetto strutturale venga interpretato dalla Analisi come caratterizzante, indipendentemente dal fatto che esso connoti particolarmente l’attività esercitata”*<sup>193</sup>.

---

<sup>190</sup> DI FABIO P., *“Parametri e studi di settore...”*, op. cit.

<sup>191</sup> *Ibidem*.

<sup>192</sup> MAGISTRO L., *“La fallibilità degli studi di settore”*, Corr. Trib., 2000, p. 2090.

<sup>193</sup> *Ibidem*.

In realtà, come evidenziato da numerosi autori<sup>194</sup>, il reddito non può essere determinato sulla base di dati e indici presuntivi e non certi, ponendosi in aperto contrasto con l'art. 53 della Costituzione.

Anche la Corte di Cassazione, nello specifico nella sentenza n. 21994 del 2013, ha ripetutamente dichiarato illegittime le pretese erariali fondate sugli studi di settore, enunciando i limiti di questo strumento: è nota, infatti, l'incapacità degli studi di settore di cogliere, con sufficiente precisione, l'ammontare reale ed effettivo dei ricavi o compensi del contribuente e, soprattutto, di prendere in considerazione e valutare tutte le variabili ad esso riferibili.

Ciò considerato, l'Amministrazione finanziaria ha previsto la possibilità di supportare gli studi di settore attraverso presunzioni incentrate su fatti indicatori di capacità contributiva rilevanti anche ai fini dell'accertamento sintetico e attraverso indici esteriori<sup>195</sup>. Per quanto riguarda la prima fattispecie, cioè gli indicatori di capacità contributiva, nella circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 13/E del 9 aprile del 2009 è stato chiarito che, in riferimento ai contribuenti non congrui agli studi di settore, l'ufficio può valorizzare anche fatti facenti riferimento *“ad indicatori di capacità di spesa e di capacità contributiva riferibile alla/e persona/e fisiche direttamente collegate alla posizione IVA non congrua, sia ad elementi riferiti direttamente a quest'ultima”*<sup>196</sup>.

Per quanto concerne, invece, gli indici esteriori è necessaria una precisazione preliminare: dal momento che, seguendo l'interpretazione della Suprema Corte, l'art. 62 *bis* del d.l. n. 331 del 1993 affianca e non è collocato all'interno della procedura di accertamento *ex art.* 39 del D.P.R. n. 600 del 1973, è ben possibile l'utilizzo di indici esteriori. Anzi, spesso l'Amministrazione finanziaria ha impiegato questi indici, che tuttavia devono valorizzare aspetti sostanziali

---

<sup>194</sup> FALSITTA G., *“Corso istituzionale di diritto tributario”*, CEDAM, Padova, 2016, p. 227. Secondo l'Autore, infatti, gli studi di settore restano *“uno strumento deprecabile di predeterminazione legale del reddito, violatore del principio di effettività degli indici di contribuzione (art. 53 Cost.) e persino del diritto costituzionale di difesa, risultando assai arduo, se non impossibile, per il contribuente, fornire prova contraria per contestare i consumi e i redditi a lui imputabili sulla base di elaborazioni meramente statistiche”*.

<sup>195</sup> A tal proposito si veda il contributo di MURARO D., *“Le difficoltà di personalizzare gli studi e la loro difficile integrazione con gli indicatori di capacità di spesa”*, Dialoghi, 3, 2009, p. 269.

<sup>196</sup> Secondo MURARO D., *“Le difficoltà di personalizzare gli studi...”*, *op. cit.*, questa previsione ha determinato una bocciatura per gli studi di settore poiché ne ha messo in risalto indirettamente l'inaffidabilità: se lo strumento fosse stato reputato affidabile, infatti, non avrebbe avuto necessità di un rafforzamento esterno.

sottostanti alla realtà economica del contribuente, talora come elemento a supporto delle risultanze degli studi di settore, talora come unico elemento a supporto della presunzione<sup>197</sup>.

Pertanto, *“la fallibilità degli studi dovrebbe indurre gli uffici ad una particolare cautela, tenendo conto direttamente di eventuali circostanze giustificative (...) in secondo luogo, il controllo sostanziale, in specie per le posizioni di più marcato scostamento, giammai dovrebbe portare ad una mera applicazione matematica dello studio. Esso dovrebbe invece fungere da innesco per più approfondite indagini sull’attività del contribuente, non essendo, francamente, pensabile che una evasione dell’ordine di centinaia di milioni di lire (...) possa essere adeguatamente dimostrata, pur in via presuntiva, attraverso un’induzione, per così dire, statistica”*<sup>198</sup>.

Gli studi di settore, quindi, non presentano una valenza statistica e la loro precisione è estremamente discutibile.

Un’altra critica riguardante sempre la scarsa attendibilità di questo strumento è insita nello stesso procedimento di costruzione dello studio di settore. Esso, infatti, è fondato sui dati e sulle informazioni che vengono direttamente fornite dai contribuenti in piena autonomia e libertà<sup>199</sup>.

Anche se, idealmente, il rapporto tra Fisco e contribuente dovrebbe essere improntato ai generali principi di correttezza e buona fede, è possibile (anzi, altamente probabile) che i contribuenti forniscano dati non rispecchianti appieno la loro reale produttività. Pertanto, *“se i contribuenti mentono, anche gli studi mentono”*<sup>200</sup>.

Inoltre, è possibile che ci siano dei *clusters* con alto tasso di evasione in cui, di conseguenza, le stime calcolate dal *software* Ge.Ri.Co. sono più basse ed altri

---

<sup>197</sup> A titolo di esempio, in giurisprudenza si è parlato di *“tovagliometro”* (C.T.R. di Venezia n. 77 del 10 luglio del 2012), *“bottigliometro”* (Cassazione n. 17408 del 2010), *“farinometro”* (Cassazione n. 15858 del 2011), *“lenzuolometro”* (C.T.R. di Genova n. 12 del 15 marzo del 2013), *“barometro”* (C.T.P. di Ravenna n. 243 del 2011) e *“caffèometro”* (C.T.R. del Piemonte n. 81 del 10 novembre del 2011).

<sup>198</sup> MAGISTRO L., *“La fallibilità degli studi di settore...”*, op. cit.

<sup>199</sup> Sulla possibilità di migliorare la selezione dei dati impiegati per la costruzione degli studi di settore è chiarificatore il contributo di CAMPOBASSO G. F., *“Una proposta migliorativa per selezionare la base dati del cosiddetto ricavometro”*, *Annali del Dipartimento di Scienze Statistiche*, Università di Bari, Vol. I, 1999, pp. 33 ss.

<sup>200</sup> GALLO F., *“Ancora sulla questione reddito normale-reddito effettivo...”*, op. cit., p. 40.

*clusters* connotati da un livello più basso di evasione che richiedono, pertanto, adeguamenti maggiori. Questa situazione comporta una minore rappresentatività degli studi di settore, che risultano, quindi, inquinati dai dati dichiarati dai contribuenti.

Un'ulteriore critica, strettamente connessa alle precedenti, attiene al fatto che, a causa dell'eccessiva staticità degli studi, questi possono rappresentare adeguatamente la reale produttività di un'impresa o di un professionista in un periodo di imposta e risultare non veritieri nei periodi successivi.

La risposta da parte dell'Agenzia delle Entrate a tali critiche è stata la medesima. Al fine di ovviare a queste criticità, l'Agenzia delle Entrate ha effettuato controlli a campione in sede di presentazione dei dati da parte dei contribuenti nel corso della fase volontaria di compilazione degli studi con l'obiettivo di intimorire i contribuenti in un'ottica di prevenzione generale. Invece, per rimediare alla rapida obsolescenza degli studi, la Legge finanziaria del 2005 ha previsto la revisione almeno triennale di questi strumenti.

A ciò si possono anche aggiungere delle critiche che attengono agli aspetti prettamente tecnici degli studi di settore.

*In primis*, a fronte degli elevati costi di gestione del complesso necessario per il funzionamento di questo strumento di normalizzazione del reddito, che va dalla raccolta dei dati e delle informazioni, l'aggiornamento dei modelli e del software sino alla fase del contraddittorio con il contribuente al fine di adattare lo studio alla situazione specifica, non si hanno equivalenti benefici in termini di maggior gettito.

*In secundis*, non si deve nemmeno sottovalutare il tempo necessario alla compilazione del modello, tempo che incide tanto ai danni del contribuente che ai danni dell'incaricato alla predisposizione delle informazioni richieste e al successivo caricamento nel *software*.

Inoltre, ulteriori critiche riguardano la possibile lesione della riservatezza dei cittadini, i quali devono comunicare una serie di dati sensibili al fine di permettere la costruzione, più attendibile possibile, dello studio di settore.

Infine, pur essendo nati con il precipuo obiettivo di contrastare il fenomeno evasivo, con lo scorrere del tempo non sono riusciti ad adempiere questa funzione. A tal

proposito, in dottrina<sup>201</sup> è stato sostenuto che lo studio di settore ha colpito “*solo l’evasione marginale degli operatori più piccoli*”, mentre ha salvaguardato “*l’evasione da extra profitti e quella normale degli operatori maggiori*”.

Pertanto, come analizzato nel precedente paragrafo, l’ufficio, attore in senso sostanziale nel processo tributario, non può limitarsi a sottoporre all’attenzione del giudice le risultanze degli studi di settore, ma dovrà specificare in materia motivata l’*iter* logico che l’ha condotto a quel risultato, provando che l’inserimento dei dati sia avvenuto senza errori, che il *software* funzioni correttamente e, specificando, anche il meccanismo di funzionamento di tale *software*. Infatti, solo qualificando gli studi di settore come presunzioni semplici, solo esplicando il contraddittorio endoprocedimentale per corroborare tali strumenti e solo adempiendo all’onere motivazionale e probatorio previsto nel processo tributario, questi metodi presuntivi di accertamento del reddito potrebbero essere ritenuti confacenti al disposto dell’art. 53 Cost. e sufficientemente attendibili.

---

<sup>201</sup> CONVENEVOLE R., “*Gli studi di settore tra mito e realtà*”, Università degli studi di Milano Bicocca, 18 febbraio 2005, Ufficio studi dell’Agenzia delle Entrate. L’Autore, inoltre, ricorda la necessità di confrontare i dati raccolti tramite gli studi di settore con quelli disponibili su banche dati esterne, al fine di rendere maggiormente attendibili le risultanze degli studi medesimi.



## **CAPITOLO II: L'introduzione degli ISA e la loro disciplina**

SOMMARIO: 1. La genesi e le finalità degli ISA. – 2. I riferimenti normativi: dall'art. 9-*bis* del Decreto Legge 24 aprile 2017, n. 50 (convertito in Legge 21 giugno 2017, n. 96) al D.M. 17 agosto 2019. – 3. L'elaborazione degli ISA. – 3.1. Il ruolo della SOSE S.p.A. nel processo di costruzione degli ISA. – 3.2. La costruzione degli ISA. – 3.3. Gli indicatori elementari di affidabilità e di anomalia. – 3.4. La metodologia ISA. – 3.4.1. I Modelli Organizzativi di *Business* (MOB). – 3.4.2. Stima di più basi imponibili. – 3.4.3. Il nuovo modello di stima. – 3.4.4. Dati *panel*. – 3.4.5. Effetto individuale. – 3.4.6. Andamento congiunturale. – 3.4.7. Il confronto con banche dati esterne. – 3.4.8. Reportistica. – 3.5. Il giudizio di affidabilità fiscale. – 4. Il processo di *tax compliance*: dall'acquisizione delle informazioni al parere della Commissione degli Esperti. – 5. Informazioni necessarie per il giudizio di affidabilità. – 5.1. Informazioni risultanti dal cassetto fiscale. – 5.2. Reperimento delle informazioni. – 5.3. Importazione delle informazioni nel *software* ISA. – 5.4. Informazioni richieste nei modelli ISA. – 6. L'ambito soggettivo di applicazione. – 6.1. Individuazione dell'attività prevalente. – 6.2. Le cause di esclusione. – 6.2.1. Inizio e cessazione dell'attività. – 6.2.2. Periodo di non normale svolgimento dell'attività. – 6.2.3. Determinazione del reddito con criteri forfetari. – 6.2.4. Imprese multiattività. – 6.2.5. Enti del terzo settore e imprese sociali. – 7. Profili sanzionatori. – 8. Regime premiale: graduazione dei benefici in funzione dell'affidabilità. – 8.1. Esonero dal visto di conformità. – 8.2. Esclusione dalla disciplina delle società non operative e in perdita sistematica. – 8.3. Esclusione degli accertamenti basati sulle presunzioni semplici. – 8.4. Riduzione dei termini di accertamento. – 8.5. Esclusione dalla determinazione sintetica del reddito complessivo. – 9. Rilevanza degli indici ai fini dell'accertamento: l'ambiguità normativa dell'art. 9-*bis* del Decreto Legge n. 50 del 2017.

### **1. La genesi e le finalità degli ISA.**

Nel capitolo precedente, analizzando i diversi meccanismi presuntivi di accertamento del reddito, si è focalizzata l'attenzione, in modo particolare, sulla

disciplina degli studi di settore e si è approfondito il loro rapporto con l'accertamento dei redditi dei soggetti di piccole e medie dimensioni, vale a dire professionisti e PMI<sup>202</sup>.

Nell'arco di un ventennio di applicazione, sono stati elaborati ben 204 studi di settore che, come evidenziato da autorevole dottrina<sup>203</sup>, *“ricomprendevano circa 3.000 modelli organizzativi per oltre 4,3 milioni di contribuenti titolari di partita IVA (PMI e professionisti), nell'ambito di quattro macro-aree analizzate (manifatture, commercio, servizi e professioni)”*.

Da una prima lettura delle statistiche per gli studi di settore relativi al periodo di imposta 2017, si evince come circa due terzi dei soggetti sottoposti alla disciplina degli studi di settore siano risultati in linea<sup>204</sup> rispetto alle risultanze del software Ge.Ri.Co.

Se ad essi si aggiungono anche le posizioni inizialmente non congrue ma successivamente adattate al ricavo/compenso presuntivamente determinato, la soglia dei due terzi raggiunge circa il 72% se si tiene in considerazione il triennio 2015-2017: sembrava, quindi, che il nostro ordinamento fiscale avesse ormai *“pienamente ‘digerito’ lo strumento degli studi di settore”*<sup>205</sup>.

Ciononostante, dopo un lungo periodo di onorato – seppur tormentato<sup>206</sup> – servizio,

---

<sup>202</sup> Secondo COVINO E. e COVINO S., *“Gli indici sintetici di affidabilità: il Fisco italiano dà le pagelle ai contribuenti – dalla rigidità degli studi di settore ad un sistema ‘bastone e carota’*”, *Diritto tributario italiano*, settembre 2019, p. 251, *“l'accertamento dei redditi dei soggetti non organizzati rimane uno degli aspetti più complicati della Fiscalità moderna. La loro determinazione analitica, in capo a soggetti che non vengono intercettati dalle banche dati della Pubblica Amministrazione, essenzialmente dipendenti dai dati forniti dalle grandi organizzazioni aziendali, presenta gli stessi problemi di valutazione economica sin dall'epoca industriale. Per altro, questo affidamento ai dati informatici come panacea di tutti i mali dell'evasione ha spinto sempre di più verso la ‘ragionierizzazione delle stime’, ossia verso accertamenti tributari standardizzati e non individuali. Ciò che si è evoluto negli anni, grazie alla tecnologia e alla possibilità di incrociare un numero sempre maggiore di informazioni, è la modalità di presunzione matematico-statistica di questi redditi. Si è passati da strumenti più elementari a modelli matematico/economici sempre più evoluti, quali sono i neo-istituiti indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA), successori dei precedenti studi di settore”*.

<sup>203</sup> NOCERA C., *“Guida ai nuovi ISA: dagli studi di settore agli indici sintetici di affidabilità”*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), aprile 2019, p. 8.

<sup>204</sup> Purtuttavia, secondo quanto esposto da LUPI R., *“Studi di settore al capolinea? Anzi, forse no”*, *Guida ai controlli fiscali*, 2018, p. 8, l'elevata percentuale di contribuenti congrui rispetto alle risultanze degli studi di settore è probabilmente dovuta meramente al fatto che i contribuenti potevano, in vigenza di tali strumenti, selezionare i dati rilevanti. L'Autore, per questo motivo, qualifica gli studi di settore alla stregua di una specie di *“videogioco per commercialisti”*.

<sup>205</sup> NOCERA C., *“Guida ai nuovi ISA...”*, *op. cit.*, p. 8.

<sup>206</sup> Come sottolineato da autorevole dottrina, *ex multis* si veda il contributo di NOCERA C., *“Guida ai nuovi ISA...”*, *op. cit.*, p. 7, gli studi di settore hanno costituito per anni lo *“spauracchio di*

il legislatore ha ritenuto che fosse giunto il momento per attuare un radicale cambiamento nel rapporto tra Fisco e contribuente.

Negli anni, infatti, l'Amministrazione finanziaria si è resa consapevole della necessità di pervenire ad una *compliance* preventiva nel rapporto con i contribuenti, fornendo, in parallelo, maggiori mezzi a sostegno dell'analisi della gestione economico-finanziaria di imprenditori e professionisti, divenendo più trasparente e semplificando gli adempimenti e i processi burocratici.

Senza ripercorrere nel dettaglio tutte le tappe che, nonostante i numerosi interventi normativi che hanno tentato di migliorare la disciplina in materia di studi di settore, hanno portato alla loro eliminazione, secondo autorevole dottrina<sup>207</sup> il motivo principale che ha condotto all'abbandono degli studi di settore si rinviene nel fatto che questo strumento *“non teneva conto delle diverse realtà economico-professionali e, soprattutto, l'utilizzo degli studi di settore come unico strumento per procedere alla ricostruzione della capacità contributiva non era supportato da un adeguato riferimento normativo se non altro per la sua collocazione nell'ambito dell'accertamento analitico-sintetico”*<sup>208</sup>.

Nel corso del 2017 si sono succedute, quindi, diverse mozioni<sup>209</sup> che hanno posto in evidenza il pensiero comune del Parlamento: pervenire, in breve tempo, al superamento di studi di settore<sup>210</sup> e parametri, strumenti di accertamento ritenuti

---

*artigiani, commercianti e professionisti”, pur dovendogli comunque riconoscere “il pregio di avere livellato verso l'alto soglie di ricavi, compensi e reddito talvolta risibili, anche se confrontate con la fine degli anni '90 e l'inizio del nuovo millennio. E, se vogliamo, ma parlare di pregio qui appare azzardato, quello di esternalizzare ai professionisti contabili la raccolta e la predisposizione della 'materia prima' per la genesi degli studi di settore: ossia i dati di cui al modello a corredo delle dichiarazioni fiscali per le diverse attività economiche, talvolta più d'una anche racchiuse nell'ambito del medesimo studio, da trasfondere, in precedenza nel software che misurava la congruità e la coerenza degli indicatori economici del contribuente e, con esse, l'esposizione teorica al rischio di essere sottoposti a controlli”.*

Inoltre, come evidenziano BALZANELLI M. e VALCARENGHI G., *“Dagli studi di settore agli ISA...”*, op. cit., p. 1, *“il trascorrere del tempo ha segnato due grandi limiti dello strumento: da un lato, la presa di coscienza della difficoltà di racchiudere le svariate metodologie di gestione aziendale in formule matematiche predeterminate e, per altro verso, l'effetto patologico per cui gli studi si sono trasformati da strumento finalizzato all'incremento del dichiarato a meccanismo che limitava i ricavi/compensi e, di conseguenza, il reddito dichiarato”.*

<sup>207</sup> CAPOLUPO S., *“Gli indici sintetici di affidabilità sostituiscono gli studi di settore”*, Il Fisco, n. 47 del 2016, pp. 1-9.

<sup>208</sup> *Ibidem*.

<sup>209</sup> In particolare si vedano le mozioni Scuvera n. 1-00751, Fedriga n. 1-00607 e Pesco n. 1-00709.

<sup>210</sup> Secondo MAGISTRO L. e CAMINITI R., *“Processo di elaborazione e caratteristiche dei nuovi indici sintetici di affidabilità fiscale”*, Corriere tributario, n. 38, 2017, p. 2919, *“la graduale conversione degli studi di settore nei nuovi indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA) rappresenta la naturale evoluzione di uno strumento che, nato per spingere le piccole imprese e gli esercenti arti*

non idonei nell'odierno e globale sistema economico.

In modo particolare, è stata sollecitata una riforma profonda e risolutiva degli studi di settore attraverso la loro sostituzione *“con sistemi di controllo che incentivino una compliance preventiva tra contribuenti ed amministrazione finanziaria, anche attraverso la predisposizione di strumenti informatici gratuiti che consentano agli esercenti di confrontare in tempo reale l'andamento economico e finanziario delle proprie attività, a comprendere le cause di eventuali scostamenti e porvi rimedio, ove necessario senza attendere i termini per i dichiarativi fiscali”*<sup>211</sup>.

Nel medesimo ambito devono essere inquadrare anche altre indicazioni sempre provenienti da atti di indirizzo del Ministero dell'Economia e delle Finanze e continuamente orientate a rendere gli studi di settore maggiormente efficaci e capaci di *“massimizzare l'attendibilità delle stime, assicurandone al contempo la semplificazione anche attraverso la riduzione del loro numero”*<sup>212</sup>.

Questo processo ha portato all'elaborazione di nuovi strumenti, diversi per genesi e finalità: gli indici sintetici di affidabilità fiscale (d'ora in avanti definiti come ISA)<sup>213</sup>.

Le nuove disposizioni introduttive degli ISA, che saranno analizzate nel dettaglio nel prossimo paragrafo, si collocano nell'ambito di una più articolata<sup>214</sup> e complessa

---

*e professioni ad una maggiore fedeltà fiscale, si è nel tempo rivelato sempre meno idoneo a tale scopo, e nel contempo sempre più foriero di conflittualità tra i contribuenti interessati ed il Fisco”*. Secondo gli Autori, l'utilizzo degli studi di settore come fonte di prova indiretta che il contribuente era tenuto a smentire, dal momento che essi permettevano solo *“una valutazione di massima della produttività potenziale di un'attività esercitata in condizioni tipo e in una data realtà territoriale”*, è sempre apparso come un'anomalia del sistema tributario nazionale. Pertanto, concludono gli Autori, proprio la volontà di rimuovere questa anomalia ha condotto il legislatore ad intervenire sulle modalità di utilizzo degli studi di settore, pervenendo, quindi, all'introduzione degli ISA.

<sup>211</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze, *“Atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2018-2018”*.

<sup>212</sup> *Ibidem*.

<sup>213</sup> Ad esempio nella *“Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2017”*, il Ministero dell'economia e delle finanze all'allegato *“Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva”* ha chiarito come la costruzione degli ISA consentirà *“di intervenire sul fronte della facilitazione dell'adempimento tributario anche in termini di minori dati e informazioni da richiedere. Grazie all'utilizzo di questi indici sintetici, in futuro, sarà anche possibile restituire delle informazioni organizzate in forma di report alle imprese, ai lavoratori autonomi ed ai professionisti che trasmetteranno i loro dati all'Amministrazione”*.

<sup>214</sup> Ci si riferisce all'attuazione della delega fiscale (la legge n. 23 del 2014) avvenuta con il D. Lgs. n. 128 del 2015 che ha previsto, nell'ottica di un miglioramento della certezza del rapporto con l'Agenzia delle Entrate, una revisione della disciplina degli interpelli, dell'abuso del diritto, delle sanzioni sia penali che amministrative, del contenzioso e ha, inoltre, introdotto l'istituto della *cooperative compliance*.

riforma tributaria<sup>215</sup> avviata negli ultimi anni e volta a costruire un nuovo sistema di rapporti tra contribuente e Amministrazione finanziaria; un sistema che incentivi e incoraggi la *tax compliance*, conformemente al nuovo indirizzo sviluppatosi maggiormente in Europa a partire dall'emanazione della Direttiva 2011/16/UE (cd. DAC 1)<sup>216</sup> e nel resto del mondo, in maniera ancora più consistente con la predisposizione del cd. progetto BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*)<sup>217</sup>.

---

Tale istituto, a cui possono aderire i contribuenti dotati di un sistema di rilevazione, misurazione, gestione e controllo del rischio fiscale – inteso come rischio di operare in violazione di norme di natura fiscale o in contrasto con i principi o con le finalità dell'ordinamento tributario -, consiste in un'interlocazione costante e preventiva tra contribuente e Fisco su elementi di fatto, incluso il controllo, finalizzata ad una comune valutazione delle situazioni suscettibili di generare rischi fiscali e prevede, quindi, l'adesione volontaria del contribuente qualora sia in possesso di un certo numero di requisiti soggettivi ed oggettivi disciplinati, in particolare, dall'articolo 7 del D. Lgs. 128 del 2015 e dal punto 2 del Provvedimento dell'Agenzia delle Entrate del 14 aprile 2016.

<sup>215</sup> Si è preferito, infatti, piuttosto che adottare meri aggiustamenti procedurali alla disciplina degli studi di settore, avviare un vero e proprio cambiamento nel rapporto tra Fisco e contribuente, coerente con il principio di leale collaborazione fiscale espresso all'articolo 10 dello Statuto dei diritti del contribuente e di frequente sancito dalla giurisprudenza europea.

<sup>216</sup> La Direttiva 2011/16/UE (cd. DAC 1, *Directive Administrative Cooperation*) ha portato gli Stati membri a focalizzarsi sempre di più sulla *tax compliance* in diversi settori. Infatti questa direttiva ha subito un costante aggiornamento e ampliamento dell'ambito applicativo nel corso degli anni.

La DAC 1 si limitava a disciplinare la cooperazione amministrativa nel settore fiscale attraverso tre modalità di scambio di informazione tra Stati membri (ovverosia scambio di informazioni su richiesta, scambio automatico e scambio spontaneo).

La DAC 2 (Direttiva 2014/107/UE) ha ampliato le categorie di reddito oggetto di scambio automatico, includendo, ad esempio, dividendi, plusvalenze, *royalties* e altri redditi finanziari, e ha anche previsto, da una parte, l'obbligo di trasmettere informazioni riguardanti conti bancari e, dall'altro, ha reso operativo il *Common Reporting Standard* (cd. CRS) sviluppato dall'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) per lo scambio automatico di informazioni a livello globale tra le autorità fiscali allo scopo di facilitare i controlli anti-evasione sulle attività finanziarie detenute dai contribuenti.

La DAC 3 (Direttiva 2015/2376/UE) ha poi esteso lo scambio automatico obbligatorio di informazioni ai *rulings* preventivi transfrontalieri e agli accordi preventivi sui prezzi di trasferimento.

La DAC 4 (Direttiva 2016/881/UE) ha ampliato il campo di applicazione dello scambio automatico di informazioni prevedendo che la controllante capogruppo di un gruppo multinazionale che presenta due requisiti, uno positivo e uno negativo (avere l'obbligo di redazione del bilancio consolidato e con fatturato consolidato, nel periodo d'imposta precedente a quello di rendicontazione, di almeno 750 milioni di euro e non essere controllata, direttamente o indirettamente, da altra impresa del gruppo multinazionale o da altri soggetti tenuti a tale obbligo) debba presentare all'Agenzia delle Entrate una rendicontazione paese per paese (cd. *Country by country reporting*).

La DAC 5 (Direttiva 2016/2258/UE) ha modificato, invece, la DAC 1 per quanto concerne l'accesso da parte delle autorità fiscali alle informazioni in materia di antiriciclaggio.

Infine, la DAC 6 (Direttiva 2018/822/UE) ha modificato la DAC 1 per quegli aspetti che riguardano lo scambio automatico obbligatorio di informazioni afferenti al settore fiscale e, in particolare, relative ai meccanismi transfrontalieri soggetti all'obbligo di notifica, ponendo a carico degli intermediari un preciso dovere di comunicazione trimestrale e di segnalazione che entreranno pienamente in vigore a partire dal 1° luglio 2020.

<sup>217</sup> Il progetto BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) è stato ideato congiuntamente dall'OCSE e dal G20, pubblicato il 19 luglio 2013 ma ufficialmente concluso il 5 ottobre 2015.

Gli ISA offrono, appunto, una risposta adeguata a questa nuova istanza di *compliance* dal momento che premiano i contribuenti più virtuosi e tentano di perseguire più attentamente l'equità distributiva mediante il diretto contrasto di condotte non virtuose, distorsive delle regole di mercato e di libera concorrenza.

In sostanza, come espressamente puntualizzato dalla stessa SO.S.E. S.p.A., mentre il sistema degli studi di settore era imperniato sulla stima di un livello congruo di ricavi e sulla conseguente possibilità per il Fisco di effettuare degli accertamenti presuntivi in caso di dichiarazione di ricavi inferiori a quanto presunto dal *software* Ge.Ri.Co., il nuovo sistema degli ISA, tenendo conto di una pluralità di indicatori elementari che si riferiscono non solo agli imponibili dichiarati ma anche ad indicatori di coerenza o di anomalia riferibili all'attività economica, consente ai contribuenti più affidabili di accedere ad un regime di premialità.

Si assiste, in altri termini, ad una rivoluzione copernicana nella logica sottostante tali strumenti di normalizzazione del reddito: da una logica repressiva ad una logica prettamente premiale<sup>218</sup>.

Ciò è coerente e conseguente al mutamento di prospettiva nel rapporto Fisco-contribuente, che tende, adesso, a voler accentuare una prevenzione *ex ante* piuttosto che limitarsi ad una repressione *ex post* dell'evasione fiscale.

In linea con questo obiettivo, secondo il dettato normativo, gli ISA non dovrebbero costituire uno strumento di accertamento automatico<sup>219</sup>, ma un sistema per accedere

---

Esso consiste in un piano d'azione che comprende in totale 15 azioni e che è teso a contrastare il trasferimento di utili in Paesi a fiscalità privilegiata e ad evitare direttamente l'evasione fiscale da parte di gruppi multinazionali.

Sia l'OCSE che il G20, infatti, hanno concordato sul fatto che tali problemi possano essere risolti solo adottando delle misure applicabili a livello internazionale e cercando di evitare che le interazioni tra le varie legislazioni tributarie nazionali e una pianificazione fiscale aggressiva diano origine ad una doppia non imposizione dei contribuenti.

Quindi, essenzialmente, l'obiettivo essenziale del progetto BEPS è quello di tassare gli utili nel luogo in cui si svolgono le attività che li generano (cd. *source taxation principle*) e tutti gli Stati partecipanti al progetto dovranno procedere ai relativi adeguamenti della legislazione nazionale per ottenere, globalmente, un *level playing field*.

<sup>218</sup> Come sapientemente evidenziato da autorevole dottrina, CAMINITI R. "Il nuovo modello metodologico degli ISA", Corriere Tributario, n. 38, 2018, p. 2908, "viene capovolta la prospettiva: non più l'Amministrazione finanziaria che misura e individua il soggetto accertabile, ma il contribuente che, con l'aiuto dei nuovi indici, misura il proprio grado di affidabilità fiscale, nella consapevolezza che la mancata emersione spontanea di eventuale base imponibile non dichiarata porti la propria posizione ad essere considerata poco affidabile e quindi, in relazione al grado di affidabilità, a essere sottoposta ad un più approfondito esame da parte del Fisco".

<sup>219</sup> Nel proseguo del presente elaborato si metteranno in evidenza le diverse ambiguità e criticità che aleggiano su questo strumento e che non sono state ancora diradate dalla dottrina, dal legislatore e dalla giurisprudenza.

ad una serie di benefici premiali “*non trascurabili*”<sup>220</sup>.

Come si spiegherà ancora meglio nel prossimo paragrafo, infatti, l’art. 9-*bis* del d. l. n. 50 del 24 aprile 2017 al primo comma dichiara che la finalità essenziale degli ISA è quella di “*favorire l’emersione spontanea delle basi imponibili*”<sup>221</sup> e di “*stimolare l’assolvimento degli obblighi tributari da parte dei contribuenti e il rafforzamento della collaborazione tra questi e l’Amministrazione finanziaria*”<sup>222</sup>. Similmente, quindi, alla *ratio* che ha portato, in passato, all’introduzione degli studi di settore, la prima funzione degli ISA è quella di combattere l’evasione fiscale dei contribuenti, in particolare PMI e professionisti.

Ciò che cambia, però, è, in primo luogo, l’effetto del disallineamento rispetto alle risultanze di tali strumenti e, in secondo luogo, la modalità attraverso cui si favorisce l’emersione delle basi imponibili.

*In primis*, infatti, il disallineamento rispetto alle risultanze degli studi di settore costituiva, *ex se*, una prova indiretta che poteva essere utilizzata in sede di accertamento, mentre il disallineamento dalle risultanze degli ISA non avrà affatto questa valenza, risolvendosi, esclusivamente, in un indizio di evasione da approfondire attraverso ulteriori e specifici controlli.

In secondo luogo, il legislatore, sottolineando nella disposizione la spontaneità che deve connotare l’assolvimento degli obblighi tributari, predilige un approccio profondamente diverso dal precedente; non più coercitivo e repressivo ma estremamente collaborativo.

La disciplina ISA sviluppa questo nuovo approccio nel rapporto tra Fisco e contribuente e, di conseguenza, mira a rafforzare la collaborazione tra il contribuente e l’Amministrazione finanziaria, conformemente a quanto prescritto in diverse disposizioni<sup>223</sup> dello Statuto dei diritti del contribuente.

---

<sup>220</sup> BALZANELLI M. e VALCARENCHI G., “*Dagli studi di settore agli ISA...*”, *op. cit.*, p. 1.

<sup>221</sup> Per ottemperare a queste finalità la norma in commento prevede che si possa fare ricorso a forme di comunicazione preventiva rispetto alle scadenze fiscali.

Secondo quanto esposto dalla stessa Agenzia delle Entrate, divisione contribuenti, nella circolare n. 17 del 2 agosto 2019, la quale ha predisposto una serie di chiarimenti sugli ISA, la possibilità di utilizzare forme di comunicazione preventiva era “*già contenuto all’articolo 1, comma 634, della legge 23 dicembre 2014, n. 190*” e “*conferma il nuovo corso intrapreso dall’Agenzia delle Entrate, finalizzato, tra l’altro, a facilitare il corretto adempimento degli obblighi fiscali da parte dei contribuenti, fornendo loro, già in una fase precedente alla scadenza dei relativi termini, elementi conoscitivi e di supporto*”.

<sup>222</sup> Art. 9-*bis*, primo comma, del d. l. n. 50 del 24 aprile 2017.

<sup>223</sup> Principalmente l’art. 10.

In tale ottica si giustificano appunto i benefici previsti dal comma 11 dell'art. 9-bis per i contribuenti "affidabili", che, secondo autorevole dottrina<sup>224</sup>, dovrebbero fungere "da stimolo alla fedeltà dichiarativa" del contribuente.

La finalità degli ISA è inoltre chiarita anche dal disposto del comma 14 dell'articolo 9-bis.

Questo comma prevede, infatti, che l'Agenzia delle Entrate e la Guardia di Finanza, "nel definire specifiche strategie di controllo basate su analisi del rischio di evasione fiscale, tengono conto del livello di affidabilità fiscale del contribuente derivante dall'applicazione degli indici"<sup>225</sup>.

In altre parole, i contribuenti che risulteranno meno "affidabili" in base alle risultanze degli ISA potrebbero essere collocati in prima fila tra le posizioni fiscali da porre sotto controllo.

Pertanto, come osservato da alcuni commentatori<sup>226</sup>, gli ISA hanno anche la finalità di "rendere consapevoli i contribuenti che, agli occhi del Fisco, la loro posizione è considerata poco affidabile e che quindi sarà più o meno certo che la stessa verrà sottoposta ad un più approfondito esame".

Considerando il complessivo quadro normativo, appare evidente come le funzioni perseguite dalla disciplina ISA si colleghino tra di loro in maniera circolare. Difatti, la finalità esposta al comma 14 (ossia, la definizione delle strategie di controllo nei confronti dei soggetti non affidabili) si riaggancia direttamente con gli obiettivi individuati nel primo comma dell'art. 9-bis: anche in questo caso, infatti, il rischio di rientrare tra i contribuenti inaffidabili (potenzialmente soggetti a contestazioni da parte dell'Agenzia delle Entrate), dovrebbe indurre "a fare emergere spontaneamente le basi imponibili non dichiarate, così stimolando il corretto adempimento degli obblighi fiscali"<sup>227</sup>.

In conclusione, quindi, sin dalla prima analisi si evince<sup>228</sup> la significativa

---

<sup>224</sup> MAGISTRO L. e CAMINITI R., "Processo di elaborazione e caratteristiche...", *op. cit.*, p. 2921.

<sup>225</sup> Art. 9-bis, comma quattordicesimo, del d. l. n. 50 del 24 aprile 2017.

<sup>226</sup> PEPE A., "ISA – I nuovi indici di affidabilità in sostituzione degli studi di settore...", *op. cit.*, p. 3.

<sup>227</sup> *Ibidem*.

<sup>228</sup> Secondo INGRAO G., "Prime considerazioni sul ruolo degli indicatori di affidabilità nel rapporto Fisco-contribuente", *Rivista di Diritto Tributario*, fascicolo n. 2, 2019, p. 194, appunto "ciò che differenzia i due strumenti (...) è la finalizzazione: strumento di accertamento con valenza presuntiva per gli studi di settore; strumenti di assegnazione di premialità e di selezione dei



innovazione apportata dagli ISA nell'ambito delle procedure di controllo dell'Amministrazione finanziaria.

**2. I riferimenti normativi: dall'art. 9-bis del Decreto Legge 24 aprile 2017, n. 50 (convertito in Legge 21 giugno 2017, n. 96) al D.M. 17 agosto 2019.**

Prima di analizzare il processo di elaborazione degli ISA è opportuno riepilogare le disposizioni legislative che hanno condotto alla loro introduzione.

Gli ISA sono stati inizialmente introdotti, con una prima timida apparizione, dall'art. 7-bis del d. l. n. 193 del 22 ottobre 2016, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 225 del 1° dicembre 2016, contenente *“Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili”*.

Alla base dell'introduzione di questo articolo vi è stato un mutamento nell'approccio del legislatore circa le modalità di utilizzazione delle risultanze degli strumenti di normalizzazione del reddito iniziato, già a partire dal 2011, con l'avvento del regime premiale per gli studi di settore<sup>229</sup>.

A partire da tale data, infatti, si è abbandonata l'idea di utilizzare gli studi di settore come strumenti di prova, prediligendo il loro impiego come mezzo per individuare le posizioni contributive a maggior rischio di evasione, da sottoporre opportunamente a controllo da parte degli Uffici dell'Agenzia delle Entrate e della Guardia di Finanza.

Proprio con questa modifica normativa, il legislatore, in attesa di un successivo intervento mirato a sistematizzare la materia, ha manifestato per la prima volta la volontà di introdurre dei nuovi indici sintetici di affidabilità fiscale finalizzati a *“promuovere l'adempimento degli obblighi tributari”* cui collegare effetti premiali (art. 7-bis comma 1), in sostituzione degli studi di settore (art. 7-bis comma 2).

---

*contribuenti da sottoporre a controllo per gli ISA. In questa misura, sul fronte dell'accertamento tributario, l'ingresso degli ISA segna un netto punto di rottura rispetto al passato. È segnatamente venuto meno l'utilizzo del valore di ricavi e compensi risultante dagli studi di settore, previo adattamento al caso concreto alla luce delle evidenze emerse in sede di contraddittorio procedimentale, per la rettifica presuntiva della dichiarazione del contribuente”*.

<sup>229</sup> MAGISTRO L. e CAMINITI R., *“Processo di elaborazione e caratteristiche...”*, op. cit., pp. 2919- 2924.

L'art. 7-bis del d. l. n. 193 del 2016 è stato poi abrogato<sup>230</sup> dal successivo art. 9-bis del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017<sup>231</sup> (cd. Manovra correttiva 2017) pubblicato nel supplemento ordinario n. 20 alla Gazzetta Ufficiale del 24 aprile 2017, n. 95 avente per oggetto il varo di “*Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo*” e convertito dalla legge n. 96 del 2017<sup>232</sup>, il quale ha disciplinato *ex novo* gli ISA, predisponendo un quadro normativo più completo ed ordinato e soffermandosi, in modo particolare, sulle modalità di funzionamento di tali strumenti.

Rispetto alla disciplina originaria dell'art. 7-bis che si limitava ad enunciare le premialità a favore dei soggetti “*affidabili*”, l'art. 9-bis ha specificato anche le conseguenze negative per i contribuenti “*non affidabili*”.

Analizzando le previsioni in tal modo introdotte, si può innanzitutto rilevare che la regolamentazione normativa degli ISA, diversamente dalla disciplina degli studi di settore, non contiene un diretto aggancio alla normativa in materia di accertamento tributario di imprese e professionisti, proprio per sottolineare il fatto che gli ISA non dovrebbero comportare, almeno a livello teorico, alcuna conseguenza diretta in merito all'accertamento.

L'art. 9-bis al comma 18 prevede inoltre il superamento graduale<sup>233</sup> degli studi di settore e dei parametri nell'ordinamento tributario italiano come diretta conseguenza dell'introduzione degli ISA, precisando peraltro che le norme che, per finalità differenti dall'attività di controllo, rinviano alle disposizioni in materia di studi di settore e parametri, si intendono riferite anche agli ISA.

Per chiarire quest'ultimo aspetto, l'Agenzia delle Entrate, nella circolare n. 17 del

---

<sup>230</sup> Uno dei principali motivi che hanno condotto all'abrogazione del precedente art. 7-bis è stata proprio l'ampiezza della delega a un futuro Decreto del MEF.

<sup>231</sup> Si segnala che in sede di esame di questa proposta di legge sulla semplificazione fiscale, la Commissione finanze Ruocco-Gusmeroli ha portato avanti iniziative politiche volte a sopprimere gli ISA.

Nel capitolo III si analizzeranno in dettaglio le critiche provenienti dai vari soggetti che entrano quotidianamente in contatto con questi strumenti.

<sup>232</sup> In sede di conversione, l'art. 1, comma 1, della legge 21 giugno 2017, n. 96, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 23 giugno 2017, n. 144, al supplemento ordinario n. 31, aggiunge l'art. 9-bis rubricato “*Indici Sintetici di Affidabilità fiscale*” nella sua attuale versione.

<sup>233</sup> Viene disposto, in particolare, che le norme afferenti all'elaborazione e all'applicazione dei parametri e degli studi di settore cessino di produrre effetti nei confronti dei soggetti interessati agli stessi, con riferimento ai periodi di imposta in cui si applicano gli ISA.

2 agosto 2019, richiama, a titolo esemplificativo, quali casi in cui si ritiene che la normativa degli studi di settore sia applicabile anche agli ISA, l'art. 116 comma 1 del TUIR<sup>234</sup>, l'art. 92-bis comma 1 del TUIR<sup>235</sup>, l'art. 34 comma 1 del D.Lgs. n. 241 del 9 luglio 1997<sup>236</sup>. Sempre a fini chiarificatori, l'Amministrazione finanziaria, nella medesima circolare, specifica che non trovano applicazione agli ISA le previsioni in materia di studi di settore contenute nell'art. 8 del D. Lgs. n. 471 del 18 dicembre 1997<sup>237</sup> e nell'art. 10, comma 4, lettera b) della legge n. 146 dell'8 maggio 1998<sup>238</sup>.

Ma, quindi, qual è il rapporto che intercorre tra gli studi di settore e gli ISA? Questi ultimi si pongono su una linea di continuità o discontinuità rispetto ai loro

---

<sup>234</sup> Dove viene previsto che l'opzione per la trasparenza fiscale può essere esercitata con le stesse modalità ed alle stesse condizioni, ad esclusione di quelle indicate nel comma 1 del precedente articolo 115, dalle società a responsabilità limitata il cui volume di ricavi non supera le soglie previste per l'applicazione degli studi di settore e con una compagine sociale composta esclusivamente da persone fisiche in numero non superiore a dieci o a venti nel caso di società cooperativa.

<sup>235</sup> Ove è previsto che la valutazione delle rimanenze finali dei beni indicati al precedente articolo 85, comma 1, lettere a) e b) è effettuata secondo il metodo della media ponderata o del FIFO (*first in first out*), anche se non adottati in bilancio, dalle imprese il cui volume di ricavi supera le soglie previste per l'applicazione degli studi di settore, esercenti le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi e di raffinazione petrolio, produzione o commercializzazione di benzine, petroli, gasoli per usi vari, oli lubrificanti e residuati, di gas di petrolio liquefatto e di gas naturale.

<sup>236</sup> Questo articolo dispone che i centri costituiti dai soggetti di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 del precedente articolo 32 del medesimo decreto legislativo prestano l'assistenza fiscale alle imprese. Sono escluse da tale regime di assistenza, però, le imprese soggette all'IRES tenute alla nomina del collegio sindacale, nonché quelle alle quali non sono applicabili le disposizioni concernenti gli studi di settore diverse dalle società cooperative e loro consorzi che, unitamente ai propri soci, fanno riferimento alle associazioni nazionali riconosciute in base al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577.

<sup>237</sup> *"Si applica la sanzione in misura massima nelle ipotesi di omessa presentazione del modello per la comunicazione dei dati rilevanti ai fini dell'applicazione degli studi di settore, laddove tale adempimento sia dovuto ed il contribuente non abbia provveduto alla presentazione del modello anche a seguito di specifico invito da parte dell'Agenzia delle Entrate"*.

Ad avviso dell'Agenzia delle Entrate la disposizione in commento, poiché ritenuta rivolta alle attività di controllo, non può riferirsi anche agli ISA anche in considerazione del fatto che l'articolo 9-bis dispone già in tema di regime sanzionatorio applicabile nei casi di omissione della comunicazione dei dati rilevanti ai fini della costruzione e dell'applicazione degli indici o in caso di comunicazione inesatta o incompleta dei medesimi dati, prevedendo la graduazione della misura della sanzione in ragione del comportamento del contribuente. Questa graduazione, secondo l'Amministrazione finanziaria, non sarebbe compatibile con la previsione di applicare la misura massima della sanzione.

<sup>238</sup> Questo articolo prevede che alcune cause di esclusione dall'applicazione degli studi di settore (precisamente quelle attinenti ai soggetti che iniziano o cessano la propria attività nel corso del periodo di imposta), non rilevassero in caso di cessazione e inizio dell'attività, da parte dello stesso soggetto, entro sei mesi dalla data di cessazione, nonché quando l'attività costituisce mera prosecuzione di attività svolte da altri soggetti; anche in questo caso, ad avviso dell'Agenzia delle Entrate, la disposizione, in quanto reputata rivolta alle attività di controllo, si ritiene che non possa riferirsi anche agli ISA.

predecessori?

Secondo una parte della dottrina<sup>239</sup>, gli ISA presentano molti elementi di continuità con gli studi di settore e questo nesso di continuità può ravvisarsi nel fatto che il medesimo obiettivo – ovverosia quello di incentivare l'emersione spontanea delle basi imponibili – viene perseguito attraverso un complessivo innalzamento dei valori dichiarati, utilizzando, però, modalità diverse rispetto a quanto avveniva in vigenza degli studi di settore.

Secondo un'altra parte della dottrina<sup>240</sup>, invece, il passaggio agli ISA non affronta nessuno dei nodi concettuali che caratterizzavano le criticità maggiori degli studi di settore.

Altri, *in primis* il Fisco<sup>241</sup>, diversamente, enfatizzano la differente logica alla base della disciplina normativa e, quindi, optano per la linea della discontinuità.

Coloro che aderiscono a questa posizione specificano che la principale differenza tra gli ISA e gli studi di settore riguarda la loro applicazione: infatti, non viene indicato un reddito a cui è obbligatorio adeguarsi, ma viene determinato un grado di affidabilità fiscale<sup>242</sup> su una scala da 1 a 10.

---

<sup>239</sup>Si veda a tal proposito INGRAO G., *“Prime considerazioni sul ruolo degli indicatori di affidabilità...”*, *op. cit.*, p. 193, CEDRO M., *“Dagli studi di settore agli indici sintetici di affidabilità”*, *Innovazione e diritto*, 2017, 58, il quale approfondisce gli ISA leggendoli come un'evoluzione degli studi di settore e MAGISTRO L. e CAMINITI R., *“Processo di elaborazione e caratteristiche...”*, *op. cit.*, pp. 2919- 2924.

<sup>240</sup> LUPI R., *“Studi di settore al capolinea? (...)”*, *op. cit.*

<sup>241</sup> Proprio nella già citata circolare n. 17/E l'Agenzia delle Entrate ha posto l'accento sulla *“discontinuità con il passato: gli ISA, rispetto ad altri strumenti di ricostruzione presuntiva dei ricavi e dei compensi utilizzati in precedenza, forniscono un giudizio più coerente con la complessità della ‘vita fiscale’ dei contribuenti e individuano, su una scala di valori, la relativa affidabilità fiscale”*.

<sup>242</sup> Questo dato rileva, poi, se si finisce nelle liste di controllo dei soggetti a rischio evasione o, viceversa, se si è in possesso dei requisiti che consentono l'accesso al cd. regime premiale degli ISA. Sul tema COLOMBO G. M. e SETTI M., *“ISA ed enti non profit: casi di esclusione”*, *Cooperative e enti non profit*, n. 11-12, 2019, p. 7, hanno puntualizzato che *“a parità di dati inseriti, ISA e studi di settore possono dare risultati molto diversi. Un ente non commerciale (o commerciale) che risultava congruo e coerente rispetto gli studi, infatti, può ottenere un voto insufficiente con l'applicazione dei nuovi indici sintetici di affidabilità fiscale. Altri, non congrui rispetto agli studi, sono ampiamente promossi”*. Inoltre, gli Autori nel medesimo contributo espongono anche le principali differenze tra studi di settore ed ISA: *“oltre che nella logica di utilizzo del risultato ottenuto dall'elaborazione della posizione peculiare di ciascun ente (accertamento o premialità), studi di settore e ISA si differenziano anche per il sistema applicativo che li caratterizza. Gli studi, infatti, stimavano la congruità dei ricavi e dei compensi del contribuente in relazione all'analisi del sistema complessivo di gestione dell'attività economica esercitata, comparata con soggetti strutturalmente analoghi. Gli ISA, invece, stimano l'affidabilità fiscale dei comportamenti imprenditoriali o professionali dei singoli contribuenti in relazione a una serie di indici (di affidabilità e anomalia) che insieme contribuiscono all'attribuzione del voto finale”*.

In una posizione intermedia, alcuni Autori evidenziano che, almeno sulla carta, gli ISA dovrebbero comportare una radicale trasformazione delle modalità di confronto tra Amministrazione finanziaria e contribuenti, auspicando che, nei fatti, la nuova disciplina non si sostanzi in un “*mero restyling della (...) disciplina degli studi di settore*”<sup>243</sup>.

Indubbiamente, a prescindere dalle varie opinioni espresse in relazione al nuovo istituto, l’abbandono degli studi di settore e l’adozione e applicazione degli ISA sarà un processo graduale, come dimostra la previsione del secondo comma dell’art. 9-bis, che prevede una progressiva estensione degli ISA a tutte le attività economiche originariamente interessate dall’applicazione degli studi di settore.

Questa puntualizzazione normativa si è resa necessaria dal momento che nel precedente comma primo dell’abrogato art. 7-bis del d.l. n. 193 del 2016 sembrava, invece, che la sostituzione dovesse avvenire immediatamente.

Dunque, fino a quando la sostituzione non sarà completata, si avrà, soprattutto in merito ai benefici, “*una sorta di spaccatura nel trattamento riservato dal Fisco alla platea degli esercenti imprese o arti e professioni di minore dimensione. Una parte sarà in qualche misura favorita, in quanto per essa già operano gli ISA, mentre un’altra parte dovrà attendere che la sostituzione venga disposta dall’Agenzia delle Entrate*”<sup>244</sup>.

Anche se nelle speranze del legislatore tributario gli ISA avrebbero dovuto sostituire gli studi di settore nell’arco massimo di due anni, il nuovo strumento ha trovato la sua concreta implementazione normativa soltanto nel corso del 2018, con la pubblicazione dei decreti ministeriali 23 marzo 2018 e 28 dicembre 2018 di approvazione, complessivamente, di 175 ISA e relative note metodologiche; le successive modifiche approvate con i decreti ministeriali 27 febbraio 2019 e 9 agosto 2019; il provvedimento direttoriale di attuazione del regime premiale del 10 maggio 2019 n. 126200 e, infine, l’implementazione operativa del sistema ISA con la messa a disposizione, il 10 giugno 2019, dei dati precompilati e del *software* necessario per il calcolo del punteggio di affidabilità fiscale.

---

<sup>243</sup> BERARDO G. e DULCAMARE V., “*I nuovi indici di affidabilità in sostituzione degli studi di settore*”, in *Corriere tributario*, 2017, p. 2431.

<sup>244</sup> PEPE A., “*ISA – I nuovi indici di affidabilità in sostituzione degli studi di settore...*”, *op. cit.*, p. 2.

Prima di tali provvedimenti il provvedimento del 22 settembre 2017 si era limitato ad individuare i primi 69 ISA<sup>245</sup>, applicabili a decorrere dal periodo d'imposta 2018. A causa di questi ritardi nella messa a disposizione degli strumenti applicativi, il legislatore ha prorogato i termini di versamento risultanti dalle dichiarazioni dei redditi, IRAP e IVA<sup>246</sup>, che scadevano nel periodo tra il 30 giugno 2019 e il 30 settembre 2019, a favore dei contribuenti<sup>247</sup> che esercitano attività di impresa o di

---

<sup>245</sup> I primi 69 ISA approvati sono così suddivisi tra i seguenti settori: 15 ISA per le attività economiche del settore delle manifatture (riguardano, tra gli altri, la fabbricazione di articoli da viaggio, borse, la fabbricazione, lavorazione e trasformazione del vetro, calzature, prodotti in gomma); 17 ISA per le attività economiche del settore dei servizi (tra cui carrozzieri e meccanici, parrucchieri e barbieri, riparazione autoveicoli, motocicli e ciclomotori, ma anche intermediari immobiliari, ristorazione e villaggi turistici); 9 ISA per le attività professionali (tra le quali quelle dei disegnatori grafici, dei geometri e degli studi legali); 29 ISA per le attività economiche del settore del commercio (tra le attività interessate vi sono quelle del commercio al dettaglio in esercizi non specializzati di computer, periferiche, attrezzature per le telecomunicazioni, elettronica di consumo audio e video, elettrodomestici, articoli sportivi, giochi e commercio all'ingrosso di mobili).

<sup>246</sup> Secondo quanto puntualizzato al paragrafo 8.1. della circolare n. 20/E del 9 settembre 2019, *“l'IVA dovuta in base alla dichiarazione annuale deve essere versata entro il 16 marzo oppure il versamento può essere differito alla scadenza prevista per il versamento delle somme dovute in base alla dichiarazione dei redditi con la maggiorazione dello 0,40% a titolo d'interesse per ogni mese o frazione di mese successivo al 16 marzo (artt. 6, comma 1, e 7, comma 1, lett.b), del d.P.R. n. 542 del 1999). Ciò premesso, la proroga dei versamenti disposta dall'articolo 12-quinquies del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 incide anche sui versamenti delle somme dovute a titolo di saldo e di acconto delle imposte sui redditi, nonché sul versamento differito dell'imposta sul valore aggiunto che segue gli stessi termini di versamento stabiliti per l'imposta sul reddito delle persone fisiche. In considerazione della proroga disposta dal richiamato articolo (...) il versamento dell'IVA dovuta in base alla dichiarazione, coerentemente con quanto chiarito con la risoluzione n. 69/E del 21 giugno 2012, può essere effettuato entro il 30 settembre 2019, maggiorando le somme da versare dello 0,40% a titolo di interesse corrispettivo per ogni mese o frazione di mese dal 16 marzo al 30 giugno”*.

<sup>247</sup> La risoluzione dell'Agenzia delle Entrate n. 64/E del 28 giugno 2019 ha puntualizzato i requisiti necessari per poter fruire della proroga: esercizio di impresa o di lavoro autonomo, a prescindere dal fatto che gli stessi applichino o meno gli ISA; dichiarare ricavi o compensi di ammontare non superiore al limite stabilito, per ciascun ISA, dal relativo decreto ministeriale di approvazione. Ricorrendo tali condizioni, quindi, la proroga si applica anche ai contribuenti che applicano il regime forfetario agevolato, previsto dall'art. 1, commi da 54 a 89, della l. n. 190 del 23 dicembre 2014; contribuenti che applicano il regime fiscale di vantaggio per l'imprenditoria giovanile e lavoratori in mobilità di cui all'art. 27, commi 1 e 2, del d.l. n. 98 del 6 luglio 2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 111 del 15 luglio 2011; contribuenti che determinano il reddito con altre tipologie di criteri forfetari e che ricadono nelle altre cause di esclusione dagli ISA.

La medesima risoluzione ha anche confermato la possibilità da parte dei contribuenti che rientrano nell'ambito di applicazione della proroga di effettuare i versamenti entro il trentesimo giorno successivo al 30 settembre, quindi entro il 30 ottobre, con la maggiorazione dello 0,4% a titolo di interesse corrispettivo, secondo quanto disposto dall'art. 17, comma 2, del d.P.R. 435 del 2001. Qualora ci si avvalga di questa possibilità, l'Agenzia evidenzia che per i contribuenti titolari di partita IVA, le rate si riducono a due (30 ottobre e 18 novembre) con applicazione degli interessi da rateizzazione solo sulla seconda ed ultima rata, mentre per i contribuenti non titolari di partita IVA le rate restano tre, ma gli interessi si applicano solo sulla terza rata. Inoltre, l'Amministrazione finanziaria chiarisce che resta ferma la facoltà di versare le somme dovute avvalendosi degli ordinari piani di rateazione, cioè senza beneficiare della proroga in commento. In ogni caso, è necessario dare evidenza, nel modello F24, del numero della rata che viene versata.

lavoro autonomo per le quali sono stati approvati gli ISA e che dichiarano ricavi o compensi di ammontare non superiore a 5.164.569,00 euro<sup>248</sup>.

### 3. L'elaborazione degli ISA.

Gli ISA<sup>249</sup>, i quali si suddividono in due grandi gruppi, quelli ordinari (che derivano dagli studi di settore) e quelli semplificati (che, invece, derivano dai parametri<sup>250</sup>), sono elaborati mediante una metodologia che si basa sull'analisi di dati ed informazioni riferibili a più periodi di imposta, *“acquisiti dalle dichiarazioni fiscali, dalle fonti informative disponibili presso l'Anagrafe tributaria, le Agenzie fiscali, l'Istituto nazionale della previdenza sociale, l'Ispettorato nazionale del lavoro e il Corpo della Guardia di Finanza, nonché da altre fonti (art. 9-bis, co. 3 del d.l. 50/2017)”*.

Come sancito espressamente dall'art. 9-bis primo comma, gli ISA *“rappresentano la sintesi di indicatori elementari tesi a verificare la normalità e la coerenza della gestione aziendale o professionale, anche con riferimento a diverse basi imponibili,*

---

<sup>248</sup> Ciò è quanto è stato stabilito dall'art. 12-*quinquies*, commi 3 e 4, del d.l. n. 34 del 30 aprile 2019, convertito in legge n. 58 del 28 giugno 2019 (cd. “Decreto Crescita”).

Inoltre, secondo quanto espresso nei chiarimenti diramati dal CNDCEC il 20 settembre 2019, questo intervento legislativo *“non ha tuttavia risolto le criticità (...) derivanti dalla tardività degli ultimi aggiornamenti del software necessario al calcolo degli ISA, rilasciati soltanto alla fine dello scorso mese di agosto, e dalla ancora attuale ‘incapacità’ di taluni indicatori di intercettare le reali situazioni di anomalia delle attività osservate”*.

Sull'interpretazione dell'articolo 12-*quinquies*, commi 3 e 4, del d.l. n. 34 del 30 aprile 2019, convertito in legge n. 58 del 28 giugno 2019 (cd. “Decreto Crescita”), inoltre, è intervenuta anche la risposta ad interpello n. 330 del 2 agosto 2019 con la quale l'Amministrazione finanziaria ha specificato che *“(...) i soggetti che esercitano attività agricole applicano gli ISA solo quando dichiarano redditi di impresa (...). Tenuto conto di quanto precede si è, quindi, dell'avviso che i soggetti che:*

- *svolgono esclusivamente le attività agricole di cui agli articoli 32 e ss. del TUIR;*
- *sono titolari di soli redditi agrari, da dichiarare nel quadro RA del modello REDDITI;*

*non possano beneficiare della proroga dei versamenti perché gli stessi non producono redditi d'impresa, arti e professioni”*.

<sup>249</sup> Secondo la definizione datane da COLOMBO G. M. e SETTI M., *“ISA ed enti non profit: casi di esclusione...”*, op. cit., p. 7, *“la metodologia di contrasto all'evasione denominata ISA è uno strumento di accertamento di maggiori imponibili fiscali originato da analisi statistiche/econometriche che è destinato a determinare in maniera ‘puntuale e specifica’ l'imponibile che l'Amministrazione finanziaria si attende il contribuente dichiarare (...) fondato sulla ‘sintesi’ di molteplici indicatori di ‘proficuità’, ‘economicità di gestione’ ed ‘efficienza’ ritraibili dall'impiego dei principali fattori della produzione. Essi vengono elaborati sulla scorta di indagini approfondite di settore (per i contribuenti con ricavi di regola inferiori ad euro 5.000.000) osservati nel settore profit (ditte individuali/società di persone/S.r.l. di medio/piccole dimensioni)”*.

<sup>250</sup> Per il primo anno di adozione degli ISA è, infatti, previsto un modello semplificato poiché, per gli ISA che derivano dai parametri, mancando i dati strutturali, non è possibile applicare i modelli di *business*.

*ed esprimono su una scala da 1 a 10 il grado di affidabilità fiscale riconosciuto a ciascun contribuente”.*

Da un punto di vista prettamente tecnico, gli ISA sono codificati da un’iniziale lettera A seguita da una seconda lettera diversa a seconda della macro-area in cui rientra l’attività esercitata (A per le attività legate all’agricoltura, D per le manifatture, G per i servizi, K per i professionisti ed M per il commercio), due lettere seguite da due cifre e, infine, una lettera finale (U per i modelli ordinari ed S per quelli semplificati).

Il successivo secondo comma dell’articolo in commento specifica, poi, la modalità di approvazione degli ISA e le tempistiche per le successive eventuali integrazioni e revisioni, individuando anche lo strumento normativo con cui darvi attuazione.

Difatti, come gli studi di settore, anche gli ISA *“sono approvati con decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze entro il 31 dicembre del periodo di imposta per il quale sono applicati”*<sup>251</sup> e sono soggetti ad aggiornamento periodico, per tenere conto dell’evoluzione del ciclo economico di settore<sup>252</sup>.

Il legislatore, in maniera estremamente accorta, prevede, in particolare, la possibilità che siano necessarie delle integrazioni degli ISA, stabilendo che *“le eventuali integrazioni degli indici, indispensabili per tenere conto di situazioni di natura straordinaria, anche correlate a modifiche normative e ad andamenti economici e dei mercati, con particolare riguardo a determinate attività economiche o aree territoriali, sono approvate entro il mese di febbraio del periodo di imposta successivo a quello per il quale sono applicate”*<sup>253</sup>.

Similmente a quanto era già previsto per gli studi di settore, inoltre, l’art. 9 bis prevede che *“gli indici sono soggetti a revisione almeno ogni due anni dalla loro prima applicazione o dall’ultima revisione. Con provvedimento del direttore dell’Agenzia delle entrate, da emanare entro il mese di gennaio di ciascun anno, sono individuate le attività economiche per le quali devono essere elaborati gli indici ovvero deve esserne effettuata la revisione”*<sup>254</sup>.

Attraverso queste previsioni dovrebbe essere garantito un meccanismo di revisione

---

<sup>251</sup> Art. 9-bis, comma secondo, primo periodo, del d. l. n. 50 del 24 aprile 2017.

<sup>252</sup> NOCERA C., *“Guida ai nuovi ISA...”*, op. cit., p. 25.

<sup>253</sup> Art. 9-bis, comma secondo, secondo periodo, del d. l. n. 50 del 24 aprile 2017.

<sup>254</sup> Art. 9-bis, comma secondo, terzo periodo, del d. l. n. 50 del 24 aprile 2017.



che comporti un più frequente aggiornamento degli ISA.

Nella procedura di elaborazione degli ISA, ovviamente, sono essenziali le informazioni sulla cui base questi strumenti sono poi “*progettati, realizzati, costruiti ed applicati*”<sup>255</sup>.

Rispetto alla disciplina vigente in materia di studi di settore, oltre al tradizionale “veicolo” delle dichiarazioni fiscali inviate dai contribuenti, vi sono, tra le altre fonti di informazioni<sup>256</sup>, secondo quanto previsto dal comma terzo dell’art. 9-*bis* del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017, quelle reperibili presso l’Istituto Nazionale della Previdenza Sociale e l’Ispettorato Nazionale del Lavoro.

Nell’elaborazione degli ISA svolge, poi, un ruolo preponderante la Commissione di esperti, prevista dall’ottavo comma dell’art. 9-*bis*, la cui composizione e funzione verranno più ampiamente analizzate nel paragrafo 4. In questa sede si può comunque anticipare che tale Commissione, prima dell’approvazione e della conseguente pubblicazione di ciascun indice, deve esprimere il proprio parere, in primis, sull’idoneità dello stesso a rappresentare la realtà cui si riferisce e, poi, anche sulle attività economiche per le quali devono essere elaborati tali indici.

Si è già fatto cenno, nei paragrafi precedenti, al fatto che l’approvazione degli ISA, demandata alla normativa secondaria, è avvenuta gradualmente nel corso del tempo. Con il decreto del Ministero dell’Economia e delle finanze del 23 marzo 2018, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 85 del 12 aprile 2018, e con il decreto del Ministero dell’Economia e delle finanze del 28 dicembre 2018, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 3 del 4 gennaio 2019, sono stati approvati i primi 175 ISA (con il primo decreto 69 ISA e 106 con il secondo) applicabili a partire dal periodo di imposta 2018, oltre alle territorialità specifiche<sup>257</sup>.

Con il d.m. del 27 febbraio 2019 sono stati successivamente approvate le

---

<sup>255</sup> Circolare n. 17 del 2 agosto 2019.

<sup>256</sup> A tal proposito si osserva, altresì, che l’Atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2017-2019 del Ministro dell’Economia e delle finanze aveva previsto, anche se non in riferimento agli ISA, l’utilizzo “*nel tempo dei risultati delle verifiche per migliorare ed attualizzare*” gli indici di *compliance*.

<sup>257</sup> Tali territorialità hanno come obiettivo precipuo quello di differenziare il territorio nazionale sulla base di specifici indicatori per Comune, Provincia, Regione e area territoriale, al fine di tenere conto dell’influenza della localizzazione territoriale del soggetto sulla determinazione dei suoi ricavi o compensi e del suo valore aggiunto.

integrazioni agli ISA già in vigore. In particolare, sono stati integrati gli ISA per la gestione delle imprese che transitano dal sistema contabile improntato al criterio di competenza a quello di cassa o viceversa e si sono modificate e aggiornate alcune territoriali specifiche (ad esempio quelle riguardanti le aggregazioni comunali e le analisi territoriali a livello comunale). La modifica degli ISA per la gestione delle imprese che transitano da un sistema contabile all'altro si è resa necessaria, ad esempio, per tenere conto delle regole di determinazione della base imponibile IRPEF e IRAP per le imprese minori in contabilità semplificata, introdotte dall'articolo 1, commi da 17 a 23, della legge n. 232 dell'11 dicembre 2016 (cd. Legge di Bilancio 2017)<sup>258</sup>.

Proprio per permettere la corretta applicazione degli ISA a questi contribuenti ed evitare distorsioni negli indicatori di redditività, SO.S.E. S.p.A. ha sviluppato una metodologia che prevede degli interventi correttivi, nonché, la richiesta di informazioni relative al valore delle rimanenze finali di magazzino, all'interno del quadro contabile dei modelli ISA<sup>259</sup>.

La modifica e l'aggiornamento delle territorialità, invece, si sono rese necessarie al fine di tenere in considerazione l'istituzione o, in altri casi, la soppressione di alcuni comuni avvenute nel corso del 2018.

Infine, sempre in ottemperanza al disposto del comma 2 dell'art. 9-bis del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017, con il d.m. 24 dicembre 2019, pubblicato nel supplemento ordinario n. 1 alla Gazzetta Ufficiale n. 5 dell'8 gennaio 2020, sono stati approvati 89 ISA relativi ad attività economiche dei comparti dell'agricoltura, delle manifatture, dei servizi, del commercio e delle attività professionali e di approvazione delle territorialità specifiche da applicare al periodo di imposta 2019. Nello specifico, 31 attività del commercio, 18 attività professionali, 25 servizi e 15

---

<sup>258</sup> Questa legge ha introdotto “un regime di contabilità semplificata improntato al criterio di cassa”, modificando l'articolo 66 del TUIR che prevede il regime di determinazione del reddito misto cassa – competenza (anche detto compecassa).

<sup>259</sup> In merito al funzionamento del *software* che permette il calcolo del punteggio di affidabilità, la circolare n. 20/E del 9 settembre 2019 dell'Agenzia delle Entrate, al paragrafo 3., puntualizza alcune segnalazioni relative a certi indicatori che devono essere prese in considerazione dal contribuente. Secondo l'Amministrazione finanziaria, infatti, “*tale modalità operativa, seguita per migliorare e perfezionare lo strumento di valutazione dell'affidabilità del contribuente, è del tutto assimilabile a quella seguita dall'Agenzia e dalla SOSE nel corso degli anni in cui sono stati applicati gli studi di settore; anche per questi ultimi, infatti, il miglioramento dello strumento è avvenuto attraverso la raccolta di ulteriori dati all'interno del modello per l'applicazione degli stessi studi che ne ha permesso l'elaborazione*”.

manifatture.

Con lo stesso provvedimento<sup>260</sup> sono stati, inoltre, modificati 86 ISA già precedentemente approvati con il decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze del 28 dicembre 2018.

Da ultimo, nel supplemento ordinario n. 1 della Gazzetta Ufficiale n. 5 dell'8 gennaio 2020, il quale riporta la pubblicazione del D.M. 24 dicembre 2019<sup>261</sup>, sono stati approvati altri 89 nuovi ISA afferenti alle attività economiche dei comparti dell'agricoltura, delle manifatture, dei servizi, del commercio e delle attività professionali, applicabili a partire dal periodo di imposta 2019, che rappresentano le prime evoluzioni dei precedenti ISA approvati a marzo e dicembre 2018.

Dopo l'approvazione dei 175 ISA per il periodo di imposta 2018 (avvenuta, a più riprese con vari decreti emanati tra il 2018 e il 2019), l'Agenzia delle Entrate ha iniziato ad emanare i provvedimenti di propria competenza, definendo, tra le altre cose, la modulistica (con provvedimento 30 gennaio 2019), le specifiche tecniche e i controlli per la trasmissione telematica dei dati (provvedimento 15 febbraio 2019) e le regole applicative (provvedimento 10 maggio 2019, modificato, in seguito, dal provvedimento del 4 giugno 2019).

Come si esaminerà più nel dettaglio nel capitolo III e come è stato sottolineato da

---

<sup>260</sup> Inoltre questo decreto ha anche individuato degli specifici indicatori territoriali ricompresi negli specifici allegati; ha determinato per le imprese che nel periodo 2019 calcolano il reddito ex art. 66 del TUIR, gli elementi necessari a individuare il punteggio di affidabilità relativo agli ISA in vigore per il periodo 2019 che vengono determinati anche sulla base della nota tecnica e metodologica allegata al decreto; espone la metodologia impiegata per la costruzione degli ISA e gli elementi necessari per la descrizione della stessa con riporto nella nota tecnica e metodologica allegata al decreto; elenca le variabili da utilizzare per l'applicazione degli ISA la cui individuazione deriva dalle informazioni acquisite dalle dichiarazioni fiscali, fonti informative disponibili presso l'Anagrafe tributaria, Agenzie fiscali, INPS, INL e GDF, nonché da altre fonti.

<sup>261</sup> Con questo decreto, inoltre, sono stati modificati anche 86 ISA già approvati con il decreto del MEF del 28 dicembre 2018. In particolare, il decreto del 24 dicembre 2019 ha individuato gli specifici indicatori territoriali ricompresi negli specifici allegati; ha determinato per le imprese che nel periodo 2019 calcolano il reddito ex art. 66 del T.U.I.R., gli elementi necessari per individuare il punteggio di affidabilità relativo agli ISA in vigore per il periodo 2019 che vengono determinati anche sulla base della nota tecnica e metodologica allegata al decreto; ha esposto anche la metodologia utilizzata per la costruzione degli ISA e gli elementi necessari per la descrizione della stessa con riporto nella nota tecnica e metodologica allegata al decreto; ha elencato, infine, le variabili da utilizzare per l'applicazione degli ISA la cui individuazione deriva dalle informazioni acquisite dalle dichiarazioni fiscali, fonti informative disponibili presso l'Anagrafe tributaria, Agenzie fiscali, INPS, INL e GDF, nonché da altre fonti.

Per maggiore approfondimento in merito agli 89 ISA approvati con il d.m. 24 dicembre 2019 si rimanda al contributo di NUCIBELLA D., "Approvati gli ISA 2020 per il periodo di imposta 2019", Pratica Fiscale e Professionale, n. 8, 2020, p. 24.

acuta dottrina<sup>262</sup>, però, “*la fase della prossima primavera si annuncia ancora ‘rovente’, in quanto si dovrà provvedere ad una spedita fase di completamento degli strumenti necessari, dai modelli di raccolta dati al software applicativo, ai programmi di controllo*”.

### **3.1. Il ruolo della SOSE S.p.A. nel processo di costruzione degli ISA.**

Al pari di quanto era previsto nel periodo di vigenza degli studi di settore, anche l’elaborazione degli ISA è affidata alla SO.S.E. S.p.A. e presuppone il coinvolgimento delle diverse categorie economiche interessate dalla loro applicazione attraverso un’apposita Commissione di Esperti, per l’appunto composta dai rappresentanti delle suddette categorie.

La SO.S.E. S.p.A. – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. – è una società per azioni, operativa dal 1999, che è stata creata ed è partecipata dal Ministero dell’Economia e delle Finanze e dalla Banca d’Italia.

La SO.S.E. S.p.A., conformemente alla sua *mission* che si sostanzia nella predisposizione di modelli di analisi al servizio delle collettività per l’equità, la trasparenza e lo sviluppo economico, partecipa direttamente all’elaborazione degli ISA e alla determinazione, nell’ambito della finanza pubblica, dei cd. fabbisogni standard<sup>263</sup>, anche in attuazione del federalismo fiscale e con l’obiettivo di

---

<sup>262</sup> VALCARENGHI G., “*Al debutto i nuovi ISA con numerose modifiche*”, Il Fisco, n. 6, 2020, p. 507.

<sup>263</sup> Il Progetto Fabbisogni Standard nasce con il D. Lgs. n. 216 del 26 novembre 2010 ed affida a SO.S.E. S.p.A., in collaborazione con l’IFEL – Istituto per la Finanza e l’Economia Locale, il compito di predisporre delle metodologie finalizzate alla determinazione dei fabbisogni standard. Questi ultimi rappresentano le reali necessità finanziarie di un ente locale a seconda delle sue caratteristiche territoriali e agli aspetti socio-demografici della popolazione residente. L’adozione del calcolo dei fabbisogni standard per la distribuzione dei trasferimenti perequativi consente il superamento del vecchio criterio della spesa storica, in base al quale si basano, attualmente, i trasferimenti agli enti territoriali. Oggi, questo nuovo approccio metodologico fondato sui fabbisogni standard viene considerata una *best practice* relativa alla progettazione dei sistemi di finanziamento dei governi locali. Inoltre, offre al Paese una *chance* per ammodernare le relazioni intergovernative e rendere, di conseguenza, più efficiente la spesa pubblica degli enti locali.

Secondo quanto ricordato dalla stessa SO.S.E. S.p.A. sul proprio sito istituzionale, tutte le informazioni inerenti al Progetto Fabbisogni Standard sono sempre a disposizione di Comuni, Unioni di Comuni, Comunità montane, Province, Città metropolitane e Regioni, al fine di favorire ulteriormente il dialogo tra enti locali, SO.S.E. S.p.A., IFEL, UPI – Unione Province D’Italia e CINSEDO – Centro Interregionale di Studi e Documentazione.

Inoltre, sono disponibili anche le istruzioni per la compilazione dei questionari e tutti i riferimenti normativi che hanno segnato le diverse fasi del Progetto Fabbisogni Standard e del Progetto Ricognizione dei livelli delle prestazioni garantite dalle Regioni a Statuto Ordinario e dei relativi costi.

controllare la spesa pubblica garantendo più efficienza ed equità nell'allocazione delle risorse.

Inoltre, svolge una costante attività di studio, di ricerca ed innovazione in materia tributaria, che integra metodologie statistico-econometriche ed economico-aziendali. Ciò ha condotto alla costituzione di un Centro Studi<sup>264</sup> il quale, attraverso la valorizzazione delle competenze interne, ha il fine di arricchire quotidianamente l'offerta a supporto delle Istituzioni, nonché quello di accreditarsi come centro di ricerca non solo a livello nazionale, ma anche sul piano internazionale.

Nello svolgimento di tutte le sue attività, che spesso sono portate avanti da gruppi di lavoro misti, la società assume il ruolo di soggetto mediatore e terzo<sup>265</sup> tra l'Amministrazione centrale da una parte e le associazioni di categoria e gli enti locali dall'altro.

In questo modo si dovrebbe assicurare un confronto il più trasparente, oggettivo e produttivo possibile; un metodo di lavoro che permette l'instaurazione di un dialogo costante tra tutte le parti interessate.

Per quanto riguarda, in particolare, l'attività svolta dalla SO.S.E. S.p.A. nell'elaborazione degli ISA, il loro percorso di definizione, dalla fase sperimentale sino alla loro concreta attuazione, è stato fondato sul confronto<sup>266</sup> con associazioni di categoria, ordini professionali e Amministrazione finanziaria. In questo modo si è tentato di ottenere un risultato condiviso sia dal punto di vista metodologico che dei risultati, strutturando un consolidato sistema di *compliance*.

### **3.2. La costruzione degli ISA.**

Il procedimento di costruzione e approvazione degli ISA è abbastanza complesso.

---

<sup>264</sup> Il Centro Studi, nello svolgimento del suo lavoro, è affiancato da un Comitato scientifico che è formato da autorevoli personalità del mondo accademico di livello internazionale. Le attività di ricerca sono svolte, infatti, tanto da ricercatori interni quanto da ricercatori esterni, sia nazionali che internazionali, i quali producono *technical reports* e *research reports* e sviluppano seminari formativi e informativi, eventualmente con l'ausilio di professionisti esterni.

<sup>265</sup> Per questa sua natura è sempre stata riconosciuta la sua capacità di rappresentare un punto di riferimento imparziale, mediante il quale comporre esigenze, molto spesso, divergenti e contrastanti.

<sup>266</sup> Al fine di incentivare tale confronto, è stato costituito un gruppo di lavoro denominato "Comunicazione ISA", composto da rappresentanti della SO.S.E. S.p.A., del Sogei e dell'Agenzia delle Entrate. Tale gruppo di lavoro si occupa di definire e coordinare le attività di comunicazione, semplificare i testi e il linguaggio in materia di ISA, prestare assistenza agli interessati sia in veste di prima informazione sia in senso specialistico e, infine, di pianificare e realizzare attività formative sugli ISA.

Esso, infatti, può essere suddiviso in due procedimenti strettamente collegati tra loro: un primo macro-procedimento, suddivisibile in sei fasi, e un micro-procedimento, suddivisibile in cinque fasi, che riguarda, nel particolare, la costruzione di ogni singolo ISA a partire dalle informazioni raccolte, in via generale, nel quadro del macro-procedimento.

Per quanto riguarda l'analisi delle sei fasi che connotano il macro-procedimento, esse sono configurate come segue.

La prima fase riguarda l'acquisizione delle informazioni necessarie per costruire un indice che sia in grado di cogliere in maniera precisa la capacità produttiva delle imprese e dei professionisti.

Tra queste informazioni, oltre ai dati che tradizionalmente sono trasmessi attraverso le dichiarazioni fiscali, ve ne sono altre contenute nelle note tecniche e metodologiche allegate ai decreti di approvazione degli ISA e che devono essere impiegate dai contribuenti interessati dall'applicazione degli ISA e che, per tale ragione, sono resi disponibili dall'Agenzia delle Entrate.

La seconda fase attiene all'analisi della qualità dei dati che vengono acquisiti.

La terza comporta la definizione degli indicatori di affidabilità e anomalia.

Concretamente, poi, il calcolo del punteggio del singolo ISA viene effettuato attraverso l'ausilio del *software* "Il tuo ISA 2019"<sup>267</sup>, sulla base dei dati dichiarati dal contribuente e dei dati precalcolati, forniti dall'Agenzia delle Entrate su

---

<sup>267</sup> Il *software* è strutturato in quattro sezioni, le quali corrispondono alle quattro diverse funzioni che il programma può portare avanti.

La prima funzione è "importa". Essa, propedeutica alle altre, consente l'importazione dei dati precalcolati disponibili per il soggetto e precedentemente scaricati dal contribuente/intermediario.

La seconda funzione è "compila". Con riferimento alla posizione appena creata, attraverso questa funzione si possono inserire i dati relativi ad un certo periodo di imposta attraverso delle schermate che ripropongono i quadri del modello dichiarativo e riepilogano i "Dati forniti dall'Agenzia" importati tramite la funzione "importa". Una volta completata questa fase di inserimento dei dati richiesti, il *software* effettua il calcolo dell'indice sintetico e degli indicatori elementari di affidabilità previsti per l'ISA applicato e ne visualizza il risultato, insieme con l'importo degli ulteriori componenti positivi necessari per massimizzare il punteggio di affidabilità degli specifici indicatori elementari.

Gli indicatori elementari di anomalia, invece, vengono visualizzati solo in caso di disallineamenti, con un'informativa più dettagliata che descrive l'anomalia e l'eventuale importo degli ulteriori componenti positivi da dichiarare per disattivare la specifica anomalia.

La terza funzione è "invia": con riferimento alle posizioni lavorate, questa funzione consente la preparazione dei file da allegare alla dichiarazione dei redditi.

Infine, l'ultima funzione è "utilità", che permette il salvataggio e il ripristino degli archivi.

Per maggiore approfondimento sul funzionamento del *software* "Il tuo ISA 2019" si rimanda alla circolare n. 17 del 2 agosto 2019 dell'Agenzia delle Entrate.

richiesta del contribuente/intermediario.

Dopo averli definiti, nella quarta fase avviene il momento del confronto tra le diverse organizzazioni e associazioni e l’Agenzia delle Entrate; confronto che avviene, spesso, mediante degli incontri denominati, dalla stessa SO.S.E. S.p.A., #ISAdays.

Nella quinta fase vi è poi il parere della Commissione degli Esperti<sup>268</sup>.

Infine, con la sesta fase, gli ISA entrano in vigore, mediante approvazione con decreto ministeriale e pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Per quanto riguarda, invece, le cinque fasi che concernono il micro-procedimento, esse costituiscono delle specificazioni delle fasi analizzate in precedenza nel corso del macro-procedimento.

La prima fase, infatti, attiene all’analisi della qualità dei dati rilevanti per la costruzione del singolo ISA. La seconda fase riguarda poi l’individuazione dei fattori caratteristici dell’attività, di impresa o di esercizio di arte o professione, cui si riconduce l’ISA oggetto di approvazione.

La terza fase, invece, ha come oggetto l’individuazione dei gruppi omogenei mediante due analisi: quella fattoriale e la *cluster analysis*.

La quarta fase attiene alla stima dei ricavi/compensi, del valore aggiunto e del reddito.

Infine, la quinta fase riguarda la definizione degli indicatori elementari di affidabilità e anomalie, la cui semplice media dà origine al singolo ISA.

### **3.3. Gli indicatori elementari di affidabilità e di anomalia.**

Sul piano applicativo, i nuovi ISA si collocano nel solco dei meccanismi che hanno finora caratterizzato l’elaborazione e l’applicazione degli studi di settore, differenziandosi per un importante aspetto sostanziale: la stima ISA, infatti, non è più limitata ai ricavi o compensi, come avveniva con gli studi di settore, ma si estende anche al valore aggiunto e al reddito<sup>269</sup>.

La stima complessiva del grado di affidabilità di un contribuente prevede, inoltre,

---

<sup>268</sup> Secondo i dati diffusi dalla SO.S.E. S.p.A., nel corso del 2018 la Commissione degli Esperti ha presieduto quattro riunioni, mentre, nel corso del 2019, solo una, nel corso della quale si è provveduto alla revisione di 89 ISA e alla loro ulteriore semplificazione.

<sup>269</sup> MAGISTRO L. e CAMINITI R., “*Processo di elaborazione e caratteristiche...*”, *op. cit.*, p. 2923.

anche una preventiva analisi di normalità-coerenza economica delle relazioni tra dati di natura contabile (ad esempio la gestione del magazzino, gli ammortamenti, gli accantonamenti o altre poste di natura finanziaria o straordinaria), e una verifica di correttezza degli elementi di carattere strutturale dichiarati nel modello degli studi di settore (ad esempio i dati relativi alla base occupazionale dichiarata o alla percentuale di energie lavorative impiegate nell'attività dal titolare, dai soci o da altri collaboratori)<sup>270</sup>.

Ciò è dovuto al fatto che per cogliere il profilo fiscale del contribuente nel suo complesso, è opportuno analizzare le varie relazioni tra i dati di natura contabile e gli elementi di carattere strutturale, eventualmente anche nella comparazione con i corrispondenti dati a disposizione del sistema informativo della fiscalità e, anche, basandosi sulle funzioni generali di stima della generazione di valore e della valutazione di elementi anomali.

Infatti, il grado di affidabilità può essere misurato sia mediante il riscontro di normalità dei dati dichiarati sulla base di un'ideale analisi di tipo economico-aziendale, sia mediante il confronto tra i dati dichiarati nello stesso modello rispetto ad omologhe fonti informative esterne.

Detto in altri termini, il riscontro può essere rilevato attraverso la comparazione tra informazioni richieste contemporaneamente in diversi modelli di dichiarazione, oppure, mediante la comparazione con altre banche dati esterne, costituenti il sistema informativo della fiscalità.

Nel concreto, con il fine, appunto, di cogliere il profilo fiscale del contribuente nella sua complessità e, quindi, cercando di superare una delle criticità che in passato riguardava gli studi di settore – ovvero sia l'incapacità di questo strumento di normalizzazione del reddito di tenere in debita considerazione la situazione concreta in cui versava il contribuente – sono stati elaborati diversi indicatori, che possono essere differenziati in due gruppi, rispettivamente:

- Indicatori relativi alle basi imponibili e alla gestione tipica dell'attività (cd. indicatori elementari di affidabilità);
- Indicatori di anomalia relativi a comportamenti non corretti o atipici per il

---

<sup>270</sup> Sul punto si veda il contributo di NUCIBELLA D., “*Indici sintetici di affidabilità fiscale: si parte?*”, *Pratica fiscale e professionale*, n.36 del 1° ottobre 2018, p. 24.



gruppo o settore economico di appartenenza.

Essi sono significativi in fase di elaborazione degli ISA e, pertanto, le relative soglie di riferimento sono riportate specificamente all'interno delle note tecniche e metodologiche di applicazione dei singoli ISA.

La metodologia ISA, infatti, ha individuato i valori delle soglie dei diversi indicatori prediligendo quelli che possono ritenersi economicamente più plausibili in riferimento alle pratiche osservate e analizzate nel settore, nel modello di *business* e nell'area territoriale di appartenenza.

Pertanto, per ciascun singolo ISA sono individuati e riportati nella specifica nota tecnica e metodologica i corrispondenti modelli di *business*, gli indicatori elementari di affidabilità e quelli di anomalia.

Dall'analisi di questi indicatori, si può ritenere che i nuovi ISA si ispirino fortemente alle logiche che da sempre connotano gli studi di settore<sup>271</sup>. Come infatti evidenziato dalla dottrina<sup>272</sup>, *“gli studi di settore valutano i ricavi/compensi dichiarati dal contribuente, fornendo una prognosi di ‘congruità’ dei medesimi rispetto a quelli mediamente dichiarati dall’insieme dei contribuenti aventi caratteristiche analoghe. Risulta quindi di tutta evidenza che, già applicando gli studi, si può stabilire che, quanto meno il contribuente si discosta dalla ‘congruità’, tanto più può ritenersi ‘affidabile’ dal punto di vista fiscale. Gli studi valutano poi la c.d. normalità economica della posizione del contribuente, così come risultante dai dati dichiarati, utilizzando allo scopo appositi ‘indicatori’ la cui applicazione consente di individuare l’eventuale ‘anormalità’ della posizione del singolo*

---

<sup>271</sup> Si è detto nel corso del primo capitolo nel paragrafo 2.1. dedicato all'evoluzione degli studi di settore nel corso degli anni, che gli indicatori di normalità economica sono stati introdotti dall'articolo 1, comma 13, della legge n. 296 del 2006, la quale ha, in tal senso, implementato il secondo comma dell'articolo 10 bis della legge n. 146 del 1998, prevedendo che gli studi di settore siano elaborati tenendo in considerazione anche dei valori di coerenza, risultanti da specifici indicatori definiti in ciascuno studio, rispetto a dei comportamenti che vengono considerati normali per il relativo settore economico di riferimento. Tali indicatori erano, in sostanza, volti a migliorare la capacità di stima dello studio di settore in quelle ipotesi in cui, sulla base dei dati dichiarati dal contribuente, rilevanti per l'applicazione stessa dello studio di settore, emergevano disallineamenti, anche consistenti, rispetto alle condizioni di normalità economica. Tali disallineamenti, secondo autorevole dottrina cui si rimanda per un approfondimento sul tema, MAGISTRO L. e CAMINITI R., *“Processo di elaborazione e caratteristiche...”*, *op. cit.*, pp. 2919-2924, spesso derivavano dalla dichiarazione di dati difformi rispetto a quelli reali, dichiarazione preordinata a dissimulare una situazione di non congruità rispetto alle risultanze degli studi.

<sup>272</sup> MAGISTRO L. e CAMINITI R., *“Processo di elaborazione e caratteristiche...”*, *op. cit.*, p. 2922.

*contribuente, alla quale consegue una integrazione della stima dei ricavi o compensi ad esso attribuibile. Qui pure va da sé che la ‘normalità economica’ ben si collega alla ‘affidabilità’ del contribuente, posto che, quanto più la sua situazione non appaia anormale, tanto più può essere considerato ‘affidabile’. In parallelo, gli studi di settore” valutavano anche “la c.d. coerenza economica sulla base di indicatori economico-contabili, specifici per ciascun settore, utilizzati per individuare eventuali incoerenze sintomatiche di possibili infedeltà nella dichiarazione degli elementi necessari per l’applicazione degli studi di settore (...) Anche in questo caso, il grado di coerenza dei dati dichiarati può ben fungere da elemento di valutazione dell’affidabilità fiscale del contribuente”.*

Esaminando nel dettaglio i singoli indicatori elementari di affidabilità<sup>273</sup>, essi riguardano:

- le stime dei ricavi e del valore aggiunto per addetto e del reddito;
- l’attendibilità di rapporti che esprimono aspetti della gestione tipica dell’attività;
- l’esito delle verifiche e/o degli accessi brevi subiti dal contribuente.

Come sottolineato nei chiarimenti espressi dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (CNDCEC) nel documento diramato il 20 settembre 2019, gli indicatori elementari di affidabilità valutano l’attendibilità di relazioni e rapporti tra grandezze di natura contabile e strutturale, potendo assumere un valore compreso in una scala da uno a dieci.

Pertanto, questi indicatori, che riguardano i ricavi, il valore aggiunto ed il reddito, *“vengono utilizzati per valutare la plausibilità, sia delle (...) basi imponibili, sia dei dati che concorrono alla relativa determinazione”*<sup>274</sup>.

Si tratta di indicatori, qualificati come “elementari”, quali in specie:

- per le attività di impresa, il rapporto tra ricavi, valore aggiunto e reddito di impresa ed il numero degli addetti;
- per le attività di lavoro autonomo (in maniera analoga), il rapporto tra

---

<sup>273</sup> A questo gruppo appartengono gli indicatori elementari Ricavi per addetto, Valore aggiunto per addetto e Reddito per addetto e poi, a seconda del diverso ISA e del contribuente, quelli inerenti alla gestione del magazzino (ad esempio durata e decumulo delle scorte), alle attività di controllo dell’Amministrazione finanziaria o alle banche dati fiscali diverse da quelle degli studi di settore.

<sup>274</sup> MAGISTRO L. e CAMINITI R., *“Processo di elaborazione e caratteristiche...”*, op. cit., p. 2922.

compensi, valore aggiunto e reddito di lavoro autonomo ed il numero degli addetti.

In totale, quindi, gli indicatori elementari di affidabilità sono quattro: ricavi/compensi per addetto<sup>275</sup>; valore aggiunto per addetto<sup>276</sup>; reddito per addetto<sup>277</sup>; indice di durata e di decumulo delle scorte<sup>278</sup>.

Il grado di affidabilità, quindi, viene determinato sulla base delle differenze calcolate rispetto al dato dichiarato. In merito ai rapporti che colgono aspetti della gestione tipica di impresa (come ad esempio la durata delle scorte e il decumulo delle stesse) la valutazione del grado di affidabilità dipende dal posizionamento del contribuente rispetto alle soglie individuate dall'analisi specifica.

Nell'ambito di questo indice viene data grande importanza all'indicatore che misura

---

<sup>275</sup> Questo indicatore misura l'affidabilità dell'ammontare dei compensi/ricavi che uno studio professionale oppure un'impresa consegue attraverso il processo produttivo con riferimento al contributo di ciascun addetto.

Esso viene calcolato come rapporto tra i compensi/ricavi dichiarati per addetto e quelli stimati per addetto. A tale indicatore è, poi, associato un punteggio che varia da 1 a 10. Quando i compensi/ricavi dichiarati sono maggiori o uguali a quelli stimati, ovvero quando il rapporto tra i compensi/ricavi dichiarati e i compensi/ricavi stimati presenta un valore pari o superiore ad 1, il punteggio assume valore 10; altrimenti lo stesso viene modulato tra uno e dieci.

<sup>276</sup> Questo indicatore, similmente a quello descritto nella nota precedente, misura l'affidabilità del valore aggiunto creato con riferimento al contributo di ciascun addetto.

Esso viene calcolato come rapporto tra il valore aggiunto dichiarato per addetto e quello stimato per ogni addetto. Anche in questo caso all'indicatore viene associato un punteggio che varia da 1 a 10. Quando il valore aggiunto dichiarato è maggiore o uguale rispetto a quello stimato, ovvero quando il rapporto tra il valore aggiunto dichiarato e il valore aggiunto stimato presenta un valore pari o superiore ad 1, il punteggio assume valore 10; altrimenti lo stesso viene modulato diversamente tra 1 e 10.

<sup>277</sup> Questo indicatore misura l'affidabilità del reddito che uno studio professionale o un'impresa realizza in un dato periodo temporale con riferimento al contributo di ciascun addetto. Anche questo viene calcolato come rapporto tra il reddito dichiarato per addetto e quello stimato per addetto. All'indicatore viene poi associato un punteggio che varia da 1 a 10. Quando il reddito dichiarato è maggiore o uguale a quello stimato ovvero quando il rapporto tra reddito dichiarato e reddito stimato presenta un valore pari o superiore ad 1, il punteggio assume valore 10; altrimenti viene modulato variamente tra 1 e 10.

<sup>278</sup> Questo indicatore è costituito dalla media semplice dei punteggi dei due indicatori elementari "durata delle scorte" e "decumulo delle scorte". Il primo indicatore elementare (durata delle scorte) misura i giorni di durata media delle scorte in magazzino, mentre il secondo (decumulo delle scorte), che si applica solo ai soggetti che evidenziano una gestione critica del magazzino e che è costruito per attribuire un premio massimo quando i valori sono superiori o uguali al 20%, fornisce una misura dello smobilizzo delle giacenze di magazzino nel corso dell'anno. Tale riduzione viene commisurata al livello medio degli acquisti di prodotti e materiali avvenuti nei due anni precedenti. In questo modo l'indicatore intende a premiare le politiche di riduzione delle giacenze di magazzino (tanto maggiore è l'entità di tale riduzione, tanto più elevato è il punteggio di affidabilità assegnato).

Anche questo indicatore, costituito dalla media semplice dei due indicatori elementari descritti in precedenza, viene indicato come rapporto tra la giacenza media del magazzino espressa in giorni e il costo del venduto per la produzione di servizi. A tale indicatore viene, poi, associato un punteggio che varia su una scala da 1 a 10.

la progressiva riduzione delle rimanenze finali cumulate – anche a causa dell’inventurato provocato dal perdurare delle crisi economiche – diretto a migliorare il profilo di affidabilità dei contribuenti che presentano una rotazione lenta del magazzino. La scelta di questo indicatore esprime in sé una funzione di accompagnamento alla definizione di un più affidabile quadro economico oltre che fiscale.

Questo indicatore elementare di affidabilità, esauendo i suoi effetti nella constatazione del delta tra dati di natura strutturale dichiarati dal contribuente nel modello studi e quelli riscontrati in sede di accesso, potrebbero non presentare particolari criticità sotto il profilo applicativo.

Relativamente al periodo di imposta in cui si verifica una maggiore rilevazione di ricavi, si potrà, inoltre, modificare anche retroattivamente il profilo di affidabilità già riconosciuto al contribuente<sup>279</sup>.

Inoltre, gli indicatori di affidabilità delle basi imponibili dichiarate sono affiancati da altri indicatori di affidabilità più specifici, aventi ad oggetto la fedeltà dei dati dichiarati, quali ad esempio:

- per le imprese, quelli relativi alla gestione del magazzino (ad esempio durata e smobilizzo delle scorte);
- per le imprese ed il lavoro autonomo, quelli relativi ad eventuali discrepanze dei dati dichiarati rispetto a quanto risulta da banche dati fiscali o da quanto acquisito nell’ambito delle specifiche attività di controllo (i cd. accessi brevi, menzionati in precedenza, tesi a verificare i dati presi a base per l’applicazione degli studi di settore).

Il valore di questi indicatori sintetici è graduato in una scala da 1 a 10; più alto sarà il punteggio, maggiore sarà considerata l’affidabilità del contribuente.

Inoltre, nell’ambito di questo gruppo di indicatori si può effettuare una distinzione tra gli indicatori basati su stime e quelli fondati su relazioni e rapporti tra grandezze di natura contabile e/o strutturale. Con riferimento agli indicatori costruiti partendo

---

<sup>279</sup> Nel verbale di verifica dove sono riportati direttamente i maggiori ricavi rilevati, l’analisi comporta una distribuzione in termini di scostamento tra i ricavi originariamente dichiarati (anche per adeguamento) e i ricavi rilevati in sede di verifica. In caso di maggiori ricavi rilevati rispetto ai ricavi dichiarati, al contribuente viene assegnato un voto di affidabilità relativamente basso. Al contrario, in caso di esito negativo della verifica, allo stesso contribuente viene assegnato un voto positivo.

dalle funzioni di stima, il relativo valore di affidabilità è calcolato sulla base del rapporto tra il valore dichiarato ed il corrispondente valore di riferimento. Tale rapporto è, poi, confrontato con un valore minimo calcolato sul campione di analisi delle funzioni di stima ed è così differenziato:

- per coloro che hanno un valore dichiarato pari o superiore al corrispondente valore di riferimento, ovverosia quando il rapporto è pari e/o superiore ad 1, la valutazione dell'affidabilità è massima cioè pari a 10;
- per coloro che hanno un valore del rapporto pari o inferiore al valore minimo, la valutazione dell'affidabilità è minima, cioè pari a 1;
- per coloro che hanno un valore del rapporto compreso nell'intervallo, estremi esclusi, tra il valore minimo ed 1, il valore dell'affidabilità è modulato fra 1 e 10 (estremi esclusi).

Con riferimento, invece, gli indicatori non fondati su stime, per i quali, quindi, sono previste una soglia minima e massima, la valutazione dell'affidabilità è così definita:

- per coloro che hanno un valore dichiarato pari o inferiore alla corrispondente soglia minima, la valutazione dell'affidabilità è massima, cioè pari a 10;
- per coloro che hanno un valore dichiarato pari o superiore alla corrispondente soglia massima, la valutazione dell'affidabilità è minima, cioè pari a 1;
- infine, per coloro che hanno un valore dichiarato compreso nell'intervallo (estremi esclusi) tra la soglia minima e massima, il valore dell'affidabilità è modulato fra 1 e 10 (estremi esclusi).

Al gruppo degli indicatori elementari di anomalie<sup>280</sup> appartengono, invece, sia

---

<sup>280</sup> La Commissione degli Esperti, nella riunione del 24 ottobre 2019, ha soppresso per il periodo di imposta 2019 gli "indicatori di anomalia basati su banche dati non fiscali". Secondo MICARDI F., "Isa, per il periodo d'imposta 2019 niente anomalie basate su dati che non sono fiscali", Quotidiano del Fisco, 2019, pp. 1-2, nella medesima riunione, sono stati approvati all'unanimità i cinque punti indicati nella convocazione. Secondo l'Autrice, infatti, "oltre alla citata soppressione degli indicatori che richiedono l'uso di informazioni provenienti da banche dati non fiscali, la Commissione ha dato l'ok alla proposta di semplificazione delle variabili 'precalcolate' per il periodo 2019 basata sulla soppressione degli indicatori elementari di anomalia correlati alle seguenti variabili: condizione di lavoro dipendente, condizione di pensionato, numero incarichi risultanti, importo dei compensi percepiti, tutti dati risultanti dalla certificazione unica; canoni da locazione desumibili dal modello registro locazioni immobili; numero di modelli CU nei quali il contribuente risulta essere l'incaricato alla presentazione telematica; reddito relativo alle annualità

indicatori di grave incongruenza, che derivano tanto da disallineamenti tra dati ed informazioni presenti in diversi modelli di dichiarazione ovvero emergenti dal confronto con banche dati esterne, sia indicatori che possono riferirsi a situazioni di normalità/coerenza del profilo contabile e gestionale che presentano carattere atipico rispetto al settore e al modello organizzativo cui sono riferiti.

Più in particolare, gli indicatori in commento riguardano quattro profili: quello della gestione caratteristica dell'attività (per la quale sono stati individuati ben 13 indicatori che vanno, ad esempio, dall'incidenza dei costi residuali di gestione al margine operativo lordo negativo); quello della gestione dei beni strumentali (dove sono stati individuati tre indicatori: quello dell'incidenza degli ammortamenti, dell'incidenza dei costi per beni mobili acquisiti in dipendenza di contratti per locazione finanziaria e quello dell'assenza del valore dei beni strumentali); quello della redditività (dove sono stati individuati sempre tre indici: il reddito operativo negativo, il risultato ordinario negativo e il reddito negativo per più di un triennio); infine, quello della gestione extra-caratteristica (dove sono stati individuati gli ultimi tre indicatori: quello dell'incidenza degli oneri finanziari netti, quello dell'incidenza degli oneri straordinari e quello dell'incidenza degli accantonamenti).

Il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili aggiunge altre due ulteriori sottocategorie di indicatori di anomalia: quella relative alle attività non inerenti e quella degli indicatori specifici.

È stato opportunamente osservato che<sup>281</sup>, questa seconda tipologia di indicatori, *“appare molto simile a quella degli indicatori di ‘normalità’ e ‘coerenza’ economica già esistenti (...) per gli studi di settore”*.

A tal proposito, infatti, è stato precisato che questi indicatori vengono elaborati

---

*precedenti fino al settima; numero di periodi di imposta in cui è stata presentata una dichiarazione con reddito negativo nei sette periodi di imposta precedenti. Approvata anche la modifica della formula degli indicatori elementari di anomalia ‘incidenza dei costi residuali di gestione’, per esercenti attività di impresa, e ‘incidenza delle altre componenti negative nette sulle spese’, per esercenti arti e professioni, con calcolo al netto degli oneri per imposte e tasse. Gli ultimi due punti approvati sono la metodologia per il trattamento dei passaggi competenza-cassa e (...) la soppressione, per il periodo di imposta 2019, dell’applicazione degli Isa revisionati ai soggetti che presentano ricavi derivanti da attività secondarie superiori al 30% del totale dei ricavi conseguiti”*. Infine, nel medesimo articolo, l’Autrice ha menzionato anche il pensiero del presidente nazionale dell’Ancot (Associazione nazionale consulenti tributari) Celestino Bottoni.

<sup>281</sup> MAGISTRO L. e CAMINITI R., *“Processo di elaborazione e caratteristiche...”*, op. cit., p. 2923.

tenendo in considerazione i criteri impiegati per l'invio delle comunicazioni di anomalia rispetto agli studi di settore.

Con riferimento a questi ultimi strumenti accertativi, è opportuno fare un'osservazione.

Dal momento che si trattava di anomalie di natura contabile e/o informazioni relative alla componente del lavoro prestato non in forma di lavoro dipendente ma secondo altre modalità (ad esempio soci, collaboratori familiari, ecc.), è comunque possibile intervenire modificando i dati contabili e strutturali, in modo da allinearli al grado di affidabilità richiesto dal modello, se non correttamente imputati; o, in alternativa, provvedendo mediante adeguamento al maggiore valore richiesto ai fini della stima di diverse basi imponibili con riflessi positivi "a cascata" su altri indicatori di affidabilità correlati ai diversi margini di redditività (Valore aggiunto, M.O.L., reddito operativo e reddito/perdita di impresa).

Infine, ai fini della valutazione dell'affidabilità complessiva del contribuente, gli indicatori di anomalia sono presi in considerazione solo in presenza delle sopra menzionate anomalie e, in questa situazione, il punteggio attribuito a questi indicatori varierà, a seconda del grado di anomalia rilevata, tra un valore compreso da 1 a 5. Il punteggio 1 rileva la maggiore gravità dell'anomalia, mentre il punteggio 5 denota la gravità più lieve.

Occorre precisare sul punto che, a seconda del punteggio che questi indicatori possono assumere, vi sono due categorie: gli indicatori elementari che, in presenza dell'anomalia, assumono un punteggio compreso tra 1 e 5, i quali si riferiscono, in particolare, alle fattispecie in cui vengono rilevate situazioni anomale di carattere contabile o dichiarativo, modulate in relazione alla loro gravità (ad esempio quelli che rilevano la "corrispondenza delle giornate retribuite con il modello CU e i dati INPS", gli indicatori "*incidenza degli oneri finanziari netti*" e "*apporto di lavoro delle figure non dipendenti*") e quegli indicatori elementari che, in presenza dell'anomalia, assumono un punteggio pari a 1.

In questo secondo caso, si tratta di fattispecie connotate da una particolare gravità, quali, ad esempio, quelle relative al "margine operativo lordo negativo", quelle che verificano la plausibilità economica di grandezze come l'"incidenza degli ammortamenti", la "copertura delle spese per dipendente" oppure, ancora, la

mancata dichiarazione degli associati in partecipazione in presenza di utili spettanti agli associati, una fattispecie che comporta un punteggio dell'indicatore elementare di anomalia pari, appunto, ad 1 e non valutato altrimenti.

Si ritiene in questa sede opportuno soffermarsi sull'indicatore di anomalia attinente all'anno di inizio dell'attività risultante dall'anagrafe tributaria.

Esso presenta connotati diversi a seconda dell'ISA cui si riferisce. Per alcuni di essi, infatti, l'indicatore fa riferimento ad una variabile (l'età professionale) direttamente rilevante per la stima dei compensi per addetto e/o del valore aggiunto per addetto. In tal caso, è previsto uno specifico indicatore di anomalia. Eliminando l'anomalia relativa all'errata compilazione dell'anno di inizio attività e supponendo che tutti gli indicatori di affidabilità (compensi per addetto, valore aggiunto per addetto e reddito per addetto) assumano punteggio pari a 10, il punteggio complessivo assume valore pari a 10. Viceversa, in caso di errata compilazione, l'indicatore di anomalia "corrispondenza dell'anno di inizio attività con i dati in anagrafe tributaria" assume punteggio pari a 1.

In questo caso, essi determineranno una riduzione del punteggio complessivo di affidabilità<sup>282</sup>.

Sia gli indicatori elementari di affidabilità che quelli di anomalie sono stati elaborati con una metodologia fondata sull'analisi di dati ed informazioni ricavabili da diverse fonti: *in primis* le dichiarazioni fiscali<sup>283</sup> e le fonti informative disponibili presso l'anagrafe tributaria, poi quelle reperibili presso le Agenzie fiscali, la Guardia di finanza, l'INPS e altre fonti generiche.

Tuttavia, secondo autorevole dottrina<sup>284</sup>, il procedimento di costruzione di questi indici potrebbe presentare diverse criticità, "qualora, per un verso, per la stima dei

---

<sup>282</sup> Per un ulteriore approfondimento sul tema degli indicatori elementari di affidabilità e di anomalie si vedano, in particolare, i contributi di MAGISTRO L. e CAMINITI R., "Processo di elaborazione e caratteristiche...", *op. cit.*, pp. 2921 ss. e di NOCERA C., "Guida ai nuovi ISA...", *op. cit.* Inoltre, si raccomanda di consultare, sempre per una più approfondita disamina di queste questioni, i chiarimenti predisposti dalla SO.S.E. S.p.A.

<sup>283</sup> Bisogna ricordare che i soggetti interessati dall'applicazione degli ISA sono chiamati, al momento della presentazione della dichiarazione tributaria, a comunicare i dati economici, contabili e strutturali rilevanti per l'applicazione degli indicatori degli stessi. Secondo INGRAO G., "Prime considerazioni sul ruolo degli indicatori di affidabilità...", *op. cit.*, p. 193, analizzando la modulistica sulla cui base vengono poi costruiti gli indicatori, la quantità dei dati che il contribuente ha l'obbligo di comunicare risulta pari, se non addirittura superiore rispetto a quella che era prevista in vigenza degli studi di settore, riducendo, quindi, la portata semplificatrice che si doveva accompagnare, nelle intenzioni del legislatore, all'introduzione degli ISA.

<sup>284</sup> INGRAO G., "Prime considerazioni sul ruolo degli indicatori di affidabilità...", *op. cit.*, p. 193.



*coefficienti delle equazioni, sia stato utilizzato un ristretto numero di imprese e professionisti ritenuti 'normali' e, per altro verso, si dia la possibilità ai contribuenti di manipolare i dati da comunicare annualmente in dichiarazione. Si riproporrebbero, in sostanza, le anomalie evidenziate con riguardo agli studi di settore”.*

### **3.4. La metodologia ISA.**

È opportuno, adesso, analizzare la metodologia utilizzata per la costruzione degli ISA, la quale si differenzia, per molti aspetti, da quella impiegata per l’elaborazione degli studi di settore, seppure faccia salvi molti degli indicatori e dei criteri di classificazione di imprese e professionisti nonché di valutazione della relativa capacità economica già impiegati nell’ambito del “vecchio strumento”.

Il processo di elaborazione ed applicazione dei nuovi ISA presenta, infatti, delle importanti novità metodologiche nell’analisi dei comportamenti dei contribuenti, con l’obiettivo di definirne il livello di affidabilità fiscale nei confronti dell’Amministrazione finanziaria.

Inoltre, l’impianto metodologico, pur mantenendo inalterata l’ispirazione di fondo del processo di elaborazione impiegato per gli studi di settore, essendo collocato in un contesto di *compliance*, dà origine ad un prodotto completamente nuovo.

Con lo scopo di ottenere delle stime il più aderenti possibili alla realtà economica del Paese, il percorso metodologico di costruzione degli ISA presenta varie novità che saranno analizzate a partire dal paragrafo 3.3.1. sino al paragrafo 3.3.8 del presente capitolo.

Se, come si è visto nei paragrafi precedenti, “(...) *l’affidabilità del singolo contribuente è determinata sulla specifica posizione fiscale in base al corrispondente ISA, il percorso di analisi sviluppato per il raggiungimento di tale obiettivo si fonda su una metodologia di portata generale*”<sup>285</sup>.

Infatti, così come in passato per gli studi di settore veniva approvata una nota metodologica per ciascun singolo settore merceologico, senza tenere in considerazione il fatto che lo stesso comprendesse sia operatori esercenti arti e

---

<sup>285</sup> CAMINITI R. “*Il nuovo modello metodologico degli ISA...*”, *op. cit.*, p. 2909.

professioni che esercitano attività di impresa, e questa nota tecnica<sup>286</sup> racchiudeva tutti gli elementi descrittivi necessari per l'applicazione del singolo studio<sup>287</sup>, anche il meccanismo di approvazione degli ISA si sviluppa attraverso delle note tecniche e metodologiche specifiche per ciascun singolo indice sintetico, le quali vengono allegare, con numerazione progressiva, al decreto di approvazione (venendo ulteriormente distinte nei casi in cui l'indice si applichi sia alle imprese che ai professionisti)<sup>288</sup>.

Oggi le note tecniche e metodologiche rilevanti ai fini ISA contengono gli elementi rilevanti ai fini dell'analisi dei modelli di *business* (cd. MOB), gli indicatori elementari di affidabilità e di anomalia, le tabelle dei coefficienti, la lista delle variabili, le matrici per l'assegnazione ai MOB e per l'applicazione delle stime econometriche, gli elementi rilevanti ai fini del calcolo del coefficiente individuale, gli elementi rilevanti ai fini delle analisi territoriali, le formule delle variabili calcolate e degli indicatori, gli elementi necessari per la descrizione della metodologia utilizzata per la costruzione degli ISA e, infine, le modalità di arrotondamento dei valori numerici utilizzate nel calcolo degli ISA.

Inoltre, queste note sono anche accompagnate, oltre che dai modelli territoriali, anche da ulteriori allegati al decreto, i quali contengono note di carattere tecnico e metodologico a carattere più generale.

In particolare, gli elementi necessari per la determinazione del punteggio<sup>289</sup> di affidabilità relativo agli ISA vengono individuati per ciascun singolo ISA basandosi

---

<sup>286</sup> Questa nota tecnica, oltre a descrivere i criteri individuati per l'evoluzione dello studio di settore, identificava i *clusters* in cui suddividere i contribuenti, definiva la funzione di ricavo e, infine, descriveva le ulteriori analisi, vale a dire l'analisi discriminante, quella della coerenza, quella della normalità economica e quella della congruità, previste in fase di applicazione dello studio di settore per definire i ricavi presunti e la loro adeguatezza rispetto a quelli dichiarati.

Per ulteriore approfondimento si veda il contributo di CAMINITI R. "*Il nuovo modello metodologico degli ISA...*", *op. cit.*, pp. 2907-2913.

<sup>287</sup> Sul punto specifica CAMINITI R. "*Il nuovo modello metodologico degli ISA...*", *op. cit.*, p. 2910, che a volte le territorialità venivano approvate separatamente dalla nota metodologica complessiva, anche in considerazione del fatto che esse si applicavano, in molti casi, a più studi di settore.

<sup>288</sup> Ad esempio come nel caso dell'indice sintetico AG74U – Attività fotografiche dove vi sono due distinte note tecniche: una dedicata agli esercenti attività di impresa (numerata 26.A), l'altra destinata agli esercenti arti e professioni (numerata 26.B).

<sup>289</sup> Punteggio che, secondo CAMINITI R. "*Il nuovo modello metodologico degli ISA...*", *op. cit.*, p. 2910, "(...) rappresenta il riferimento conclusivo dell'applicazione degli indici, così come prima era per gli studi il calcolo dei ricavi presunti, stimati con l'analisi della congruità e integrati dai risultati dall'analisi della normalità economica e dalla valutazione di coerenza (...)".

sulla corrispondente omonima nota tecnica e metodologica e delle tabelle dei coefficienti e della lista delle variabili per l'applicazione dell'indice nelle medesime riportate, nonché delle analisi territoriali, delle modalità di calcolo del coefficiente individuale e delle matrici per l'applicazione riepilogate in appositi allegati al decreto<sup>290</sup>.

L'allegato n. 71 al Decreto 23 marzo 2018, ovverosia quello che ha approvato ed introdotto i primi 69 ISA nell'ordinamento, contiene la descrizione generale della metodologia impiegata per la costruzione di tali indici.

Dall'analisi di questa descrizione si evince, *in primis*, come la costruzione dell'ISA si sviluppi attraverso cinque fasi della metodologia, la quale "(...) *individua un metamodello a livello di settore, ovvero la struttura fondamentale dei fattori che spiegano la generazione di valore della singola impresa che in esso opera, dalle cui differenti combinazioni sono determinati altrettanti modelli di business*"<sup>291</sup>.

In particolare, queste cinque fasi<sup>292</sup> riguardano le ricerche economiche, le analisi iniziali, l'individuazione dei modelli di *business*, la costruzione delle funzioni di stima e, infine, la costruzione dell'indice di affidabilità<sup>293</sup>.

---

<sup>290</sup> Per esempio, in riferimento ai primi 69 indici sintetici di affidabilità fiscale approvati con il decreto 23 marzo 2018, tali ulteriori allegati sono il n. 72 (Modalità di calcolo del coefficiente individuale) e n. 73 (matrici per l'applicazione). Attraverso l'applicazione del primo, le stime dei Ricavi per addetto e del Valore aggiunto per addetto sono personalizzate per ogni singolo contribuente sulla base di uno specifico coefficiente individuale, il quale si appresta a misurare le differenze persistenti nella produttività delle imprese (ciò può essere dovuto, ad esempio, a delle diverse abilità manageriali, al potere del mercato, ad un eventuale fase di retrocessione economica, ecc.) e viene calcolato sulla base dei dati delle precedenti otto annualità di dichiarazioni fiscali relative agli studi di settore. Quanto poi agli "effetti individuali", questi ultimi risultati sono personalizzati per ogni singolo contribuente sulla base degli effetti individuali calcolati con il nuovo modello di stima.

Più nel dettaglio, poi, la nota tecnica e metodologica contenuta nell'allegato n. 72 descrive i modi per calcolare il coefficiente individuale per la stima del Valore aggiunto per addetto. Tali modalità sono le stesse per tutte le funzioni di stima; quindi, quelle relative alla stima del Valore aggiunto sono identiche a quelle relative al coefficiente individuale per la stima dei Ricavi per addetto.

Invece, nella nota tecnica e metodologica contenuta nell'allegato n. 73 sono descritte le matrici (dell'analisi fattoriale, le medie dei fattori, i pesi delle misture e i determinanti delle matrici di varianza/covarianza, le matrici inverse di varianza/covarianza, le matrici per il calcolo del coefficiente individuale) per l'applicazione degli ISA elaborati nel 2017.

<sup>291</sup> CAMINITI R. "Il nuovo modello metodologico degli ISA...", *op. cit.*, p. 2910.

<sup>292</sup> Secondo quanto evidenziato brevemente da INGRAO G., "Prime considerazioni sul ruolo degli indicatori di affidabilità...", *op. cit.*, p. 194, nota 11, "la metodologia statistico-economica utilizzata per la costruzione degli ISA si basa, tra l'altro, sui seguenti parametri: analisi dei dati dichiarati dai contribuenti ai fini degli studi di settore nei periodi di imposta dal 2008 al 2015; definizione dei gruppi omogenei (cluster) in base ai fattori che denotano e definiscono il relativo modello di business (MoB); modelli di regressione basati su panel data".

<sup>293</sup> CAMINITI R. "Il nuovo modello metodologico degli ISA...", *op. cit.*, p. 2911, precisa che "sulla base di fondamenti teorici consolidati in letteratura, la prima fase di elaborazione introduce un

Così facendo, questa metodologia consente di esplicitare il metamodello a livello di settore, ovvero, come già anticipato, la struttura essenziale dei fattori che spiegano la generazione di valore della singola impresa che in esso opera e dalla cui diverse combinazioni sono determinati, appunto, i vari modelli di *business*, i quali saranno, a loro volta, ulteriormente distinti solo quando la specializzazione di prodotto/servizio comporta una struttura differente della catena del valore.

Nella fase di analisi iniziale, vengono presi in considerazione, per ogni singolo ISA, i dati dichiarati dal contribuente ai fini dell'applicazione degli studi di settore nei periodi di imposta dal 2008 al 2015, avendo però svolto, in via preliminare, delle analisi statistiche per rilevare la completezza, la coerenza e la correttezza delle informazioni, eventualmente anche con un confronto con banche dati esogene e il complesso dell'intera platea di contribuente, individuando così le posizioni non utilizzabili per la costruzione dell'ISA.

Inoltre, diversamente da quanto accadeva nel periodo di vigenza degli studi di settore, la metodologia ISA prevede la stima di più basi imponibili, cioè vengono stimati i ricavi, i compensi, il valore aggiunto ed il reddito. Oltretutto, si è giunti ad un'unica regressione, *“intesa come probabilità di abbinamento ad uno specifico segmento di imprese o mercato, in cui la probabilità di appartenenza ai cluster è una delle variabili esplicative, mentre prima con gli studi di settore l'abbinamento ad un determinato settore avveniva in automatico attraverso il codice ATECO”*<sup>294</sup>. Come verrà più ampiamente analizzato nel prossimo paragrafo, nella metodologia ISA l'individuazione dei vari MOB passa preliminarmente per l'individuazione dei *clusters* rappresentativi dei MOB, sulla base degli aspetti definiti nel metamodello elaborato a partire delle informazioni relative al periodo di imposta 2015.

Anche per la costruzione di questi *clusters* è stata impiegata una tipologia di analisi che combina tra loro e in sequenza *“due tecniche statistiche di tipo multivariato: l'Analisi Fattoriale, metodo di estrazione dei fattori tramite Analisi in Componenti Principali, e la Cluster Analysis, che viene applicata ai fattori risultanti*

---

*approccio di analisi economica uniforme e standardizzabile e procede a scomporre le determinanti fondamentali della generazione del valore in altrettante aree e ad individuare i fattori principali da cui esse dipendono, ricercando quindi gli elementi che concorrono a definire la catena del valore interna ad un'impresa, identificando all'interno di un medesimo settore la differenziazione tra modelli di business possibili e alternativi”*.

<sup>294</sup> COVINO E. e COVINO S., *“Gli indici sintetici di affidabilità...”*, op. cit., pp. 252-253.

*dall'Analisi Fattoriale per identificare gruppi omogenei di operatori economici (cluster) sulla base dei fattori costituenti il metamodello*<sup>295</sup>.

Poi, attraverso la valutazione dei *clusters* in termini di significatività economica combinata all'analisi statistica, si individuano i MOB; quindi, alla luce di questa modalità di costruzione, secondo autorevole dottrina<sup>296</sup>, *“l'omogeneità dei gruppi deve essere interpretata, non tanto in rapporto alle caratteristiche delle singole variabili costituenti i fattori, quanto in funzione delle principali interrelazioni esistenti tra i fattori stessi, che concorrono a definire il profilo dei singoli gruppi”*. Attraverso queste fasi di analisi si determina, quindi, la probabilità di appartenenza del singolo contribuente ai MOB anche avendo riferimento alle altre annualità del *panel*.

Poi, l'ultima fase metodologica generale, collocata esattamente prima di quella specifica di individuazione del livello di affidabilità fiscale<sup>297</sup>, attiene all'individuazione delle funzioni di stima, che sono definite mediante un modello economico che fa diretto riferimento al fattore lavoro dal momento che è esso il fattore determinante per la creazione del valore: *“i due modelli di stima mirano alla misura, in maniera indipendente, delle due diverse variabili ‘Valore aggiunto per addetto’ e ‘Ricavo per addetto’”*<sup>298</sup>.

*In secundis*, si nota come la metodologia statistico-economica impiegata per la costruzione degli ISA si fonda su diversi elementi: un'analisi della qualità delle informazioni dichiarate nei modelli di rilevazione dei dati degli studi di settore, anche mediante il confronto delle stesse con altre banche dati e con annualità precedenti; la definizione dei *clusters* secondo fattori che denotano e definiscono il relativo modello di *business* (cd. MOB); modelli di regressione basati su *data panel*, cioè dati ed informazioni relativi a più periodi di imposta; una valutazione in termini di gradualità dell'affidabilità fiscale.

---

<sup>295</sup> *Ibidem*.

<sup>296</sup> *Ibidem*.

<sup>297</sup> Come si è già detto nel corso di questo capitolo, *“la valutazione dell'affidabilità fiscale è ovviamente la finalità della metodologia del nuovo strumento di compliance, che, sviluppate le analisi metodologiche e il modello di stima di carattere generale, viene poi specificatamente adattato e applicato a ciascun ISA, e quindi al corrispondente settore, per poi essere misurato sul singolo contribuente”*.

Sul punto si veda CAMINITI R. *“Il nuovo modello metodologico degli ISA...”*, *op. cit.*, p. 2912.

<sup>298</sup> CAMINITI R. *“Il nuovo modello metodologico degli ISA...”*, *op. cit.*, p. 2912.

### 3.4.1. I Modelli Organizzativi di *Business* (MOB).

Una delle caratteristiche dominanti della realtà economica ed imprenditoriale di un Paese è, sicuramente, l'eterogeneità.

Se si considera che circa tre milioni di contribuenti, con diversi profili strutturali, sono soggetti agli ISA, appare evidente, anche al fine di superare le criticità manifestatesi in vigenza degli studi di settore, la necessità di riuscire a ricomporre questa eterogeneità di impresa in "tipi" che esprimano una significativa omogeneità di profilo al loro interno.

Proprio avendo di mira tale obiettivo, la nuova metodologia ISA, come anticipato nel precedente paragrafo, è fondata sull'individuazione dei modelli di *business* (cd. MOB), i quali, in primo luogo, rappresentano la struttura della "Catena di Valore"<sup>299</sup> alla base del processo di produzione del bene o del servizio e, in secondo luogo, sono espressivi delle differenze essenziali che derivano dalle diverse combinazioni delle funzioni operative di impresa (quali ad esempi quella della produzione, della logistica, quella commerciale, ecc.).

Secondo una parte della dottrina<sup>300</sup>, al MOB "*viene attribuito grande rilievo in quanto oltre ad essere ben conosciuto e utilizzato nell'analisi economica è anche altamente rappresentativo delle modalità con cui un'impresa opera sul mercato, a nulla rilevando il settore di appartenenza*".

Infatti, "*le determinanti fondamentali del Valore sono analizzate in base ad una*

---

<sup>299</sup> La "Catena di Valore" è un modello che permette di descrivere la struttura di un'organizzazione come un insieme limitato di processi. Questo modello è stato teorizzato nel 1985 da Michael E. Porter nel suo "*Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*"; l'Autore qualifica un'organizzazione come un insieme di nove processi, di cui 5 primari e 4 di supporto. I processi primari sono quelli che contribuiscono direttamente alla creazione del prodotto o del servizio e sono la logistica in ingresso, le attività operative, la logistica in uscita, il marketing e l'assistenza al cliente. I processi di supporto, invece, sono quelli che non contribuiscono direttamente alla creazione del prodotto o del servizio ma sono comunque necessari per la sua produzione. Essi sono gli approvvigionamenti, la gestione delle risorse umane, lo sviluppo delle tecnologie e le attività infrastrutturali.

I vantaggi di questa metodologia riguardano, principalmente, il minor numero di strutture identificabili; con questo metodo, infatti, sono sufficienti meno *clusters* per rappresentare efficacemente un settore.

Tuttavia, anche i limiti di questo modello sono palesi: esso si adatta prevalentemente a grandi organizzazioni che trattano la produzione di beni. Per le organizzazioni diverse da quelle di produzione, comunque, è possibile usare questo modello come uno spunto per l'analisi dei processi, adattandolo all'organizzazione oggetto di studio.

Sull'argomento, per approfondire maggiormente, si veda SANTESSO E., "*Lezioni di economia aziendale*", Giuffrè Editore, Milano, 2010, pp. 119 ss.

<sup>300</sup> NOCERA C., "*Guida ai nuovi ISA...*", *op. cit.*, p. 13.

stessa “griglia” utilizzata per tutti i macrosettori economici e articolata”<sup>301</sup> in quattro distinti aree o blocchi.

Questo approccio si fonda, quindi, sul concetto di “valore”.

Analizzando il significato di tale termine, si possono individuare quattro “blocchi”<sup>302</sup> di analisi che permettono di scomporre le determinanti fondamentali della generazione del Valore in altrettante aree e individuare, in questo modo, i fattori principali da cui esse dipendono.

Questi quattro “blocchi” sono:

- la *Value Proposition*: essa consiste, letteralmente, nel valore generato dalla proposta di mercato. Detto in altri termini, essa si sostanzia nella proposta principale di valore che riguarda il prodotto o il servizio offerto al mercato, il modo in cui vengono effettuate le lavorazioni/trasformazioni, il target di clienti che generano valore all’impresa o al professionista;
- la *Value Network*: essa consiste, letteralmente, nel valore generato dalle relazioni di rete, vale a dire il valore generato dai rapporti con operatori e soggetti esterni. Detto in altri termini, essa si sostanzia nel modello di generazione del ricavo/compenso come le politiche di prezzo, le strutture di costo, la struttura dei ricavi specie quelli derivanti da attività cd. “*no core*”, ossia non costituenti l’attività principale del contribuente. Essa riguarda, inoltre, i canali distributivi, gli intermediari, le subforniture esternalizzate a terzi, gli accordi e gli scambi con i fornitori di materie prime e semilavorati, i servizi di produzione svolti per conto di un committente, giusto per citare qualche esempio a fini chiarificatori. In particolare, poi, per i professionisti la *value network* identifica il valore che deriva dal rapporto con altri studi professionali anche, e soprattutto, in forma esclusiva.
- la *Value Finance*: essa consiste, letteralmente, nel valore associato alla specificità della struttura di ricavi e costi, ovverosia nel modello di generazione del ricavo/compenso. Detto in altri termini, essa riguarda, per esempio, le politiche di determinazione del prezzo, le strutture di costo, la struttura dei ricavi, in particolare quelli che derivano da attività non tipiche,

---

<sup>301</sup> *Ibidem*.

<sup>302</sup> Si riprende il medesimo termine utilizzato dall’Agenzia delle Entrate nella circolare n. 17 del 2 agosto 2019.

caratteristiche dell'impresa. Con particolare riguardo, poi, alle attività esercitate dai professionisti, la *value finance* indica l'apporto delle competenze specialistiche in cui può articolarsi un medesimo servizio professionale.

- la *Value Architecture*: essa consiste, letteralmente, nel valore generato dalle specificità organizzative, ossia negli *assets* tecnologici e professionali che generano vantaggi competitivi. Detto in altri termini, essa riguarda gli strumenti tecnologici trasversali all'organizzazione (come ad esempio l'infrastruttura ICT), nelle risorse professionali specifiche e nelle competenze specialistiche che contribuiscono a determinare il vantaggio competitivo, il carattere distintivo dell'impresa sul mercato.

Nella fase di costruzione degli ISA, dunque, oltre a valutare la significatività economica, ad essere studiata è anche la significatività economica dei modelli di *business*.

In particolare, viene studiata la loro capacità di spiegare il valore aggiunto per addetto.

Occorre precisare, però, che nella metodologia ISA l'individuazione dei vari MOB passa preliminarmente per l'individuazione dei *clusters* rappresentativi dei MOB, sulla base degli aspetti definiti nel metamodello elaborato a partire delle informazioni relative al periodo di imposta 2015.

Pertanto, similmente a quanto veniva effettuato per gli studi di settore, i contribuenti sono stati distinti in gruppi omogenei (i cd. *clusters*).

Tuttavia, diversamente da quanto avveniva in passato, la classificazione non è stata svolta sulla base di caratteristiche strutturali simili, ma fondandosi su fattori che denotano e definiscono il modello organizzativo di *business* (con un evidente apporto in termini di semplificazione nei dati e nelle informazioni richieste).

Secondo autorevole dottrina<sup>303</sup>, questa operazione “(...) dovrebbe migliorare l'individuazione di cluster di imprese che fino ad ora si spingevano ad individuare specificità a livello di prodotto/servizio e/o di fasi di lavorazioni non sempre giustificata da una reale differenza in termini di valore creato”.

Anche per la costruzione dei *clusters* previsti per l'applicazione degli ISA, in

---

<sup>303</sup> NOCERA C., “Guida ai nuovi ISA...”, *op. cit.*, p. 13.



maniera identica a quanto veniva fatto in vigenza degli studi di settore, è stata impiegata una tipologia di analisi che combina tra loro e in sequenza “*due tecniche statistiche di tipo multivariato: l’Analisi Fattoriale, metodo di estrazione dei fattori tramite Analisi in Componenti Principali, e la Cluster Analysis, che viene applicata ai fattori risultanti dall’Analisi Fattoriale per identificare gruppi omogenei di operatori economici (cluster) sulla base dei fattori costituenti il metamodello*”<sup>304</sup>.

Poi, attraverso la valutazione dei clusters in termini di significatività economica combinata all’analisi statistica, si individuano i MOB; quindi, secondo autorevole dottrina<sup>305</sup>, “*l’omogeneità dei gruppi deve essere interpretata, non tanto in rapporto alle caratteristiche delle singole variabili costituenti i fattori, quanto in funzione delle principali interrelazioni esistenti tra i fattori stessi, che concorrono a definire il profilo dei singoli gruppi*”.

Attraverso queste fasi di analisi si determina, quindi, la probabilità di appartenenza del singolo contribuente ai MOB anche avendo riferimento alle altre annualità del *panel*.

In linea generale, dunque, come sottolineato in dottrina<sup>306</sup>, “*qualora uno o più MOB risultino significativi dal punto di vista economico, ma non da quello statistico, la struttura dei cluster viene nuovamente analizzata, con riguardo sia al profilo economico che a quello statistico, fino ad individuare la soluzione significativa da entrambi i punti di vista*”.

In conclusione, attraverso questo procedimento, che consente di individuare il metamodello a livello di settore, cioè la struttura fondamentale dei fattori economico-gestionali da cui dipende la generazione del valore di un’impresa, si originano i vari MOB.

Secondo la SO.S.E. S.p.A. questa metodologia, che si fonda su fondamenti teorici comunque presenti nella letteratura scientifica<sup>307</sup>, presenta, principalmente tre vantaggi.

---

<sup>304</sup> COVINO E. e COVINO S., “*Gli indici sintetici di affidabilità...*”, *op. cit.*, p. 252.

<sup>305</sup> *Ibidem*.

<sup>306</sup> CAMINITI R. “*Il nuovo modello metodologico degli ISA...*”, *op. cit.*, p. 2911.

<sup>307</sup> Infatti, il concetto di modello di *business* è ben radicato nell’analisi economica e, in modo particolare negli studi manageriali, almeno a partire dalla metà degli anni ’90 (come ad esempio AMIT e ZOTT nel 2009, OSTERWALDER et al. nel 2005, MORRIS et al. sempre nel 2005, AL DEBEI e AVISON nel 2010 e TEECE sempre nel 2010).

Innanzitutto, questo metodo si fonda su fondamenti teorici consolidati e ben rintracciabili nella letteratura scientifica.

Poi, questo metodo introduce un approccio di analisi uniforme e standardizzabile.

Infine, viene adottato un criterio di rappresentazione – appunto i citati modelli di *business* – del modo di operare nel mercato dell’impresa secondo il quale la specializzazione produttiva non richiede, generalmente, di essere declinata nel dettaglio delle varie specializzazioni, a meno che queste ultime non comportino delle strutture di *business* diverse nella catena interna del valore.

Di conseguenza, l’utilizzo di questo metodo e di tale criterio di rappresentazione consente di ridurre anche la numerosità dei gruppi di impresa con cui viene rappresentata la realtà del settore<sup>308</sup>.

In conclusione, secondo la dottrina<sup>309</sup>, questa nuova metodologia di individuazione dei modelli organizzativi permette anche una maggiore stabilità del sistema nel corso del tempo oltre ad una “*assegnazione più robusta del contribuente al cluster*”.

### **3.4.2. Stima di più basi imponibili.**

Un’ulteriore diversità rispetto alla disciplina in materia di studi di settore attiene all’oggetto della stima effettuata per costruire gli ISA.

Come anticipato, mentre per gli studi di settore era prevista la sola stima dei ricavi, per gli ISA l’analisi viene estesa a più basi imponibili, ovverosia si stimano non solo i ricavi e compensi, ma anche il valore aggiunto ed il reddito. Ciò con l’obiettivo specifico di ottenere una valutazione più completa del conto economico, secondo quanto espressamente previsto dall’articolo 1, commi 634 e 636 della Legge di Stabilità 2015.

*In primis*, dunque, si misura l’affidabilità dell’ammontare dei ricavi/compensi che gli operatori economici conseguono attraverso il processo produttivo con riferimento al contributo di ciascun addetto.

Poi, mediante il valore aggiunto per addetto si misura l’affidabilità del valore aggiunto creato con riferimento al contributo di ciascun addetto.

Infine, con il reddito per addetto si determina l’affidabilità del reddito che gli

---

<sup>308</sup> Per ulteriore approfondimento sul tema si rimanda a NOCERA C., “*Guida ai nuovi ISA...*”, *op. cit.*, pp. 13-15.

<sup>309</sup> NOCERA C., “*Guida ai nuovi ISA...*”, *op. cit.*, p. 21.

operatori economici realizzano in un determinato periodo di imposta sempre con riferimento al contributo di ciascun addetto.

In questo modo si valuta il grado di affidabilità tanto dei ricavi e compensi, quanto del valore aggiunto, utilizzando delle “*variabili normalizzate in ragione del numero complessivo degli addetti*”<sup>310</sup>.

Sotto il profilo prettamente metodologico la variabile dipendente, così costruita, conferisce, verosimilmente, una maggiore stabilità della funzione di stima, riducendo, quindi, l’effetto di variabilità dei costi legati alla formazione del valore aggiunto.

### **3.4.3. Il nuovo modello di stima.**

Nel precedente paragrafo si è visto come, nel passaggio da studi di settore agli ISA, si è modificato l’oggetto della stima, che, oggi, riguarda più basi imponibili.

Ma ad essersi modificata è anche la funzione alla base di questo nuovo modello di stima.

Questo nuovo modello di stima, infatti, permette la stima dei ricavi, compensi e del valore aggiunto per addetto attraverso l’utilizzo di un modello microeconomico, ossia di una funzione di produzione di tipo Cobb-Douglas<sup>311</sup> in forma logaritmica

---

<sup>310</sup> *Ibidem*.

<sup>311</sup> La funzione matematica di Cobb-Douglas è una funzione formulata da C.W. Cobb e P.H. Douglas nel 1928 e molto usata nell’analisi economica. Per essere tecnicamente più precisi, C.W. Cobb e P.H. Douglas hanno elaborato una classe di funzioni di produzione Cobb-Douglas, chiamate anche log-lineari in quanto lineari nei logaritmi, di cui quella analizzata nella presente nota costituisce la forma più elementare.

Essa descrive come varia il prodotto o l’utilità in relazione al variare, rispettivamente, dei fattori di produzione (funzione di produzione C-D) o della quantità di diversi beni (funzione di utilità C-D). Nella sua forma più semplice la funzione di produzione C-D può essere rappresentata in questo modo:  $Q = A (L^a K^b)$ . In questa funzione Q è la quantità prodotta, la quale deriva dall’utilizzo del fattore lavoro (L) e del fattore capitale (K).

A, invece, è una costante che rappresenta l’efficienza nell’uso dei fattori produttivi, vale a dire un parametro di efficienza che indica il livello della tecnologia, mentre a e b sono parametri esponenziali. Se la somma (a+b) è uguale a 1 la funzione di produzione presenta dei rendimenti costanti, vale a dire aumentando l’impiego di L e K, la produzione cresce proporzionalmente. Se, invece, la somma (a+b) è minore di 1 si hanno rendimenti decrescenti; infine se la somma (a+b) è superiore a 1, i rendimenti saranno crescenti.

Questa funzione è diventata molto popolare sia perché ha proprietà matematiche, quali la differenziabilità, la facilità con cui è possibile trattarle analiticamente e la quasiconcavità, che rendono molto più semplici le successive elaborazioni, come ad esempio il calcolo della produttività marginale dei fattori, ma anche per il fatto che, in molti casi, la realtà può essere ben rappresentata dalla stima econometrica di questa funzione.

su valori *pro-capite*<sup>312</sup>.

La trasformazione delle variabili in logaritmi comporta un vantaggio in termini di interpretazione dei coefficienti.

In passato, infatti, per la costruzione ed elaborazione degli studi di settore veniva impiegata una funzione di regressione lineare semplice, la quale aveva come diretta conseguenza quella di provocare un effetto identico tanto sul piccolo quanto sul grande operatore economico.

Secondo la dottrina<sup>313</sup> che ha analizzato l'argomento, invece, l'adozione della funzione di regressione calcolata su scala logaritmica consente di evitare, anche nell'ottica di una migliore declinazione della pretesa fiscale nei confronti di soggetti aventi diverse dimensioni, che *“si formi una pretesa quantitativamente identica per un soggetto di grandi dimensioni e per uno di piccole dimensioni: ne potrebbe derivare una penalizzazione per i piccoli contribuenti, i quali hanno un costo del venduto più basso, e un ‘favore’ per i grandi contribuenti che potrebbero agevolmente ‘appiattirsi’ sulle soglie dei ricavi”*.

Inoltre, sempre secondo la medesima dottrina<sup>314</sup>, l'adozione della funzione di regressione logaritmica consentirà, da una parte, una *“maggiore interpretabilità economica dei coefficienti stimati”* in termini di elasticità e una *“migliore aderenza dei risultati alla realtà economica”*, ma anche maggiore stabilità e robustezza delle stime econometriche.

Pertanto, si è preferito impiegare per la costruzione degli ISA un'unica regressione, non differenziandola a seconda del *cluster* di appartenenza del contribuente, utilizzando la probabilità di appartenenza ai *clusters* come una delle variabili esplicative.

#### **3.4.4. Dati panel.**

Con l'introduzione degli ISA, come si è notato nei paragrafi precedenti e come si continuerà a vedere anche nei prossimi paragrafi, si sono modificati numerosi

---

<sup>312</sup> Il fattore lavoro (L) è, infatti, l'*input* fondamentale impiegato per la creazione del valore dal momento che la variabile risposta (ossia i ricavi, il valore aggiunto ed il reddito) nonché le variabili esplicative quantitative sono espresse in rapporto rispetto al numero degli addetti. Pertanto, il nuovo modello di stima utilizzato per la costruzione degli ISA viene definito, tecnicamente, modello *pro-capite* e consente di tenere sempre sotto controllo il fattore dimensionale.

<sup>313</sup> NOCERA C., *“Guida ai nuovi ISA...”*, *op. cit.*, p. 16.

<sup>314</sup> NOCERA C., *“Guida ai nuovi ISA...”*, *op. cit.*, p. 21.

elementi.

Tra di essi, vi è anche il periodo di osservazione e di analisi dei dati: infatti si passa ad un ambito temporale di otto periodi di imposta, a partire, per il primo anno di applicazione, dal 2008, anno che ha preceduto la crisi economica.

Secondo autorevole dottrina<sup>315</sup>, “*la scelta di un ampio arco temporale di comparazione comporta il superamento delle attuali regressioni, riferite ad un singolo periodo di imposta, a favore di modelli di regressione basati sui cd. ‘dati panel’, ossia dati ed informazioni relativi a soggetti esistenti in alcuni o in tutti i periodi di imposta considerati*”.

Si è passati, dunque, da una regressione *cross section*, cioè riferita ad un singolo periodo di imposta, ad un modello di regressione fondato sui dati *panel*<sup>316</sup> (cd. *panel* non bilanciato poiché i dati e le informazioni sono relativi a soggetti esistenti in solo alcuni o in tutti i periodi di imposta considerati).

Ciò significa che se i contribuenti sono inclusi almeno per un periodo di imposta nel periodo di osservazione, essi saranno comunque inclusi nel campione, anche qualora, successivamente a quel primo anno, abbiano cessato l’attività prima dell’ultimo anno considerato.

Anche sui dati *panel* la SO.S.E. ha espresso la sua opinione, specificandone il principale vantaggio. Essi, infatti, consentirebbero di cogliere fenomeni congiunturali che possono aver influito nei diversi periodi e, di conseguenza, di effettuare delle stime maggiormente puntuali e precise in merito all’efficienza produttiva del singolo contribuente soggetto ad esame, sì da ricomprendere nell’analisi anche gli eventuali effetti negativi del ciclo economico.

Questo è un altro elemento per cui gli ISA si differenziano dai precedenti studi di settore.

Mentre, infatti, in passato era stato necessario introdurre, *ex post*, specifici correttivi di natura congiunturale al fine di correggere le risultanze dello strumento presuntivo

---

<sup>315</sup> NOCERA C., “*Guida ai nuovi ISA...*”, *op. cit.*, p. 15.

<sup>316</sup> I dati *panel* o longitudinali derivano da una serie di osservazioni ripetute nel tempo su di un insieme di unità statistiche, quali persone, famiglie, regioni, imprese, ecc. Questi dati offrono, quindi, alcuni vantaggi rispetto ai dati sezionali e alle serie storiche. In primo luogo, essi contengono più osservazioni di una singola serie storica. Oltretutto, il loro uso semplifica l’analisi di problemi economici dove la dimensione intertemporale risulta rilevante. Infine, a differenza delle serie storiche macroeconomiche più aggregate, i dati *panel* permettono di analizzare il comportamento a livello individuale, controllando l’eterogeneità tra le unità.

– i correttivi anticrisi -, con l'introduzione dei dati *panel* nella costruzione ed elaborazione degli ISA ciò non sarà più necessario.

In conclusione, quindi, i dati *panel* contengono più informazioni, più variabilità e, di conseguenza, meno collinearità tra le variabili, producendo, almeno a livello teorico, delle stime più efficienti e più precise rispetto a quelle degli studi di settore. Inoltre, essi consentono di identificare effetti che non sono individuali nei dati sezionali, di studiare la dinamica delle relazioni nel tempo e di controllare l'effetto delle specificità individuali, cioè di tenere in considerazione delle variabili costanti nel corso del tempo non osservate a causa della mancata disponibilità di dati.

Inoltre, secondo autorevole dottrina<sup>317</sup>, attraverso questo nuovo modello di stima che coglie l'andamento ciclico dell'economia, *“rispetto al passato i dati dovrebbero essere pronti e disponibili con maggior anticipo”*.

#### **3.4.5. Effetto individuale.**

Un'altra conseguenza dell'adozione di un nuovo modello di stima è il cd. effetto individuale<sup>318</sup>.

I risultati della stima sono, infatti, personalizzati per ogni singolo contribuente sulla base degli effetti individuali calcolati con il nuovo modello di stima.

Utilizzando le parole della SO.S.E. S.p.A., *“sono colte le caratteristiche specifiche dei singoli operatori attraverso i coefficienti individuali che variano per soggetto”*.

In questo modo, innanzitutto, si fornisce una stima maggiormente puntuale, la quale tiene conto anche dei comportamenti individuali dei soggetti nel tempo e, inoltre, si può misurare un'eterogeneità persistente nel tempo.

Ci sono, infatti, delle differenze che persistono nella produttività delle imprese (si pensi, ad esempio, a quelle differenze causate da diverse abilità manageriali, da un diverso potere di mercato del soggetto ecc.) e, viceversa, delle differenze che sono transitorie nella produttività delle imprese, poiché dovute, per esempio, a *shock* di domanda o di offerta nel territorio in cui opera l'impresa.

Attraverso il nuovo modello di stima utilizzato si riesce a tenere in considerazione

---

<sup>317</sup> BERARDO G. e DULCAMARE V., *“I nuovi indici di affidabilità...”*, *op. cit.*, p. 2433.

<sup>318</sup> In merito alle modalità di acquisizione del coefficiente si rinvia al paragrafo 1.5.2. della circolare n. 17/E del 2 agosto 2019, posto che tale fase, al momento attuale, risulta già normalmente espletata. Si tratta, in sostanza, di un coefficiente individuale, il cui significato è esplicitato al paragrafo 4.1. della circolare n. 20/E del 9 settembre 2019.

sia le differenze persistenti che quelle transitorie nella definizione del livello di affidabilità del contribuente.

#### **3.4.6. Andamento congiunturale.**

Occorre precisare che il nuovo modello di stima, che si è iniziato ad analizzare nel paragrafo 3.3.3., si fonda sul modello elaborato, in ambito econometrico, da Yair Mundlak nel 1978<sup>319</sup>.

Questo nuovo modello di stima, proprio attraverso l'utilizzo dei *panel data*, analizza tanto gli andamenti economici del settore e del territorio, quanto gli andamenti economici dei singoli operatori economici. In questo modo, l'analisi statistica tiene immediatamente conto dell'andamento congiunturale, tanto in relazione al ciclo economico di settore, quanto in relazione a quello individuale, e non richiede più l'introduzione *a posteriori* di correttivi anticrisi, come invece era necessario in vigenza degli studi di settore.

#### **3.4.7. Il confronto con banche dati esterne.**

Come evidenziato dalla dottrina<sup>320</sup>, nell'arco di un ventennio di vigenza sono stati strutturati ben 204 studi di settore i quali ricomprendevano circa 3 mila modelli organizzativi per oltre 4,3 milioni di contribuenti titolari di partita IVA (PMI e professionisti). Per giungere a tale "impalcatura", resa possibile soprattutto dalla trasmissione delle dichiarazioni fiscali da parte dei professionisti, si è giunti alla creazione di una gigantesca banca-dati degli studi di settore, contenente dati riferiti a svariate informazioni. A titolo esemplificativo e non esaustivo tale banca dati contiene informazioni inerenti agli elementi strutturali (consumi di energia elettrica; consumi di gas; SCIA e permessi di costruire), al modello produttivo (fasi produttive svolte all'interno dell'impresa; fasi svolte in collaborazione con terzi; delocalizzazione territoriale; beni strumentali e grado di automazione del ciclo produttivo; agevolazioni fiscali; quadro RX di Unico; le forme partecipate) al modello commerciale (struttura e composizione dei canali distributivi; struttura della rete di vendita; composizione del portafoglio prodotti; apertura verso mercati

---

<sup>319</sup> MUNDLAK Y., "On the Pooling of Time Series and Cross Section Data", *Econometrica*, vol. 46, issue 1, 1978, pp. 69-85.

<sup>320</sup> NOCERA C., "Guida ai nuovi ISA...", *op. cit.*, p. 9.

internazionali; quadro VT del Modello IVA; esportazioni extra UE; modelli IVA; esportazioni intra UE; modelli Intrastat), al modello del fattore lavoro (struttura del lavoro dipendente; apporto del lavoro familiare; altre forme di apporto lavorativo) e ai dati contabili (conto economico; stato patrimoniale; società di persone; società di capitali (AIDA e Camere di commercio).

Similmente all'elaborazione degli studi di settore e ancora di più nell'era dei *Big Data*<sup>321</sup>, il processo di costruzione degli ISA e la stima del grado di affidabilità fiscale si fonda sulla comparazione dei dati dichiarati ai fini degli ISA con le informazioni richieste, *in primis*, in altri modelli di dichiarazione, ma anche con altre banche dati istituzionali esterne, quali banche dati di amministrazioni, università, enti ed istituti di ricerca<sup>322</sup>.

Queste ultime non sono soltanto le banche dati fiscali, ma anche quelle non fiscali. Tra quelle del primo gruppo si citano, a titolo esemplificativo e non esaustivo, i modelli Certificazione Unica<sup>323</sup>, i modelli 770 semplificato<sup>324</sup>, i modelli IRAP<sup>325</sup>, i

---

<sup>321</sup> Nel linguaggio statistico ed informatico con il termine *Big Data* si indica, in maniera generica, una raccolta di dati informativi talmente estesa in termini di volume, velocità e varietà da richiedere tecnologie e metodi analitici specifici per l'estrazione di valore o conoscenza.

Questo termine, quindi, secondo la definizione datane da DE MAURO A., GRECO M. e GRIMALDI M., "*A formal definition of Big Data based on its essential features*", Library Review, vol. 65, n. 3, 2016, pp. 122-135, viene impiegato per fare riferimento alla capacità, prima della scienza dei dati, di analizzare o estrapolare e mettere in relazione un'enorme mole di dati di natura eterogenea, sia strutturati che non, attraverso l'utilizzo di sofisticati metodi statistici e informatici di elaborazione, con lo scopo di scoprire i legami tra diversi fenomeni e, persino, prevedere possibili eventi futuri.

<sup>322</sup> BERARDO G. e DULCAMARE V., "*I nuovi indici di affidabilità...*", *op. cit.*, p. 2433, ad esempio sottolineano che "*con riferimento ai dati già disponibili, ad esempio, è previsto l'utilizzo dei dati dell'Osservatorio del mercato immobiliare (cd. OMI). Con riguardo ai dati di fonte esterna, invece, dovrebbero, tra gli altri, essere utilizzati quelli presenti nel Pubblico Registro Automobilistico (PRA) al fine di realizzare l'indice applicabile all'attività di trasporto di merci su strada*"

<sup>323</sup> Secondo la definizione disponibile sul sito istituzionale dell'Agenzia delle Entrate, "*i sostituti d'imposta utilizzano la Certificazione unica 2020 (Cu), per attestare i redditi di lavoro dipendente e assimilati, i redditi di lavoro autonomo, provvigioni e redditi diversi nonché i corrispettivi derivanti dai contratti di locazioni brevi. La Certificazione unica va rilasciata al percettore delle somme, utilizzando il modello 'sintetico' entro il 31 marzo. Sempre entro il 31 marzo va effettuata la trasmissione telematica della Cu all'Agenzia delle Entrate, utilizzando il modello 'ordinario'*".

<sup>324</sup> Il Modello 770 semplificato viene utilizzato dai sostituti di imposta, comprese le amministrazioni statali, per comunicare via internet (precisamente Fisconline se la dichiarazione riguarda un numero di soggetti non superiore a 20 o Entratel se la dichiarazione riguarda un numero di soggetti superiore a 20) i dati fiscali dei contribuenti, relativi alle ritenute operate nell'anno solare precedente. Il modello, quindi, contiene i dati delle certificazioni rilasciate ai soggetti che in quell'anno hanno percepito vari tipi di reddito.

<sup>325</sup> Il modello IRAP è il modello utilizzato per dichiarare, appunto, l'imposta regionale sulle attività produttive, disciplinata dal decreto legislativo n. 446 del 1997.



modelli Unico<sup>326</sup>, le dichiarazioni IVA inizio attività<sup>327</sup>, i bilanci civilistici redatti ai sensi degli articoli 2423 ss. del codice civile, i modelli IVA<sup>328</sup>, l'archivio dei bonifici per la ristrutturazione<sup>329</sup>, l'archivio delle locazioni immobiliari<sup>330</sup>, ecc.

Tra quelle appartenenti, invece, al secondo gruppo, si possono citare, sempre a titolo esemplificativo e non esaustivo, l'INPS Uniemens<sup>331</sup>, gli archivi della

---

<sup>326</sup> Il Modello UNICO viene utilizzato da diverse categorie di contribuenti, quali ad esempio società di persone e di capitali, enti non commerciali ma anche persone fisiche, per presentare all'Agenzia delle Entrate i documenti relativi al reddito maturato nel corso del periodo di imposta oggetto di accertamento. Esso deve essere presentato entro nove mesi dalla fine del periodo di imposta e, di solito, tale data coincide con il 30 settembre.

<sup>327</sup> Ai sensi del disposto dell'art. 35 del d.P.R. n. 633 del 1972, il soggetto che vuole intraprendere un'attività di impresa o di arti e professioni è tenuto a trasmettere, telematicamente tramite la Comunicazione Unica o in via autonoma ed entro trenta giorni dall'inizio dell'attività, la dichiarazione fiscale di inizio attività all'Agenzia delle Entrate. Il Fisco, poi, una volta ricevuta la dichiarazione, provvederà a trasmettere al soggetto interessato o ad un suo intermediario il numero di partita IVA. Tali modelli di dichiarazione di inizio attività, disponibili gratuitamente sul sito dell'Agenzia delle Entrate o sul sito del Ministero delle Finanze, sono il modello AA9/11 per le persone fisiche (lavoratori autonomi ed imprese individuali) e il modello AA7/10 per i soggetti diversi dalle persone fisiche.

<sup>328</sup> Il modello IVA è il modello di dichiarazione annuale che deve essere impiegato per presentare la dichiarazione IVA relativa al periodo di imposta precedente. Sono obbligati alla presentazione di tale modello tutti i titolari di partita IVA che esercitano attività di impresa, attività artistiche o professionali. Inoltre, per quanto riguarda il corrente periodo di imposta, il modello IVA deve essere presentato, solo ed esclusivamente in via telematica, tra il 1° febbraio e il 30 aprile 2020.

<sup>329</sup> Secondo quanto espressamente specificato sul sito istituzionale dell'Agenzia delle Entrate, *“le banche e Poste Italiane S.p.A. comunicano all'Anagrafe Tributaria i dati relativi ai pagamenti effettuati a mezzo bonifico di spese per interventi di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione energetica degli edifici. Le specifiche tecniche recepiscono le modifiche di carattere esclusivamente tecnico, introdotte con direttiva comunitaria, del codice riferimento operazione (CRO) adottato per le transazioni disposte tramite bonifico bancario. Le comunicazioni sono effettuate, in unica soluzione, entro il 28 febbraio con riferimento ai dati dell'anno precedente. Nel caso di scarto dell'intero file contenente le comunicazioni, va effettuato un nuovo invio non oltre il quinto giorno lavorativo successivo al 28 febbraio”*.

<sup>330</sup> I contratti di locazioni possono essere registrati o utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate (questa modalità è obbligatoria per gli agenti immobiliari e per i possessori di almeno 10 immobili, mentre è facoltativa per tutti gli altri contribuenti purché essi siano abilitati ai servizi telematici), o richiedendo la registrazione in ufficio (in questo caso è, quindi, necessario recarsi fisicamente presso un ufficio dell'Agenzia delle Entrate e compilare il relativo modello RLI) oppure, infine, incaricando un intermediario abilitato (es. professionisti, associazioni di categoria, CAF, ecc.) o un delegato. A questi fini, i nuovi contratti di locazione devono contenere una clausola con la quale il conduttore dichiara di aver ricevuto tutte le informazioni e la documentazione, comprensiva dell'attestato, sull'attestazione della prestazione energetica dell'edificio (cd. APE). Sul punto, per ulteriore approfondimento, si veda il sito dell'Agenzia delle Entrate (<http://www.agenziaentrate.gov.it/>).

<sup>331</sup> Il sistema Uniemens dell'INPS è quel sistema che consente e obbliga (non ottemperare a questi obblighi costituisce reato di omissione contributiva o evasione contributiva) i datori di lavoro ad inviare una denuncia mensile all'INPS. Introdotto dal 2010, esso è un sistema di trasmissione dei dati relativi alla retribuzione e alla contribuzione dei lavoratori. Detto in altri termini, con l'obiettivo di semplificare il flusso di dati retributivi e contributivi relativi ai lavoratori del settore privato, il legislatore ha previsto una denuncia mensile contenente le notizie che le aziende datrici di lavoro sono tenute a fornire riguardo i propri dipendenti. In particolare, tra questi dati vi è la retribuzione e la contribuzione. Inoltre questo sistema costituisce un rilevante flusso informativo dalle imprese allo Stato, il quale permette, in primo luogo, di verificare la congruità delle azioni normalmente poste in

Motorizzazione Civile (ACI)<sup>332</sup>, gli archivi delle strutture sanitarie private, i consumi di energia elettrica, gli albi professionali, gli archivi del Pubblico Registro Automobilistico (PRA)<sup>333</sup>, i dati dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ecc.

Questi ultimi dati sono i cd. dati precalcolati.

Per questi dati precalcolati il provvedimento n. 126200 del 10 maggio 2019 ha specificato le modalità di richiesta ed acquisizione del precalcolato ISA, le quali saranno esaminate nel dettaglio nel paragrafo 5.1.

La scelta di confrontare i dati dichiarati ai fini dell’elaborazione e della costruzione degli ISA con le informazioni richieste in altri modelli di dichiarazione e con altre banche dati esterne persegue due diversi obiettivi: quello di migliorare la qualità dei patrimoni informativi e quello di consentire al Fisco di identificare e seguire i contribuenti che tendono a sottrarsi agli obblighi fiscali.

In questo modo, quindi, il Fisco induce il contribuente ad avere un atteggiamento collaborativo e a fornire le informazioni richieste per evitare il rischio di essere identificato e, eventualmente, sottoposto a controllo.

Inoltre, analizzando i dati che vengono presi in considerazione per la costruzione degli ISA, risulta lampante anche l’intenzione del legislatore di semplificare, ulteriormente, la disciplina.

Si assiste, infatti, da una parte, ad una riduzione del numero medio di variabili richieste nel singolo modello. Per esempio, si è passati da 258 dati per gli studi di settore nel periodo di imposta 2015 a 147 dati per gli ISA del periodo di imposta 2018.

Dall’altra parte, si è avuto un impatto significativo sui dati strutturali: questi hanno registrato una riduzione media per modello da 83 variabili (per gli studi di settore nel 2015) a sole 29 variabili (per gli ISA nel 2018).

---

essere dall’azienda e, in secondo luogo, di ridurre le informazioni, eliminando la duplicazione dei dati presenti nei due flussi.

<sup>332</sup> Secondo il disposto dell’art. 1 del d.P.R. n. 634 del 28 settembre 1994, le pubbliche Amministrazioni e le persone giuridiche e fisiche private possono accedere alle informazioni contenute nella banca dati della Direzione Generale della Motorizzazione, contenente l’Archivio nazionale dei veicoli e l’Anagrafe nazionale degli abilitati alla guida, istituiti, rispettivamente, dagli artt. 225 e 226 del codice della strada.

<sup>333</sup> Dal momento che il PRA, appunto Pubblico Registro Automobilistico, è un registro pubblico che ha per scopo l’archiviazione dei dati riguardanti tutti i veicoli e i rimorchi registrati presso la motorizzazione civile, attraverso l’accesso al suo archivio e attraverso un’eventuale visura si può stabilire il reale intestatario di un veicolo, ottenendo quindi un’informazione rilevante ai fini dell’applicazione degli ISA.

Per quanto concerne, invece, i quadri contabili e quelli attinenti al personale, nel passaggio da studi di settore a ISA, questi sono rimasti, in sostanza, invariati.

### **3.4.8. Reportistica.**

Come sottolineato da autorevole dottrina<sup>334</sup>, *“l’avvento degli ISA è destinato anche ad avviare una fase nuova con il contribuente permettendogli, perlomeno, di scandagliare i dati che, a vario titolo, sono stati utilizzati e generati dal processo formativo degli indicatori stessi”*.

Infatti, con il duplice scopo di ampliare i servizi rivolti al contribuente e, allo stesso tempo, di fornire strumenti di supporto sia fiscale che economico-gestionale, sono stati elaborati cinque diversi reports, disposti e consultabili nel cassetto fiscale per monitorare il livello di rischio di evasione.

Questi reports sono: il *Report di Affidabilità Personale* (cd. RAP), il *Report di Affidabilità di Settore* (cd. RAS), il *Report Economico di settore* (cd. RES), il *Report Annotazioni* (cd. RAN) e il *Report di Audit e benchmark* (cd. RAB).

In questo modo il Fisco ha messo a disposizione del contribuente soggetto all’applicazione degli ISA, tramite il cassetto fiscale<sup>335</sup>, una serie di informazioni estremamente rilevanti per poter comprendere il proprio posizionamento rispetto al settore di appartenenza.

Si tratta, secondo autorevole dottrina<sup>336</sup>, di una *“novità sostanziale del progetto”* che permetterà alle imprese di arricchirsi di contenuti e strumenti informativi di supporto.

Tutto ciò si colloca perfettamente all’interno della nuova strategia adottata dall’Agenzia delle Entrate volta a costruire e rafforzare un rapporto di tipo

---

<sup>334</sup> NOCERA C., *“Guida ai nuovi ISA...”*, op. cit., p. 22.

<sup>335</sup> Il cassetto fiscale è un servizio telematico che l’Agenzia delle Entrate mette a disposizione di tutti i contribuenti in possesso del pin personale Fisconline.

Esso permette di visualizzare le proprie informazioni fiscali inerenti, per esempio, i dati anagrafici, i dati di condono e concordati, i dati patrimoniali, la dichiarazione dei redditi, i rimborsi di imposta o i versamenti effettuati. Si tratta, dunque, di uno strumento particolarmente importante poiché, se correttamente utilizzato, consente di avere traccia di tutti i rapporti che intercorrono tra il contribuente e l’Amministrazione finanziaria.

Secondo le istruzioni dell’Agenzia delle Entrate, l’accesso al cassetto fiscale può essere delegato dal contribuente ad un massimo di due intermediari. Sia il contribuente che l’intermediario al quale è stata concessa la delega possono, quindi, utilizzare il cassetto fiscale, impiegando o le credenziali Fisconline o il codice personale Entratel.

<sup>336</sup> NUCIBELLA D., *“Indici sintetici di affidabilità fiscale...”*, op. cit., p. 22.

collaborativo e preventivo con il contribuente, ove il Fisco cerca di evitare un semplice accertamento *ex post*, come avveniva, invece, per gli studi di settore.

Per rafforzare tale rapporto, risulta determinante per il singolo contribuente essere certo, in via preventiva, delle eventuali situazioni personali di rischio rispetto al settore in cui opera; situazioni di rischio che potrebbero collocarlo all'interno delle liste di controllo.

Questi *reports*, dal momento che contengono i dati raccolti ed impiegati per la costruzione ed elaborazione degli ISA e che sono messi a diretta disposizione delle imprese e dei professionisti, secondo il parere e la logica di *compliance* dell'Agenzia delle Entrate dovrebbero essere estremamente utili anche per consentire un'analisi interna del contribuente in merito alla propria attività economica e favorire, così, *“l'accompagnamento del contribuente al miglioramento del proprio profilo di affidabilità fiscale alla luce di una più approfondita conoscenza del proprio ambito territoriale e di mercato”*<sup>337</sup>.

Come detto in apertura del presente paragrafo, ad oggi, i *reports* elaborati ed individuati sono cinque e contengono tutte le informazioni raccolte dalla SO.S.E. S.p.A. attraverso l'analisi del patrimonio informativo delle PMI.

Il *Report* di Affidabilità Personale (cd. RAP) sintetizza la posizione del singolo contribuente, mostrando l'ISA specifico derivante dall'analisi dei modelli di acquisizione dati compilati con riferimento ad otto annualità. Il report è suddiviso in due sezioni: la prima riporta la sintesi dell'applicazione degli ISA e presenta il riepilogo dei valori degli indicatori elementari di affidabilità e l'esposizione dei risultati in appositi grafici; la seconda sezione, invece, riepiloga le spiegazioni in merito alle modalità di calcolo utilizzate dai singoli indicatori elementari e i relativi punteggi attribuiti.

Inoltre in questo *report* sono anche evidenziati i valori medi degli indicatori elementari di affidabilità negli otto anni considerati e gli indicatori elementari di anomalie. Queste ultime, poi, sono ulteriormente raggruppate in quattro famiglie per consentire al contribuente di analizzare le caratteristiche specifiche delle anomalie poiché queste deviazioni potrebbero provenire da una o più gestioni, in particolare la gestione caratteristica dell'attività, quella dei beni strumentali, quella

---

<sup>337</sup> *Ibidem*.

extra-caratteristica o infine dalla redditività della specifica impresa/lavoratore autonomo.

Dal momento che le anomalie rispetto ai dati statistici impiegati per la costruzione degli ISA possono avere dei rilevanti impatti in termini di calcolo sull'affidabilità del contribuente, *“la conoscenza della serie storica delle incongruenze rispetto ai valori medi presi a riferimento dall’Isa potrà aiutare il contribuente per risolvere tali deviazioni o quantomeno consentirà al contribuente di valutare lo scostamento rispetto al settore economico di appartenenza”*<sup>338</sup>.

Secondo alcuni esperti<sup>339</sup>, *“il report di affidabilità fiscale personale rappresenta pertanto un importante strumento di analisi che dovrà essere preso in considerazione da tutti i contribuenti per monitorare l’indice sintetico attribuito dall’agenzia delle Entrate negli otto anni presi in considerazione. Lo stesso report fornisce ulteriori informazioni sul posizionamento dell’impresa/lavoratore autonomo in quanto effettua un confronto dei valori del singolo contribuente con i valori del settore economico di appartenenza”*.

Il Report di Affidabilità di Settore (cd. RAS) fornisce, per ogni settore economico analizzato, il valore dell’ISA complessivamente ottenuto dalle imprese del settore, oltre all’andamento nel tempo di tale indice, esaminando i periodi di imposta dal 2008 al 2015.

In altri termini, si tratta di un rapporto di sintesi predisposto per ciascun settore economico che evidenzia, tramite rappresentazioni grafiche, l’ISA mediamente conseguito dalle imprese del settore nei periodi di imposta dal 2008 al 2015, con l’ulteriore evidenza, per ciascun indicatore elementare di affidabilità e di anomalia, del relativo andamento e della media del periodo.

Inoltre, in un grafico presente in questo *report* sono evidenziati i valori medi dei singoli ISA negli anni e la distribuzione dei contribuenti per classi di affidabilità.

Il Report Economico di settore (cd. RES) consiste in una “fotografia”, uno “spaccato” dei principali settori dell’economia attraverso la descrizione sintetica della struttura e delle dinamiche del settore di riferimento ed è suddiviso in quattro diverse sezioni: struttura del settore, focus sulle PMI, modelli di *business* ed

---

<sup>338</sup> Si veda, in particolare, l’articolo di DAN G., *“Affidabilità ricostruita su misura”*, Il meccanismo, Il Sole24Ore, 1° luglio 2019.

<sup>339</sup> *Ibidem*.

evoluzione del settore.

La sezione denominata “struttura del settore” descrive il settore nel complesso e, in linea generale, le imprese e i professionisti che vi operano. In particolare, essa riporta le caratteristiche di tali operatori, descrive i prodotti realizzati e/o venduti, i servizi erogati o le attività svolte. Viene poi fornita anche una “fotografia” delle imprese e dei professionisti presenti sull’intero territorio nazionale, sulla loro distribuzione a livello regionale e, anche, sulla distribuzione degli addetti. Infine, sempre questa prima sezione, riporta i dati relativi alle dinamiche di settore e all’andamento della domanda interna.

La sezione denominata “focus sulle PMI” approfondisce, appunto, le PMI del settore, la loro ripartizione in base al codice ATECO<sup>340</sup> e la loro dislocazione sul territorio e per numero di addetti.

La sezione denominata “modelli di *business*” analizza, invece, il settore dal punto di vista dell’offerta e dei fattori ritenuti fondamentali per i processi produttivi, riportando, anche, i modelli di business del settore.

Infine, la sezione denominata “evoluzione del settore” evidenzia i fattori competitivi di successo del comparto di mercato.

Il *Report* Annotazioni (cd. RAN) riporta l’analisi dettagliata delle note aggiuntive trasmesse dai contribuenti negli appositi campi disposti per la comunicazione dei dati rilevanti ai fini dell’applicazione degli studi di settore.

Questo *report* ha, quindi, l’obiettivo di far emergere le eventuali problematiche che caratterizzano i diversi settori. Tali problematiche, segnalate dai contribuenti e classificate per aree tematiche, sono poi approfondite attraverso delle tecniche di *text mining*<sup>341</sup>.

Infine, il *Report* di *Audit e benchmark* (cd. RAB) presenta il risultato complessivo

---

<sup>340</sup> Il codice ATECO è un codice identificativo alfanumerico, che classifica le imprese quando entrano in contatto con le pubbliche istituzioni e quando dialogano tra loro. Questo codice viene fornito all’apertura di una nuova attività e ne rende possibile la classificazione a livello contributivo. Grazie al codice ATECO è possibile stabilire la categoria di pertinenza della nostra attività ai fini fiscali e statistici. A partire dal 1° gennaio 2008 l’Istat ha adottato la nuova classificazione delle attività economiche ATECO 2007.

<sup>341</sup> Il *text mining* è un insieme di tecniche atte ad estrarre conoscenza ed informazioni da un documento di testo. Si tratta di una materia di studio multidisciplinare che abbraccia diversi campi di competenza, dall’informatica alla statistica e che è oggetto di studio del *Natural Language Processing* (NLP) e dell’*Information Retrieval* (IR). In particolare, quindi, il *text mining* si occupa della ricerca, analisi e classificazione tematica delle informazioni nascoste in un testo, al fine di facilitare il processo di archiviazione e di costruzione di una mappa logica della conoscenza.

delle analisi effettuate sulla nuova piattaforma di condivisione dei dati delle imprese soggette agli ISA.

Come si evince dal nome, questo *report* è distinto in due macro sezioni: quella “*audit*” che riporta l’analisi della singola impresa e valuta la *performance* della stessa e quella “*benchmark*” che, invece, confronta la singola impresa analizzata con il suo gruppo di riferimento, permettendo, quindi, di ottenere una specifica valutazione del posizionamento strategico della propria impresa con riferimento al contesto competitivo in cui opera.

Per concludere, tra i diversi servizi posti a disposizione del contribuente vale la pena ricordare anche il nuovo servizio BYO. Si tratta di un servizio innovativo e di semplice utilizzo di proprietà dell’Agenzia delle Entrate e dedicato alle PMI, che sarà sviluppato e gestito da SO.S.E. S.p.A. e reso disponibile gratuitamente per tutti i contribuenti<sup>342</sup>.

Questo servizio si propone quattro obiettivi e, di conseguenza, offre quattro funzionalità<sup>343</sup>.

Il primo è di misurare le *performances* dell’attività economica, valutando i risultati economici di un’impresa e analizzandone i punti di forza e di debolezza in diretta correlazione con i concorrenti al fine di migliorarne la gestione aziendale.

Il secondo è quello di effettuare confronti, verificando il posizionamento di ogni singolo contribuente in relazione ad un campione più ampio costruito sulla base di specifiche variabili selettive (ad esempio territorio, modelli di gestione, ecc.).

Il terzo obiettivo è quello di osservare, parallelamente e allo stesso tempo, i settori

---

<sup>342</sup> Sul punto, in maniera più approfondita, NUCIBELLA D., “*Indici sintetici di affidabilità fiscale...*”, *op. cit.*, p. 25 ha specificato che “*nell’ottica di ampliare il pacchetto di servizi al contribuente, è stato avviato un tavolo di lavoro per la realizzazione di una Piattaforma web di condivisione del patrimonio informativo sulle piccole e medie imprese italiane. L’obiettivo è mettere a disposizione dei contribuenti uno strumento di supporto, non più di carattere fiscale ma economico-gestionale, che permetta di valutare le performance dell’impresa, effettuare analisi di benchmark con gruppi di imprese dinamicamente costruiti ed effettuare analisi geo-settoriali per approfondire l’andamento di uno specifico territorio/settore. Il Progetto (...) ha un duplice obiettivo:*

- *arricchire il pacchetto dei servizi innovativi per il contribuente con un supporto non più solo di carattere fiscale ma anche di tipo economico-gestionale;*
- *‘puntare’ alla trasparenza e alla condivisione del patrimonio informativo sulle piccole imprese italiane”.*

<sup>343</sup> Restituire il patrimonio informativo sulle imprese italiane, analizzare le *performances* economiche, effettuare analisi geo-settoriali e consentire il confronto con i diretti concorrenti, con altri settori economici e, anche, con altri territori.

ed il territorio, effettuando delle analisi geo-settoriali e approfondendo per ciascun settore gli andamenti in uno specifico territorio per ottenere una fotografia sulle modalità organizzative dei *best performers*.

Infine, il quarto ed ultimo obiettivo è quello di pianificare strategie ed interventi per orientare, eventualmente, le strategie di sviluppo di un'impresa che si trovi in fase di rilancio o, viceversa, in una fase di *start up*.

Per quanto concerne, per concludere, le caratteristiche di questo nuovo servizio, esso dispone le informazioni, di tipo economico, strutturale e territoriale, in forma aggregata e prevede due livelli di accesso: un'area pubblica, accessibile a tutti senza previa autenticazione, e un'area con accesso riservato tramite Fisconline o Entratel.

### **3.5. Il giudizio di affidabilità fiscale.**

Come già anticipato in precedenza, il giudizio di affidabilità fiscale è racchiuso in un valore, in scala da 1 a 10, espresso dai singoli indicatori elementari di affidabilità e di anomalie e riassunto, appunto, in un indice sintetico di affidabilità: ad un alto valore dell'indice sintetico corrisponde un alto grado di affidabilità fiscale del contribuente e viceversa.

L'ISA è, infatti, la media aritmetica dei valori ottenuti dai singoli indicatori elementari di affidabilità e di quelli di anomalie, permettendo al contribuente di avere una visione sintetica del grado di affidabilità fiscale rilevato e misurato.

In particolare, l'art. 4 del d.m. 24 dicembre 2019 ha ribadito un approccio di sostanziale invarianza rispetto al significato del risultato finale del calcolo. Infatti, sulla base degli indici approvati annualmente è espresso, su una scala da 1 a 10, il grado di affidabilità fiscale riconosciuto a ciascun contribuente, anche al fine di consentire a quest'ultimo, sulla base dei dati dichiarati entro i termini ordinariamente previsti, l'accesso al regime premiale previsto dal comma 11 dell'art. 9-*bis* de decreto legge n. 50 del 24 aprile 2017.

Occorre ricordare, inoltre, che da tale giudizio di affidabilità dipende il riconoscimento dei benefici previsti dal regime premiale, nonché *“la potenziale inclusione del singolo contribuente nell'ambito di particolari liste di controllo basate su analisi del rischio di evasione fiscale, tenuto anche conto delle informazioni presenti nell'Archivio dei rapporti finanziari dell'Anagrafe tributaria*



(art. 7 co. 6 del D.P.R. 605/73) ”<sup>344</sup>.

Il *software* che deve essere impiegato per calcolare l’ISA e che sostituisce il vecchio *software* Ge.Ri.Co. è chiamato “Il tuo ISA 2019”.

Esso è stato pubblicato, in conformità al disposto legislativo del comma 5 dell’art. 9-bis<sup>345</sup>, il 10 giugno 2019 e, oltre a calcolare l’indice sintetico, “*segnala anche il punteggio relativo agli indicatori elementari tesi a verificare la normalità e la coerenza della gestione aziendale o professionale, anche con riferimento a diverse basi imponibili; consente altresì al contribuente la possibilità di indicare l’inattendibilità delle informazioni desunte dalle banche dati rese disponibili dall’Agenzia delle entrate, attraverso l’inserimento dei dati ritenuti corretti dal contribuente stesso*”<sup>346</sup>.

Inoltre, il medesimo decreto ha precisato che ai fini dell’attribuzione del punteggio relativo agli indicatori elementari tesi a verificare la normalità e la coerenza della gestione aziendale o professionale, relativa alle diverse basi imponibili, i ricavi, i compensi dichiarati da confrontare con quelli presunti in base agli indicatori elementari, sono quelli di cui all’art. 85 del T.U.I.R., ad esclusione di quelli previsti dal comma 1, lett. c), d), e) ed f) del medesimo articolo, vale a dire i compensi di cui all’art. 54, comma 1, del T.U.I.R.

Oltretutto, per ciascun ISA è stato approvato anche un modello di comunicazione che costituisce parte integrante del modello REDDITI 2019 e viene compilato sempre mediante l’apposito *software* “Il tuo ISA 2019”.

In particolare, poi, sulla base dei dati che vengono inseriti nei modelli ISA e di quelli che sono resi disponibili dall’Agenzia delle Entrate nel cassetto fiscale del contribuente<sup>347</sup>, il *software* “Il tuo ISA 2019” propone diversi prospetti di calcolo

---

<sup>344</sup> RIVETTI P., “*Indici sintetici di affidabilità fiscale...*”, *op. cit.*, p. 2.

<sup>345</sup> Il comma 5 dell’art. 9-bis prevede, infatti, che “*l’Agenzia delle entrate mette a disposizione dei contribuenti o degli intermediari di cui essi possono avvalersi, anche mediante l’utilizzo delle reti telematiche e delle nuove tecnologie informatiche, appositi programmi informatici di ausilio alla compilazione e alla trasmissione dei dati di cui al comma 4, nonché gli elementi e le informazioni derivanti dall’elaborazione e dall’applicazione degli indici*”.

<sup>346</sup> VALCARENGHI G., “*Al debutto i nuovi ISA...*”, *op. cit.*, p. 510.

<sup>347</sup> Qualora manchino i dati delle precalcolate poiché, per esempio, nelle banche dati dell’Agenzia delle Entrate non vi sono sufficienti dati disponibili (cd. posizioni ISA residuali), questi ultimi non dovranno essere inseriti manualmente nella sezione del *software* denominata “Dati forniti dall’Agenzia”.

Sul tema, inoltre, l’Amministrazione finanziaria ha precisato, al paragrafo 6.4. della circolare n. 20/E del 9 settembre 2019, che i dati inerenti ad alcune delle variabili precalcolate elencate nell’Allegato 1 approvato con il d.m. 9 agosto 2019, sono presenti solo se tali variabili risultano utilizzate dallo

dai quali emerge, alla fine, il giudizio complessivo del contribuente sottoposto all'applicazione degli ISA<sup>348</sup>.

Questi prospetti di calcolo riguardano:

- l'indice sintetico di affidabilità, nel quale sono indicati il risultato complessivo di affidabilità fiscale e quello relativo ai singoli indicatori elementari di affidabilità e di anomali, con un'eventuale indicazione anche dell'ammontare dei ricavi e dei compensi necessari per massimizzare il punteggio di ogni singolo indicatore;
- il prospetto economico, nel quale, invece, è rielaborata e riclassificata la situazione del contribuente per margini intermedi mediante l'indicazione del valore aggiunto, del margine operativo lordo, del reddito operativo, del risultato ordinario e del reddito fiscale, con l'ulteriore indicazione del collocamento di questi ultimi rispetto agli indicatori. Da questo prospetto originano, dunque, i valori degli indicatori elementari di affidabilità e di quelli di anomalia;
- il prospetto di probabilità di assegnazione ai MOB che evidenzia la probabilità di appartenenza del contribuente ai MOB sulla base dei quali sono state costruite le funzioni di stima del modello ISA specifico. I responsi contenuti in questa sezione devono essere esaminati con particolare cura perché, secondo una parte della dottrina<sup>349</sup>, *“in caso di errata*

---

specifico ISA (per esempio con riguardo alla variabile precompilata “Anno di inizio attività” risultano interessati ben 103 ISA tra ordinari e semplificati). Inoltre, come chiarito dall'Agenzia delle Entrate al paragrafo 1.5.2. della circolare n. 17/E del 2 agosto 2019, *“l'assenza del dato potrebbe verificarsi anche in relazione alle variabili precompilate utilizzate da tutti gli ISA, qualora il contribuente, sulla base dei dati degli studi di settore e dei parametri applicati negli otto periodi di imposta precedenti a quello di applicazione, non possa utilizzare una posizione ISA completa, ma solo la posizione ISA residuale, senza riferimento a uno specifico codice ISA e quindi senza dati precalcolati per singola posizione ISA”*.

<sup>348</sup> RIVETTI P., *“Indici sintetici di affidabilità fiscale...”*, *op. cit.*, pp. 20 e seguenti propone l'esempio di un avvocato con studio individuale sito in Torino e avente i seguenti dati: compensi dichiarati 50.000,00 euro, somme corrisposte per prestazioni di lavoro autonomo direttamente afferenti l'attività professionale 3.000,00 euro, spese per consumi pari a 1.000,00 euro (ad esempio servizi telefonici, energia elettrica), altre spese pari a 2.000,00 euro (ad esempio per l'acquisto di carburante per veicoli, per l'iscrizione a corsi di formazione professionale o, ancora, per spese di rappresentanza), ammortamenti pari a 750,00 euro per beni mobili e un canone d'affitto del locale uso studio pari a 7.200,00 euro. Dai prospetti di calcolo elaborati dal software applicativo, emerge un giudizio complessivo di affidabilità pari a 6 con evidenziazione, per i singoli indicatori, dei maggiori compensi non annotati nelle scritture contabili che possono essere dichiarati per migliorare il profilo complessivo di affidabilità fino a raggiungere il risultato di 10. Si rimanda alle pagine 21 e seguenti del citato contributo per prendere visione del calcolo effettuato.

<sup>349</sup> SOZZI F., *“ISA – Indici sintetici di affidabilità 2019”*, *Passepartout*, p. 43.

*classificazione, l'intero risultato del modello Isa sarà falsato. In queste situazioni, al pari di quanto avveniva con gli studi di settore il contribuente dovrà ricorrere al quadro 'note aggiuntive' del software per segnalare l'errata classificazione in un modello di business che non rispecchia appieno le caratteristiche dell'attività esercitata”.*

- il prospetto IVA, nel quale viene determinata la maggiore imposta dovuta a seguito di adeguamento.

In conclusione, per completezza, occorre precisare che per i periodi d'imposta nei quali trovano applicazione gli indici, i contribuenti possono indicare nelle dichiarazioni fiscali ulteriori componenti positivi<sup>350</sup>, non risultanti dalle scritture contabili, per migliorare il proprio profilo di affidabilità ed accedere al regime premiale<sup>351</sup>, oppure il punteggio di affidabilità può essere modificato e migliorato correggendo le eventuali anomalie evidenziate dagli specifici indicatori elementari<sup>352</sup>.

Infatti, il contribuente non è inerte rispetto alla costruzione ed elaborazione degli ISA.

Egli può riscontrare la validità dei dati esterni relativi alle banche dati in possesso dell'Agenzia delle Entrate che vengono forniti al contribuente per l'applicazione degli ISA, modificare i dati contabili e/o strutturali della dichiarazione ISA, segnalati come atipici dagli indicatori elementari di anomalia, ove ritenuti compilati

---

<sup>350</sup> Proprio a tal fine, per ogni indicatore di affidabilità generato dal calcolo, così come per ogni indicatore di anomalia, viene indicato il livello dei maggiori componenti positivi non indicati nelle scritture contabili da inserire in dichiarazione al preciso fine di innalzare il singolo punteggio e, di conseguenza, l'intero valore medio.

Poi, se sono coinvolti più indicatori per il raggiungimento del punteggio massimo (10), nel caso di adeguamento dei maggiori componenti positivi, bisogna considerare l'importo maggiore fra quelli proposti da indicare nei dati contabili del modello ISA per variare l'indice di affidabilità.

Occorre prestare molta attenzione agli indicatori di anomalia; già indicare i maggiori componenti positivi può alzare significativamente l'indice di affidabilità una volta neutralizzati gli indicatori di anomalia. Inoltre, la modifica di dati contabili o di dati inerenti all'attività influisce, in maniera trasversale, su tutti gli indicatori, tuttavia con dei risultati che sono difficilmente prevedibili.

<sup>351</sup> Mentre secondo la disciplina degli studi di settore l'adeguamento doveva avvenire in prossimità del ricavo/compenso puntuale risultante da Ge.Ri.Co., secondo la disciplina degli ISA il contribuente può scegliere l'ammontare dei ricavi o compensi da dichiarare senza dover, necessariamente, raggiungere il livello 10.

<sup>352</sup> Per taluni indicatori, l'anomalia evidenzia un errore di *compliance*; in questo caso, fino a quanto l'errore non viene corretto, l'anomalia rimane. Altri indicatori, invece, rendono un risultato che riduce il punteggio complessivo di affidabilità in presenza di situazioni che rilevano come anomalie; occorre, quindi, agire sulle singole variabili che compongono l'indicatore per rimuovere l'anomalia, tenendo conto che alcuni indicatori sono più sensibili alla dichiarazione di ulteriori ricavi e compensi, mentre altri indicatori non considerano i ricavi o compensi nelle funzioni di calcolo.

in maniera non corretta o, infine, dichiarare ulteriori componenti positive sempre con lo scopo di modificare il punteggio di tutti gli indicatori elementari correlati ai ricavi/compensi.

Inoltre, in caso di situazioni particolari il contribuente può utilizzare il campo delle annotazioni; ad esempio, con riferimento ai dati non modificabili, il contribuente che rilevi disallineamenti potrà segnalare le eventuali difformità nel campo delle note aggiuntive<sup>353</sup>.

Come sottolineato da autorevole dottrina<sup>354</sup>, *“l’introduzione degli indicatori di affidabilità ha determinato (...) il superamento dell’utilizzo di predeterminazioni astratte di ricavi e compensi quali prove presuntive nell’ambito dell’accertamento tributario (...). Il mutamento di prospettiva è testimoniato dal fatto che il D.L. n. 50/2017 si limita a stabilire che l’Agenzia delle entrate e la Guardia di finanza, nel definire le strategie di controllo basate sull’analisi del rischio di evasione fiscale, tengano anche conto del livello di affidabilità fiscale dei contribuenti”*.

Il contribuente, però, può sventare il rischio di subire i controlli; infatti il comma 9 dell’art. 9-bis prevede che imprese e professionisti possano indicare in dichiarazione *“ulteriori componenti positivi di reddito non risultanti dalle scritture contabili, passando da una situazione di inaffidabilità ad una di affidabilità, o semplicemente incrementando il livello di affidabilità ‘naturalmente’ raggiunto”*<sup>355</sup>.

Pertanto, essendo prevista questa possibilità, non vi è un livello “puntuale” di ricavi a cui allinearsi, ma, piuttosto, vi è un “adeguamento a gradini”<sup>356</sup>, vale a dire che

---

<sup>353</sup> Sul punto si veda il paragrafo 1.5.2. della circolare n. 17/E del 2 agosto 2019 e il paragrafo 6.1. della circolare n. 20/E del 9 settembre 2019.

<sup>354</sup> INGRAO G., *“Prime considerazioni sul ruolo degli indicatori di affidabilità...”*, op. cit., pp. 196-197.

<sup>355</sup> *Ibidem*, p. 198.

Inoltre, sul punto, il 5 settembre 2019 l’Agenzia delle Entrate ha reso disponibile sul proprio sito il software *“Procedura di controllo degli Indici Sintetici di Affidabilità allegati ai modelli Redditi 2019”*, il quale ha lo scopo di informare il contribuente di eventuali anomalie o incongruenze riscontrate tra i dati contenuti nel modello di dichiarazione e nei relativi allegati e le indicazioni fornite dalle specifiche tecniche del software *“Il tuo ISA 2019”* oltre che da quelle riguardanti i controlli telematici. La pubblicazione del software permette l’invio della dichiarazione dei redditi comprensiva del modello relativo agli ISA. Poi, per verificare la correttezza delle dichiarazioni contenenti gli allegati relativi agli ISA, si deve installare l’applicazione, altrimenti si va incontro allo scarto e il modello REDDITI *“con allegati”* finisce tra le dichiarazioni non conformi. In ogni caso, il diagnostico generato dalla procedura di controllo segnala tale situazione al contribuente.

<sup>356</sup> INGRAO G., *“Prime considerazioni sul ruolo degli indicatori di affidabilità...”*, op. cit., pp. 196-197.

più si aumentano i componenti positivi di reddito dichiarati, minori saranno le possibilità di essere assoggettati a controllo e maggiori saranno, invece, i benefici premiali cui si potrà accedere.

Tali componenti, inoltre, rilevano sia per la determinazione della base imponibile ai fini IRPEF/IRES e IRAP<sup>357</sup> e sia determinano un corrispondente maggior volume d'affari IVA<sup>358</sup> sul quale determinare e versare la relativa imposta (ai sensi del combinato disposto degli art. 9-*bis* co. 9 del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017, art. 3 co. 6 del d. m. 23.3.2018 e art. 3 co. 7 del d. m. 28.12.2018).

A questi ultimi fini, salva prova contraria, all'ammontare degli ulteriori componenti positivi si applica, tenendo conto dell'esistenza di operazioni non soggette ad imposta ovvero soggette a regimi speciali, l'aliquota media risultante dal rapporto tra l'imposta relativa alle operazioni imponibili, diminuita di quella relativa alle cessioni di beni ammortizzabili, e il volume d'affari dichiarato.

La dichiarazione di tali maggiori importi<sup>359</sup>, che vengono indicati nei modelli REDDITI al rigo RQ80, non comporta, ai sensi del comma 10 dell'art. 9-*bis*, l'applicazione di sanzioni e interessi<sup>360</sup> a condizione, però, che il versamento delle relative imposte sia effettuato entro il termine e con le modalità previsti per il versamento a saldo delle imposte sui redditi, con facoltà, eventualmente, di effettuare il pagamento rateale delle somme dovute a titolo di saldo e di acconto

---

<sup>357</sup> Secondo quanto sottolineato da RIVETTI P., *"Indici sintetici di affidabilità fiscale..."*, op. cit., p. 23,

<sup>358</sup> In merito alla rilevanza di tali ulteriori importi dichiarati ai fini IVA, la circolare n. 17/E del 2019, al paragrafo 1.7., in merito alle modalità di determinazione dell'aliquota da applicare al maggior volume d'affari dichiarato, ha precisato il rapporto che permette il calcolo dell'aliquota media. Inoltre, dal momento che si tratta di una determinazione presuntiva dell'aliquota media, è prevista, altresì, la possibilità per il contribuente di applicare l'aliquota propria delle attività esercitate compilando il relativo campo presente nei modelli ISA e fornendo prova contraria, eventualmente già in fase di dichiarazione dei dati rilevanti ai fini dell'applicazione degli ISA, indicando elementi nella sezione "note aggiuntive" del *software* ISA.

Infine, con la risoluzione n. 48/E del 10 maggio 2019, l'Agenzia delle Entrate ha chiarito che il codice tributo da indicare nel modello F24, per effettuare il versamento integrativo dell'IVA, derivante dall'adeguamento del volume d'affari a seguito dell'applicazione degli ISA, è lo stesso utilizzato negli anni precedenti ai fini dell'adeguamento agli studi di settore, e rinominato "6494 – ISA – Indici sintetici di affidabilità fiscale – integrazione IVA".

<sup>359</sup> Occorre precisare, secondo quanto afferma l'Agenzia delle Entrate al paragrafo 9.1. della circolare n. 20/E del 2019, che, comunque, è possibile indicare ulteriori componenti positivi anche per un valore inferiore rispetto a quello proposto dall'ISA come importo utile a massimizzare il punteggio di affidabilità.

<sup>360</sup> Nel periodo di vigenza degli studi di settore, infatti, e fino al periodo di imposta 2017, la dichiarazione di maggiori componenti positivi ai fini degli ISA comportava il computo e, di conseguenza, il versamento della maggioranza del 3% prevista dall'articolo 2, comma 2-*bis* del d.P.R. n. 195 del 31 maggio 1999.

delle imposte ai sensi dell'art. 20 del D. Lgs. 241/97 (art. 9-bis co. 10 del d. l. n. 50 del 24 aprile 2017, art. 3 co. 7 del d. m. 23.3.2018 e art. 3 co. 8 del d. m. 28.12.2018). Come chiarito al paragrafo 9.2. della circolare n. 20/E del 9 settembre 2019, occorre specificare su questo tema che non tutti gli indicatori elementari risultano sensibili agli eventuali ulteriori componenti positivi che il contribuente potrebbe voler indicare per migliorare il proprio profilo di affidabilità. Infatti, alcuni indicatori hanno meramente la finalità di evidenziare al contribuente degli errori di compilazioni o delle anomalie economiche, con l'obiettivo di favorirne la correzione<sup>361</sup>.

Quindi, per individuare gli indicatori elementari per i quali è possibile migliorare il punteggio di affidabilità attraverso l'indicazione di ulteriori componenti positivi bisogna fare riferimento alle note tecniche e metodologiche dei singoli ISA e al software "Il tuo ISA 2019" che, per questi indicatori, porta, nella scheda di dettaglio, la dicitura "Ulteriori componenti positivi da dichiarare per massimizzare il profilo di affidabilità dell'indicatore" e il corrispondente importo.

#### **4. Il processo di *tax compliance*: dall'acquisizione delle informazioni al parere della Commissione degli Esperti.**

Si è già ampiamente rilevato che con l'introduzione degli ISA il Fisco ha mutato il proprio approccio nel controllo e nell'accertamento dei contribuenti mantenendo, però, lo scopo principe di ridurre l'evasione fiscale.

Nell'ambito della riforma portata avanti dalla Legge di Stabilità 2015, infatti, il legislatore tributario ha incentivato la promozione della *compliance*<sup>362</sup>, anche al fine

---

<sup>361</sup> Ad esempio, come evidenziato nel paragrafo 9.2. della circolare n. 20/E del 9 settembre 2019 dall'Agenzia delle Entrate, rientrano tra questa tipologia di indicatori quelli di "Durata e decumulo delle scorte" e di "Incidenza dei costi residuali di gestione". Secondo l'Amministrazione finanziaria, "(...) l'eventuale anomalia scaturente dagli stessi potrà essere rimossa solo correggendo i dati rilevati come anomali e (...) la dichiarazione di ulteriori componenti positivi non potrà in alcun modo migliorare il punteggio dei singoli indicatori; gli stessi, in altri termini, non risultano 'sensibili' agli eventuali ulteriori componenti positivi che il contribuente vorrà indicare per migliorare il proprio profilo di affidabilità".

<sup>362</sup> L'interesse del Fisco per un rapporto collaborativo con il contribuente si evince anche dalle giornate di confronto, come ad esempio quella tenutasi a Roma il 17 maggio 2017. In queste giornate controllore e controllato hanno concordato sul cambiamento del proprio rapporto: più collaborazione, più confronto.

Come evidenziato da DE PIRRO R., in "Il Fisco che cambia: dai controlli alla compliance", Ipoa quotidiano, giovedì 18 maggio 2017, p. 2, nel corso di queste giornate di confronto e nell'ambito di rafforzare la *tax compliance* l'Agenzia delle Entrate ha predisposto diversi strumenti per rendere l'Italia più competitiva ed attrattiva. Tra questi strumenti l'autrice ricorda: "(...) nuove forme di

di evitare liti inutili con i contribuenti – quali ad esempio quelle basate sull'applicazione automatizzata degli studi di settore – e introducendo, pertanto, *“nuove e più avanzate forme di comunicazione tra il contribuente e l'amministrazione fiscale, anche in termini preventivi rispetto alle scadenze fiscali, finalizzate a semplificare gli adempimenti, stimolare l'assolvimento degli obblighi tributari e favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili”*<sup>363</sup>.

Tra questi nuovi strumenti a disposizione del Fisco vi sono gli ISA: essi permettono a imprese e professionisti di avere un riscontro rapido e trasparente in merito alla correttezza dei propri comportamenti fiscali attraverso una nuova metodologia statistico – economica che stabilisce il grado di affidabilità/*compliance* su una scala di valori da 1 a 10.

Detto in altri termini e con un'espressione particolarmente ricorrente nella dottrina sul punto, attraverso gli ISA *“il Fisco darà la pagella ai contribuenti”*<sup>364</sup>.

In questa sede occorre ricordare quanto già detto in merito al macro-procedimento, suddivisibile in sei fasi, che conduce all'elaborazione degli ISA.

Innanzitutto, la prima fase riguarda l'acquisizione delle informazioni necessarie per costruire un indice che sia in grado di cogliere in maniera precisa la capacità produttiva delle imprese e dei professionisti.

Rispetto alla disciplina previgente in materia di studi di settore, oltre al tradizionale “veicolo” delle dichiarazioni fiscali inviate dai contribuenti, vi sono altre fonti di informazioni, tra le quali quelle reperibili presso l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (cd. INPS), l'Ispettorato Nazionale del Lavoro, ma anche quelle contenute nelle note tecniche e metodologiche allegate ai decreti di approvazione degli ISA e che devono essere impiegate dai contribuenti interessati dall'applicazione degli ISA e che, per tale ragione, sono resi disponibili dall'Agenzia delle Entrate.

---

*dialogo (...) attuate tra fisco e imprese, miranti da dare certezza e trasparenza, al fine di incentivare gli investimenti (...); certezza e trasparenza interlocuzione tra grande impresa e fisco (...); (...) la revisione dell'istituto del ravvedimento operoso (...); la dichiarazione precompilata (...); ed infine il contrasto all'evasione internazionale”.*

<sup>363</sup> MORINA T. e MORINA S., *“Con gli indici di affidabilità fiscale il Fisco “dà la pagella” ai contribuenti”*, Pratica fiscale e professionale n.28 del 10 luglio 2017, pp. 64-65.

<sup>364</sup> MORINA T. e MORINA S., *“Con gli indici di affidabilità fiscale il Fisco...”*, *op. cit.*, p. 62; COVINO E. e COVINO S., *“Gli indici sintetici di affidabilità...”*, *op. cit.*, pp. 251 – 256; GAVIOLI F., *“Con gli ISA arriva la pagella del contribuente”*, Ipsoa quotidiano, sabato 21 aprile 2018, pp. 7-8.

La seconda fase attiene all'analisi della qualità dei dati che vengono acquisiti.

La terza comporta la definizione degli indicatori di affidabilità e anomalia. Concretamente, poi, il calcolo del punteggio del singolo ISA viene effettuato attraverso l'ausilio del *software* "Il tuo ISA 2019", sulla base dei dati dichiarati dal contribuente e dei dati precalcolati, forniti dall'Agenzia delle Entrate su richiesta del contribuente/intermediario.

Dopo averli definiti, nella quarta fase avviene il momento del confronto tra le diverse organizzazioni e associazioni e l'Agenzia delle Entrate.

Nei paragrafi precedenti si è già accennato al preponderante ruolo che riveste la Commissione di Esperti, prevista dall'ottavo comma dell'art. 9-*bis* del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017.

Questa commissione, istituita con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, è composta da numerosi esperti<sup>365</sup> della materia che vengono designati dallo stesso Ministro, tenendo in considerazione, però, anche le segnalazioni dell'Amministrazione finanziaria, delle organizzazioni economiche di categoria e degli ordini professionali.

Sempre il comma 8 del citato articolo 9-*bis* del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017 stabilisce anche la funzione che la Commissione di Esperti deve svolgere; quest'ultima, infatti, prima dell'approvazione e della conseguente pubblicazione di ciascun indice, deve esprimere il proprio parere sull'idoneità dello stesso a rappresentare la realtà cui si riferisce nonché sulle attività economiche per le quali devono essere elaborati gli indici.

Sino all'istituzione di tale Commissione, avvenuta con decreto ministeriale il 25 giugno 2019, le relative funzioni sono state esercitate dalla Commissione degli Esperti per gli studi di settore, istituita ai sensi del comma settimo dell'articolo 10 della legge n. 146 del 1998.

Infine, con la sesta fase, gli ISA entrano in vigore, mediante approvazione con decreto ministeriale e pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

---

<sup>365</sup> Per espressa previsione normativa, i componenti della Commissione partecipano a titolo gratuito e non è previsto alcun rimborso per le spese eventualmente sostenute.



## 5. Informazioni necessarie per il giudizio di affidabilità.

Come è stato evidenziato da autorevole dottrina<sup>366</sup>, il giudizio di affidabilità fiscale che viene, complessivamente, espresso dagli ISA richiede l'indicazione, all'interno del *software* applicativo "Il tuo ISA 2019", di una serie di informazioni particolarmente importanti.

In particolare, devono essere inseriti nel *software* i dati contabili e strutturali riferiti all'attività di impresa o di lavoro autonomo nel periodo di imposta di riferimento (il 2018 per quanto riguarda il periodo di prima applicazione degli ISA).

Ma, oltre a questi dati, devono essere indicati dal contribuente anche quelle ulteriori informazioni contenute nelle banche dati dell'Agenzia delle Entrate che sono rese disponibile nel cassetto fiscale del contribuente e che si riferiscono ai sette periodi di imposta precedenti a quello di applicazione.

Quindi il contribuente, attraverso la specifica modulistica ISA, deve dichiarare i dati degli ISA.

Sul punto, con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle Entrate del 30 gennaio 2019 è stata approvata la modulistica<sup>367</sup> da impiegare per la dichiarazione

---

<sup>366</sup> RIVETTI P., "Indici sintetici di affidabilità fiscale...", *op. cit.*, pp. 1-33. "L'adeguamento assume rilevanza ai fini IRPEF/IRES, nel senso che sono dovute tali imposte sui maggiori ricavi o compensi che vengono assunti per migliorare il profilo di affidabilità fiscale. A tal fine, occorre indicare nel modello REDDITI dell'ammontare di ricavi o compensi non annotati nelle scritture contabili (righe RE5, RF12, RG5 del modello REDDITI PF 2019; righe RF12, RG5, RE5 del modello REDDITI SP 2019; rigo RF12 del modello REDDITI SC 2019; righe RF12, RG5, RE5 del modello REDDITI ENC 2019). Se, a seguito dell'adeguamento, i ricavi superano il limite per la tenuta della contabilità semplificata, non dovrebbe sorgere, per il periodo d'imposta successivo, l'obbligo della tenuta della contabilità ordinaria." L'adeguamento assume rilevanza anche ai fini IRAP ed IVA.

Nello specifico, "l'adeguamento assume rilevanza ai fini IRAP, nel senso che è dovuta l'imposta sui maggiori ricavi o compensi che vengono assunti per migliorare il profilo di affidabilità fiscale". Sui maggiori corrispettivi da adeguamento, invece, per quanto riguarda l'adeguamento ai fini IVA, si applica l'aliquota media IVA risultante dal rapporto tra la somma dell'IVA su operazioni imponibili e dell'IVA sulle operazioni di intrattenimento (ridotta dell'IVA sulle cessioni dei beni ammortizzabili, dell'IVA sui passaggi interni e dell'IVA detraibile forfettariamente) e la somma del volume d'affari e delle altre operazioni, sempre che diano luogo a ricavi, quali operazioni fuori campo e operazioni non soggette a dichiarazione. Sulla base dell'aliquota risultante da questa formula, l'imposta dovuta viene calcolata in maniera automatica dall'apposito prospetto del programma "Il tuo ISA 2019". Inoltre, se il volume d'affari determinato a seguito dell'adeguamento supera il limite per le liquidazioni trimestrali IVA, dovrebbe essere possibile continuare a mantenere tale periodicità, secondo quanto chiarito dalla già citata circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 53 del 13 giugno 2001, paragrafo 13.

<sup>367</sup> Secondo quanto specificato dall'Agenzia delle Entrate nella circolare n. 17/E del 2 agosto 2019, "tale documentazione, reperibile sul sito dell'Agenzia, si compone di 175 modelli, relativi agli ISA approvati per il periodo di imposta 2018, e:

- istruzioni – Parte generale, contenente le istruzioni comuni a tutti i modelli e l'elenco degli ISA in vigore per il periodo di imposta 2018 e delle relative attività economiche (classificazione ATECO 2007);

dei dati afferenti al periodo di imposta 2018 rilevanti ai fini dell'applicazione degli ISA e della relativa revisione. Infatti, la modulistica ISA 2019 costituisce parte integrante del modello REDDITI 2019.

### **5.1. Informazioni risultanti dal cassetto fiscale.**

Il provvedimento n. 126200 del 10 maggio 2019 ha definito, in maniera più particolareggiata, i dati, riferibili ai precedenti periodi di imposta, che l'Agenzia delle Entrate deve mettere a disposizione del contribuente nel cassetto fiscale.

Si tratta, per la precisione, delle rimanenze finali relative al periodo di imposta precedente, distinte per categorie; i costi per l'acquisto di materie prime, sussidiarie, semilavorati e merci oltre ai costi sostenuti per la produzione di servizi relativi a due periodi di imposta precedenti e al periodo di imposta precedente; il reddito relativo agli ultimi sette periodi di imposta; il numero di periodi di imposta in cui è stata presentata una dichiarazione con reddito negativo nei sette periodi di imposta precedenti; la condizione di "Lavoro dipendente" o "Pensionato" eventualmente risultante dalla Certificazione Unica; l'importo dei compensi percepiti e il numero degli incarichi risultanti dalla Certificazione Unica; l'anno di inizio attività risultante dall'Anagrafe tributaria; i canoni da locazione desumibili dal modello Registro Locazioni Immobili; il valore delle operazioni da ristrutturazione desumibile dall'archivio dei Bonifici per ristrutturazione; la presenza del contribuente nel periodo di imposta precedente a quello di applicazione; i ricavi dichiarati nel periodo di imposta precedente a quello di applicazione; la percentuale di attività da interventi di ristrutturazione dichiarata nel periodo di imposta precedente a quello di applicazione; i ricavi di cui ai commi 1, lett. a) e b) e comma 2 dell'art. 85 del T.U.I.R. (ad esclusione di aggi o ricavi fissi) dichiarati nel periodo di imposta precedente a quello di applicazione; il valore della produzione dichiarato nel periodo di imposta precedente a quello di applicazione; il numero di modelli Certificazione Unica nei quali il contribuente risulta essere l'incaricato alla

- 
- *istruzioni Quadro A, relative alle informazioni contenute nei quadri afferenti il personale addetto all'attività di impresa o di lavoro autonomo;*
  - *istruzioni Quadri F e G, afferenti i dati contabili necessari per l'applicazione degli ISA relativi rispettivamente ad attività di impresa o di lavoro autonomo;*
  - *istruzioni specifiche per ciascuno dei 175 modelli riconducibili agli ISA approvati per tale periodo di imposta".*

presentazione telematica; il coefficiente individuale per la stima dei ricavi e compensi; il coefficiente individuale per la stima del valore aggiunto; il numero di periodi di imposta in cui è stata presentata una dichiarazione nei sette periodi di imposta precedenti; gli ammortamenti per beni mobili strumentali, precisamente una media di tali valori nei sette periodi di imposta precedenti; i canoni relativi a beni immobili (in particolare, una media dei sette periodi di imposta precedenti); la media di carburanti e lubrificanti dei sette periodi di imposta precedenti; il costo del venduto e per la produzione di servizi (sempre prendendo a riferimento la media dei sette periodi di imposta precedenti); la media dei sette periodi di imposta precedenti delle postazioni di lavoro; la media dei sette periodi di imposta precedenti delle tumulazioni; la media dei sette periodi di imposta precedenti delle spese per lavoro dipendente al netto dei compensi corrisposti ai soci per l'attività di amministratore; la media dei sette periodi di imposta precedenti delle spese per prestazioni rese da professionisti esterni; la media dei sette periodi di imposta precedenti dei costi produttivi; la media dei sette periodi di imposta precedenti del totale delle spese per servizi; la media dei sette periodi di imposta precedenti del valore dei beni strumentali mobili in proprietà e in *leasing*.

Occorre precisare che, secondo le istruzioni dell'Agenzia delle Entrate, l'accesso al cassetto fiscale, oltre a poter essere effettuato direttamente dal contribuente, può essere delegato dallo stesso ad un massimo di due intermediari. Molto spesso, infatti, considerata la complessità della materia fiscale i contribuenti preferiscono delegare un soggetto più preparato per prendere visione delle informazioni contenute nel cassetto fiscale.

Sia il contribuente che l'intermediario al quale è stata concessa la delega<sup>368</sup> possono, quindi, utilizzare il cassetto fiscale, impiegando o le credenziali Fisconline o il

---

<sup>368</sup> Dopo la comunicazione all'Agenzia delle Entrate, attraverso il canale Entratel, della delega da parte dell'intermediario, l'Agenzia ha quindici giorni di tempo per inviare, all'indirizzo di residenza del contribuente, il codice per l'attivazione di tale delega. Il contribuente, poi, dovrà prontamente provvedere a consegnare il codice di attivazione della delega all'intermediario. La ratio di questo procedimento è quella di evitare che vengano attivate delle deleghe senza il previo consenso del contribuente e, infatti, vi è un doppio controllo da parte del soggetto passivo: un primo controllo al momento della delega ed un secondo controllo al momento dell'invio del codice di attivazione.

Per quanto riguarda gli aspetti più tecnici della delega, essa ha una durata di quattro anni e, alla scadenza, può essere rinnovata per un eguale periodo. Inoltre, il contribuente ha la facoltà di revocare la delega in qualsiasi momento attraverso una comunicazione all'intermediario con lo stesso modulo adottato per la sottoscrizione della stessa.

codice personale Entratel.

Si evince, da questo lungo elenco, come le informazioni necessarie per l'elaborazione del giudizio di affidabilità siano molto numerose e riguardino diversi aspetti della vita economica e fiscale del contribuente.

Data proprio la numerosità di queste informazioni, è essenziale specificare le modalità di reperimento delle stesse.

## **5.2. Reperimento delle informazioni.**

Le informazioni menzionate nel paragrafo precedente sono rese disponibili nel cassetto fiscale del contribuente e possono essere reperite utilizzando due diverse modalità.

La prima consiste nell'accesso puntuale alla singola posizione, da parte del contribuente stesso o da parte dell'intermediario abilitato e delegato dal contribuente medesimo.

La seconda, invece, si sostanzia nell'accesso massivo, cioè relativo a più posizioni contemporaneamente, da parte degli intermediari abilitati e muniti di apposita delega.

Dal momento che la prima modalità di reperimento delle informazioni appare particolarmente intuitiva, si procederà all'analisi, più dettagliata, solo della seconda modalità.

Il procedimento di acquisizione massiva delle informazioni presenti nel cassetto fiscale dei contribuenti da parte degli intermediari abilitati alla trasmissione delle dichiarazioni è illustrato dettagliatamente nel provvedimento n. 126200 del 10 maggio 2019 emanato dall'Agenzia delle Entrate.

Innanzitutto, poiché la richiesta di acquisizione massiva può essere presentata solo da intermediari debitamente muniti di delega, occorre precisare, preliminarmente, il processo di acquisizione di tali deleghe. Risulta evidente che, se l'intermediario non è stato già delegato dal cliente per accedere al cassetto fiscale, il procedimento inerente alle modalità di richiesta ed acquisizione del precalcolato ISA risulta appesantito da numerose formalità, di seguito elencate.

Infatti, le deleghe vengono acquisite unitamente a copia di un documento di identità in corso di validità del delegante, in formato cartaceo ovvero in formato

elettronico<sup>369</sup> e devono contenere una serie di informazioni<sup>370</sup>.

Tutte le deleghe così acquisite sono poi numerate ed annotate, ogni giorno, in un apposito registro cronologico, all'occorrenza messo a disposizione dell'Agenzia delle Entrate<sup>371</sup> presso la sede dell'intermediario in caso di controlli, indicando il numero progressivo e la data della delega, il codice fiscale e i dati anagrafici/la denominazione del contribuente delegante e gli estremi del documento di identità del sottoscrittore della delega.

Eventuali irregolarità formali o procedurali costituiscono un presupposto per la revoca all'abilitazione ai servizi Entratel secondo quanto disposto dall'articolo 8, comma 1, lett. h) del d.m. 31 luglio 1998, ferme restando, in ogni caso, le responsabilità civile e penale.

Inoltre, su queste deleghe sono poi effettuati degli specifici controlli, anche presso le sedi degli intermediari ed è anche prevista la possibilità di richiedere l'esibizione a campione.

In questo caso gli intermediari sono tenuti a trasmettere i documenti, tramite posta elettronica certificata, entro 48 ore dalla richiesta.

Inoltre, gli originali delle deleghe acquisite devono essere conservati per dieci anni presso la sede o presso l'ufficio dell'intermediario unitamente alle copie dei documenti di identità dei soggetti deleganti. Oltretutto, gli intermediari devono procedere ad individuare uno o più responsabili per la gestione delle suddette deleghe, che, se acquisite direttamente in formato elettronico, devono essere conservate seguendo il disposto delle regole tecniche predisposte dall'art. 71 del codice dell'Amministrazione Digitale (cd. CAD, D. Lgs. n. 82 del 2005).

Per quanto concerne, invece, prettamente il procedimento di richiesta di acquisizione massiva delle informazioni, puntualmente descritto da autorevole

---

<sup>369</sup> In caso di acquisizione in formato elettronico, la delega deve essere sottoscritta nel rispetto delle regole tecniche adottate ai sensi dell'articolo 71 del Codice dell'Amministrazione Digitale.

<sup>370</sup> Precisamente la delega deve contenere il codice fiscale e i dati anagrafici/denominazione del contribuente delegante; il codice fiscale e i dati anagrafici dell'eventuale rappresentante legale/negoziale, ovvero il tutore del delegante; il periodo di imposta a cui si riferisce il modello ISA e la data di conferimento della delega.

<sup>371</sup> Quest'ultima, oltretutto, può richiedere, a campione, delle copie delle deleghe e dei documenti di identità acquisiti, i quali devono essere trasmessi entro 48 ore mediante posta elettronica certificata.

dottrina<sup>372</sup>, *in primis* è prevista la compilazione di un *file*<sup>373</sup> avente come contenuto l'elenco dei contribuenti per cui si dispone della delega e per cui si richiedono i dati mediante l'apposito *software*<sup>374</sup> reso disponibile dall'Agenzia delle Entrate. Inoltre, devono essere comunicati alcuni elementi di riscontro contenuti nella dichiarazione IVA 2018 periodo di imposta 2017 o nel modello Studi di settore 2018 periodo di imposta 2017.

Infine, sempre nel medesimo *file* deve anche essere riportata una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà resa secondo il disposto dell'art. 47 del d.P.R. n. 445 del 2000 attraverso la quale l'intermediario effettua una serie di dichiarazioni: quella di aver ricevuto la delega ai fini dell'acquisizione dei dati, quella che gli originali delle deleghe saranno conservati per dieci anni presso il proprio ufficio e quella che i dati dei deleganti e delle deleghe indicati nel *file* corrispondono a quelli riportati negli originali delle deleghe.

Dopo aver compilato il *file* si deve procedere al controllo dello stesso utilizzando il *software* reso disponibile dall'Agenzia delle Entrate nella sezione “*Controlli dichiarazioni dei redditi e ISA 2019*” dell'applicazione “Desktop Telematico”.

Una volta effettuato questo controllo, si può trasmettere il file tramite Entratel.

---

<sup>372</sup> RIVETTI P., “*Indici sintetici di affidabilità fiscale...*”, *op. cit.*, pp. 11-12.

<sup>373</sup> Inoltre, si precisa che per gli intermediari non precedentemente delegati alla consultazione del cassetto fiscale, nella richiesta massiva dei dati è indicato il codice fiscale del soggetto richiedente e per ciascun delegante il codice fiscale del contribuente, il codice fiscale dell'eventuale rappresentante legale/negoziale, ovvero tutore del delegante, il numero e la data della delega, come risultanti dal registro cronologico, la tipologia e il numero del documento di identità del sottoscrittore della delega e gli elementi di riscontro contenuti nella dichiarazione IVA 2018 (vale a dire il volume d'affari, l'imposta dovuta, l'imposta a credito) o, in assenza, nel modello studi di settore 2018 (prendendo in considerazione i ricavi, il reddito di impresa o quello di lavoro autonomo), presentata da ciascun soggetto delegante.

Oltretutto, sempre nel *file*, deve anche essere sempre riportata una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, resa ai sensi dell'articolo 47 del d.P.R. n. 445 del 28 dicembre 2000, con la quale l'intermediario dichiara di aver ricevuto specifica delega ai fini dell'acquisizione dei dati rilevanti per l'elaborazione degli ISA, che gli originali delle deleghe sono conservati per dieci anni presso la sua sede o ufficio e, infine, che i dati dei deleganti e delle deleghe indicati nel file corrispondono a quelli riportati negli originali delle deleghe.

Per concludere e sintetizzare il contenuto di questo *file*, oltre ad essere indicati il codice fiscale del soggetto richiedente e di ciascun delegante, sono previsti ulteriori elementi: il codice fiscale del contribuente; il codice fiscale dell'eventuale rappresentante legale/negoziale, ovvero il tutore del delegante; il numero e la data della delega; la tipologia e il numero del documento di identità del sottoscrittore della delega e gli elementi di riscontro individuati, specificatamente, nell'allegato 3 del provvedimento del direttore dell'Agenzia delle Entrate del 10 maggio 2019.

<sup>374</sup> Questo *software* prende il nome di “Richiesta Precalcolate ISA 2019”.

Sul tema dei dati delle precompilate si occupa nel dettaglio la circolare n. 20/E del 9 settembre 2019 dell'Agenzia delle Entrate, cui si rimanda per un ulteriore approfondimento.

Entro cinque giorni dall'invio della richiesta, il sistema fornisce nella sezione "Ricevute" dell'area autenticata del sito internet dei servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate un *file*, identificato dal protocollo telematico attribuito in fase di ricezione della richiesta, contenente l'avvenuta elaborazione oppure gli eventuali errori riscontrati nella richiesta trasmessa e la relativa diagnostica.

Nel caso in cui vi siano errori, i dati richiesti per i soggetti segnalati non sono consegnati agli intermediari, i quali dovranno trasmettere un nuovo *file* con i dati corretti.

Nel caso in cui, invece, i dati siano stati richiesti in modalità massiva, il *file* complessivo sarà messo a disposizione nell'area autenticata dei servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate sempre entro cinque giorni dalla ricezione della richiesta e, contestualmente, verrà anche reso disponibile l'elenco dei soggetti per i quali non è stato predisposto il *file* e l'elenco dei soggetti per i quali è stato richiesto e consegnato il *file*.

In ogni caso, dopo venti giorni lavorativi dalla trasmissione e consegna del *file*, l'Agenzia delle Entrate è tenuta a cancellarli dall'area autenticata del sito internet dei servizi telematici.

Dal momento che a partire dall'11 giugno 2019 i dati relativi alle "precalcolate ISA 2019" possono essere prelevate dal cassetto fiscale<sup>375</sup>, per tutte le richieste regolarmente pervenute a partire da tale data i *file* sono resi disponibili entro cinque giorni dalla data della richiesta.

Per le richieste, invece, regolarmente pervenute entro la data dell'11 giugno 2019, i *file* sono resi disponibili entro i cinque giorni successivi. Contestualmente sono anche resi disponibili gli elenchi dei soggetti per i quali non è stato predisposto il *file*, oppure gli elenchi dei soggetti per i quali non è stato richiesto e consegnato il *file*.

Entro venti giorni lavorativi dalla data in cui sono stati resi disponibili i *file*

---

<sup>375</sup> Come specificato dall'Agenzia delle Entrate nella circolare n. 20/E del 9 settembre 2019, "la metodologia per il calcolo delle variabili precalcolate è riportata nell'Allegato 1 approvato con DM del 9 agosto 2019 che ha meglio esplicitato le formule contenute nell'Allegato 10 approvato con DM del 27 febbraio 2019". Inoltre, al successivo paragrafo 6.8., la stessa Amministrazione finanziaria ha puntualizzato che "il DM del 9 agosto 2019, che ha sostituito l'Allegato 10 approvato con DM del 27 febbraio 2019, non ha apportato alcuna modifica al contenuto delle variabili 'precalcolate' ma si è limitato ad esplicitarne le modalità di calcolo".

contenenti i dati, si procede poi alla cancellazione dall'area autenticata del sito internet dei servizi telematici.

Occorre precisare, tuttavia, l'attivazione della fornitura massiva dei dati è subordinata alla positiva verifica che la delega sia attiva alla data di invio della richiesta oppure, per quegli intermediari che non disponevano in precedenza della delega alla consultazione del cassetto fiscale, alla positiva verifica degli elementi di riscontro ricavati dalla dichiarazione IVA 2018 o dal modello studi di settore 2018 presentati da ciascun delegante.

Quindi, in conclusione, l'intermediario delegato all'accesso del cassetto fiscale del cliente può, alternativamente, prelevare il singolo *file* messo a disposizione dell'Agenzia delle Entrate ed importarlo successivamente per effettuare il calcolo dell'ISA, oppure acquisire massivamente i *file* di tutti i clienti.

### **5.3. Importazione delle informazioni nel software ISA.**

Nel caso di accesso massivo alle informazioni presenti nel cassetto fiscale, le ulteriori informazioni rilevanti ai fini degli ISA sono rese disponibili in formato XML al soggetto che ha inviato la richiesta nell'area autenticata del sito Internet dei servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, secondo quanto espressamente stabilito dal provvedimento n. 126200 del 2019 al paragrafo 8.4.2.

Diversamente, invece, nel caso di accesso puntuale, il *file* viene reso disponibile nella sezione ISA/Studi di settore del cassetto fiscale del contribuente.

Da un punto di vista prettamente tecnico e operativo, cliccando sul link "ISA precompilato" si può scaricare e salvare il *file* in formato XML, le cui informazioni sono importate dal software "Il tuo ISA 2019", attraverso l'attivazione della funzione "Importa da file XML" e selezionando il *file* precedentemente salvato.

Dopo aver effettuato tale importazione, si può creare una nuova posizione nella quale i dati importati verranno visualizzati nel quadro "Dati forniti dall'Agenzia"<sup>376</sup>.

---

<sup>376</sup> Infatti, come puntualizzato dalla stessa Agenzia nella circolare n. 17/E del 2 agosto 2019, paragrafo 1.5.2., per applicare gli ISA devono essere utilizzati anche i dati resi disponibili dall'Amministrazione finanziaria e individuati nelle note tecniche e metodologiche allegate ai decreti di approvazione degli ISA (la cd. normativa secondaria). Inoltre, "tali dati, aggregati nelle cosiddette 'Precolate ISA2019', sono forniti per 'Posizione ISA'. La posizione ISA è definita sulla base dei seguenti elementi identificativi: codice fiscale; codice ISA; tipologia di reddito".



Questa operazione deve essere svolta preliminarmente alla compilazione del modello per il periodo di riferimento, dal momento che specifici *alerts* del *software* precisano che se si prosegue alla compilazione e, solo successivamente, si importano tali dati, sarà necessario inserirli in una nuova posizione per utilizzarli. Inoltre, se si prosegue alla compilazione senza il preventivo inserimento di tali dati, il contribuente dovrà confermare che tali dati non sono stati resi disponibili dall’Agenzia delle Entrate.

Poi, nell’ipotesi in cui dati ulteriori siano stati resi disponibili dall’Amministrazione finanziaria senza essere stati preliminarmente importati, si può applicare la sanzione pecuniaria, con un importo variabile da 250 euro a 2 mila euro, per comunicazione inesatta o incompleta prevista dall’articolo 8, comma 1, del D. Lgs. n. 471 del 1997. Infine, per completezza, si deve puntualizzare che è possibile, per il contribuente, modificare le informazioni fornite dal Fisco, nel caso in cui esse non risultino corrette<sup>377</sup>. Ciò è stato previsto espressamente dal provvedimento n. 23721 del 30 gennaio 2019.

Come sottolineato da alcuni commentatori<sup>378</sup>, *“la necessità di modificare le informazioni potrebbe derivare dall’esito negativo di un indicatore di anomalia che determina la riduzione del punteggio complessivo di affidabilità”*<sup>379</sup>. Per questo

---

Concretamente, poi, *“per ciascun contribuente interessato all’applicazione degli ISA (...) sulla base dei dati degli studi di settore e dei parametri applicati dal contribuente negli otto periodi di imposta precedenti a quello di applicazione, nonché delle altre fonti informative a disposizione dell’Amministrazione finanziaria, vengono elaborate, con riferimento alle attività economiche oggetto dei singoli ISA e alla tipologia di reddito riferibile allo stesso contribuente, una o più posizioni ISA complete, corredate con i dati precalcolati per singola posizione ISA. Inoltre, sulla base delle informazioni citate vengono elaborate per ogni contribuente due posizioni ISA residuali, una per l’attività di impresa e una per l’attività di lavoro autonomo, senza riferimento a uno specifico codice ISA e senza dati precalcolati per singola posizione ISA. In fase di applicazione è utilizzata, con riferimento alla tipologia di reddito dichiarata, la posizione ISA relativa all’indice selezionato dall’utente, se presente, oppure la posizione ISA residuale”*.

<sup>377</sup> Come espressamente previsto nell’allegato 10 del decreto ministeriale 27 febbraio 2019, infatti, in fase di applicazione il contribuente può modificare i valori delle sole variabili valorizzate, ad eccezione dell’Anno di inizio attività risultante in Anagrafe Tributaria, che può essere modificato solo se non valorizzato. Mentre lo stesso contribuente non può modificare il valore delle seguenti variabili: numero di periodi di imposta in cui è stato presentato un modello degli studi di settore e/o dei parametri nei sette periodi di imposta precedenti, la media di alcune variabili dichiarate dal contribuente con riferimento ai sette periodi di imposta precedenti, il coefficiente individuale per la stima dei ricavi/compensi e il coefficiente individuale per la stima del valore aggiunto.

<sup>378</sup> RIVETTI P., *“Indici sintetici di affidabilità fiscale...”*, *op. cit.*, p. 14.

<sup>379</sup> L’Autore, citato nella nota precedente, prosegue nel suo contributo portando all’attenzione del lettore un esempio: *“ad esempio, l’indicatore ‘Corrispondenza dei compensi dichiarati con il modello CU’ segnala l’anomalia quando i compensi risultanti dalle Certificazioni Uniche 2019 sono superiori a quelli dichiarati. In tal caso, ipotizzando errori commessi dal sostituto d’imposta,*

motivo, il *software* “*Il tuo ISA 2019*”<sup>380</sup>, nel momento in cui calcola il punteggio degli indicatori elementari di affidabilità e di anomalie e quello complessivo dell’ISA oggetto di approvazione, tiene conto anche degli eventuali dati rettificati, in ottemperanza al combinato disposto degli articoli 3, comma 3, del d.m. del 23 marzo 2018 e 3, comma 3, del d.m. del 28 dicembre 2018<sup>381</sup>.

#### 5.4. Informazioni richieste nei modelli ISA.

Si è detto in precedenza al paragrafo 5. che il contribuente è tenuto a fornire, per la costruzione ed elaborazione degli ISA, i dati contabili<sup>382</sup> e strutturali riferiti

---

*l’anomalia potrebbe essere eliminata indicando i compensi effettivamente percepiti nel quadro ‘Dati forniti dall’Agenzia’. Nessuna anomalia, invece, viene segnalata se i compensi risultanti dalle CU risultano inferiori a quelli dichiarati”.*

Si veda per maggiore approfondimento RIVETTI P., “*Indici sintetici di affidabilità fiscale...*”, *op. cit.*, p. 14.

<sup>380</sup> Infatti, i dati che vengono resi disponibili dall’Agenzia delle Entrate, una volta che sono acquisiti dal contribuente o dal suo intermediario a ciò delegato, sono impiegati per l’applicazione degli ISA, attraverso il suddetto *software*. Inoltre, come precisato nell’allegato 10 al decreto del 27 febbraio 2019, l’Amministrazione finanziaria, per ogni variabile precalcolata, deve pubblicare sul proprio sito internet istituzionale la data di aggiornamento della base dati utilizzata.

<sup>381</sup> Invece, nel caso in cui l’ISA sia calcolato dal contribuente senza modificare i dati forniti dall’Agenzia delle Entrate, l’esito dell’applicazione dello stesso sarà ordinariamente non soggetto a contestazioni da parte dell’Agenzia per quanto attiene ai valori delle variabili precalcolate fornire e non modificate.

<sup>382</sup> Come puntualizzato da RIVETTI P., “*Indici sintetici di affidabilità fiscale...*”, *op. cit.*, p. 15, “*ai fini della compilazione del modello ISA, i dati di natura contabile sono indicati:*

- *senza considerare eventuali variazioni fiscali derivanti dall’applicazione di disposizioni tributarie quando sono riportati nei quadri destinati all’indicazione di dati strutturali; in tal caso, il dato rilevante è quello risultante dalle scritture contabili;*
- *tenendo conto delle eventuali variazioni fiscali determinate dall’applicazione di disposizioni tributarie, se non diversamente specificato, quando sono riportati nei quadri F o G.*

*Le imprese con periodo di imposta non coincidente con l’anno solare comunicano i dati che nel modello sono richiesti con riferimento al 31 dicembre tenendo conto della situazione esistente alla data di chiusura del periodo di imposta”.* Inoltre, per quanto riguarda le imprese che operano in regime di contabilità semplificata, l’Autore specifica che queste ultime “*dichiarano il valore delle esistenze iniziali e delle rimanenze finali, nonostante queste, a seguito dell’introduzione del regime di cassa, non assumano più rilevanza ai fini della determinazione del reddito*”.

Quindi, per quei contribuenti in regime di contabilità semplificata ma anche per quelli che si sono avvalsi di regimi fiscali per i quali non assumono rilevanza, ai fini della determinazione del reddito, le rimanenze finali e le esistenze iniziali di merci (come ad esempio nel caso del regime forfetario disciplinato dalla legge n. 190 del 2014) devono indicare i dati relativi alle esistenze iniziali e alle rimanenze finali di magazzino, indicate al netto dell’IVA esposta in fattura, in relazione alle merci effettivamente giacenti nel magazzino alla data di inizio e conclusione del periodo di imposta.

Infine, nel caso di passaggio dal regime di cassa a quello di competenza e viceversa, con lo scopo di evitare che tale passaggio comporti delle anomalie in termini di doppia tassazione/deduzione o nessuna tassazione/deduzione di alcuni componenti di reddito, l’articolo 1, comma 19, della legge n. 232 del 2016 dispone una disciplina transitoria. Nello specifico, nel transito dal regime contabile semplificato a quello ordinario (e viceversa), “*i ricavi, i compensi e le spese che hanno concorso alla determinazione del reddito, in base alle regole del regime adottato, non assumono rilevanza nella determinazione dei redditi imponibili negli esercizi successivi. Inoltre, i componenti che non*

all'attività di impresa o di lavoro autonomo esercitata nel periodo di imposta di riferimento.

A tal fine è predisposto un modello di comunicazione dei dati (cd. modello ISA), composto da diversi quadri destinati, per l'appunto, ad accogliere i dati contabili e strutturali propri dell'attività relativamente al periodo di imposta 2018.

Dal momento che gli ISA sono personalizzati per ogni singolo contribuente sulla base degli effetti individuali calcolati con il nuovo modello di stima (cd. effetto individuale), le informazioni richieste nei vari quadri non sono standardizzate, ma sono diverse da un indice all'altro a seconda delle caratteristiche specifiche delle attività cui si riferiscono.

Una volta che il modello ISA viene debitamente compilato, il *software* genera un *file* contenente tutti i prospetti relativi al calcolo dell'ISA, vale a dire, oltre al modello ISA compilato, il prospetto relativo alle note aggiuntive – ove è possibile indicare delle particolari condizioni relatività all'attività esercitata -, il quadro “Dati forniti dall’Agenzia” e l’esito finale del calcolo effettuato.

In breve, il modello ISA è costituito da un frontespizio e da otto quadri.

Il frontespizio contiene i dati relativi al codice attività ATECO, il domicilio fiscale, le altre attività svolte, altri dati afferenti, per esempio all'inizio dell'attività o all'iscrizione agli albi professionali e il prospetto “imprese multiattività”.

I quadri, invece, riguardano rispettivamente:

- il quadro A: le informazioni concernenti il personale addetto all'attività;
- il quadro B: il numero complessivo delle unità locali e la loro ubicazione;
- il quadro C: gli elementi specifici dell'attività che caratterizzano le concrete modalità di svolgimento dell'attività stessa (per esempio la tipologia della clientela o le modalità di produzione);
- il quadro D: i beni strumentali;
- il quadro E: i dati necessari per la revisione e l'aggiornamento successivo

---

*hanno concorso alla determinazione del reddito in base alle regole del regime adottato concorreranno alla formazione del reddito dei periodi di imposta successivi ancorché non si verifichino i presupposti di imponibilità/deducibilità previsti dal regime successivamente applicato (circ. Agenzia delle Entrate 13.4.2017, n. 11. § 4.1).”*

Per ulteriore approfondimento sul tema, oltre al già citato contributo RIVETTI P., “*Indici sintetici di affidabilità fiscale...*”, *op. cit.*, p. 15-17, si veda anche FORNERO L. e RIVETTI P., “*Regime di cassa per le imprese minori (circ. Agenzia Entrate 11/2017)*”, Schede di Aggiornamento, 5, 2017, p. 954.

dell'ISA;

- il quadro F: i dati contabili degli esercenti attività di impresa;
- il quadro G: i dati contabili degli esercenti attività di arti e professioni;
- il quadro "Asseverazione": l'asseverazione dei dati contabili ed extracontabili.

In merito all'ultimo punto, ossia il quadro "Asseverazione", si deve precisare che, secondo il disposto dell'articolo 35, comma 1, lett. b) del D. Lgs. n. 241 del 1997, su richiesta dei contribuenti<sup>383</sup>, i responsabili dell'assistenza fiscale dei CAF imprese e i professionisti a ciò abilitati, possono attestare che gli elementi, sia contabili che extracontabili, trasmessi all'Agenzia delle Entrate con i modelli ISA corrispondono a quelli risultanti dalle scritture contabili e da altra documentazione ritenuta idonea.

L'asseverazione, invece, non è prevista e non deve essere effettuata per quei dati che implicano delle valutazioni non rilevabili da un punto di vista documentale.

Rispetto a quest'ultima tipologia dei dati, nel periodo di vigenza degli studi di settore, era stato precisato con una circolare ministeriale<sup>384</sup> che l'asseverazione non doveva essere effettuata per i dati per i quali si sarebbe dovuto esaminare l'intera documentazione contabile o, comunque, gran parte di essa (come ad esempio nel caso della rilevazione di fatti la cui rappresentazione è richiesta attraverso l'indicazione di dati espressi in forma percentuale), o per quei dati che implicavano delle valutazioni non rilevabili da un punto di vista documentale che, come tali, non potevano essere svolte facilmente dal contribuente (come ad esempio quelle inerenti le fasi del ciclo produttivo effettuate dall'imprenditore) o, ancora, per quei dati che erano relativi alle unità immobiliari impiegate per l'esercizio dell'attività.

## **6. L'ambito soggettivo di applicazione.**

Per quanto concerne l'ambito soggetto di applicazione di questo nuovo strumento, gli ISA si applicano agli esercenti attività di impresa o di lavoro autonomo che hanno un ammontare dei ricavi/compensi inferiore o pari a 5.164.569 euro, che svolgono, come attività prevalente, una o più attività tra quelle per le quali è stato

---

<sup>383</sup> In realtà, secondo quanto espresso dall'Agenzia delle Entrate nella circolare n. 54 del 13 giugno 2001, in particolare al paragrafo 14, i professionisti abilitati alla trasmissione telematica delle dichiarazioni possono procedere, autonomamente, all'asseverazione dei dati relativi alla propria dichiarazione.

<sup>384</sup> La circolare ministeriale n. 110 del 21 maggio 1999, in particolare si veda il paragrafo 4.4.

approvato un ISA e che, contemporaneamente, non presentano una causa di esclusione, che verranno descritte ai paragrafi da 6.2. a 6.2.5.

Pertanto, per poter rientrare nell'ambito di applicazione della disciplina in materia di ISA devono ricorrere, contemporaneamente, tre elementi, due di carattere positivo ed una di carattere negativo.

Infatti, i contribuenti devono, in primo luogo, avere un ammontare annuo di ricavi/compensi inferiore o pari a 5.164.569 euro.

In secondo luogo devono svolgere, come attività prevalente, una delle attività per le quali è previsto un ISA<sup>385</sup>, e, allo stesso tempo, non devono rientrare in una delle cause di esclusione previste dai commi 6 e 7 dell'art. 9-bis e dagli art. 2 del d.m. 23 marzo 2018 e articoli 2 e 5 del d.m. 28 dicembre 2018.

### **6.1. Individuazione dell'attività prevalente.**

Ai fini dell'applicazione degli ISA, per attività prevalente si intende l'attività dalla quale deriva, nel corso di ogni singolo periodo di imposta, il maggiore ammontare di ricavi o di compensi.

Occorre precisare, poi, che l'individuazione dell'attività prevalente è effettuata con riferimento ad una stessa categoria reddituale.

Di conseguenza, se un contribuente svolge diverse attività, alcune delle quali in forma d'impresa ed altre in forma di lavoro autonomo, l'attività prevalente dovrà essere determinata, distintamente, relativamente al complesso delle attività svolte in forma di impresa e applicare il relativo ISA con riferimento ai dati esposti nel quadro di reddito di impresa (quadro "F" dei dati contabili) e relativamente al complesso delle attività esercitate in forma di lavoro autonomo, applicando il relativo ISA con riferimento ai dati esposti nel quadro di reddito di lavoro autonomo (quadro "G" dei dati contabili).

Inoltre, qualora le attività prevalenti individuate per le due categorie reddituali siano contraddistinte da codici attività afferenti ad ISA diversi, il contribuente sarà tenuto

---

<sup>385</sup> Sul punto l'Agenzia delle Entrate con la risposta ad interpello n. 418 del 18 ottobre 2019 ha precisato che *"l'articolo 9-bis del decreto legge n. 50 del 2017, quando dispone che gli indici sintetici di affidabilità fiscale sono istituiti per gli esercenti 'attività di impresa, arti o professioni', si (riferisce) ai soli soggetti che dichiarano redditi di impresa di cui all'articolo 55 del TUIR, ovvero redditi derivanti dall'esercizio di arti o professioni di cui al precedente articolo 53 del medesimo testo unico"*.

ad applicare i diversi ISA eventualmente approvati per ciascuna di essere.

Invece, se le attività prevalenti individuate per le due categorie reddituali sono contraddistinte da codici attività compresi nello stesso ISA, il contribuente potrà applicarlo tanto per le attività di impresa quanto per quella esercitata in forma di lavoro autonomo attraverso la compilazione, rispettivamente, del quadro “F” e del quadro “G”.

## **6.2. Le cause di esclusione.**

Nel paragrafo 6. si è specificato che per poter essere assoggettati alla disciplina degli ISA devono ricorrere due condizioni, una di carattere positivo ed una di carattere negativo.

Il contribuente, infatti, non solo deve rientrare nell’ambito soggettivo di applicazione dell’art. 9-*bis*, ma, contemporaneamente, non deve nemmeno rientrare in una delle cause di esclusione previste ai commi 6 e 7 dell’art. 9-*bis*.

Alcune cause di esclusione sono espressamente previste dal comma 6 e riguardano quei contribuenti che hanno iniziato o cessato l’attività ovvero si trovano in condizioni di non normale svolgimento della stessa<sup>386</sup> o, ancora, quei contribuenti che dichiarano ricavi di cui all’articolo 85, comma 1, esclusi quelli di cui alle lettere c), d) ed e), o compensi di cui all’articolo 54, comma 1, del T.U.I.R. di ammontare superiore al limite stabilito dal decreto di approvazione o revisione dei relativi indici<sup>387</sup>.

Il comma 7 del medesimo articolo specifica, poi, che *“con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze possono essere previste ulteriori ipotesi di esclusione dell’applicabilità degli indici per determinate tipologie di contribuenti”*.

In questo modo si può tenere conto dell’evoluzione della produzione economica del Paese, sempre nell’ottica di rendere gli ISA uno strumento il più aderente possibile alla situazione concreta in cui versa il contribuente.

In ottemperanza al disposto del comma 7 dell’art. 9-*bis* sono stati emanati due decreti che individuano ulteriori cause di esclusione.

---

<sup>386</sup> Art. 9-*bis*, comma 6, lett. a).

<sup>387</sup> Art. 9-*bis*, comma 6, lett. b). In merito a questa causa di esclusione occorre precisare che per gli ISA AG40U, AG50U, AG69U e AK23U, ai fini della determinazione del limite di esclusione dall’applicazione degli ISA, i ricavi devono essere aumentati delle rimanenze finali e diminuiti, invece, delle esistenze iniziali valutate in base a quanto previsto dagli articoli 92 e 93 del T.U.I.R.

Nello specifico, l'art. 2 del d.m. 23 marzo 2018 e gli articoli 2 e 5 del d.m. 28 dicembre 2018 prevedono l'esclusione:

- per quei contribuenti che si avvalgono del regime forfetario agevolato, previsto dall'art. 1, commi da 54 a 89, della l. n. 190 del 24 dicembre 2014, del regime fiscale di vantaggio per l'imprenditoria giovanile e lavoratori in mobilità di cui all'art. 27, commi 1 e 2, del d.l. n. 98 del 6 luglio 2011<sup>388</sup> e quelli che determinano il reddito con altre tipologie di criteri forfetari;
- per quei contribuenti che esercitano due o più attività di impresa, non rientranti nel medesimo ISA, qualora l'importo dei ricavi dichiarati relativi alle attività non rientranti tra quelle prese in considerazione dell'ISA relativo all'attività prevalente, comprensivi di quelli delle eventuali attività complementari previste dallo specifico ISA, superi il 30% dell'ammontare totale dei ricavi dichiarati;
- per i contribuenti con categorie reddituale diversa da quella per la quale è stato approvato l'ISA e, quindi, prevista nel quadro dei dati contabili contenuto nel modello ISA approvato per l'attività esercitata;
- gli enti del terzo settore non commerciali che optano per la determinazione forfetaria del reddito di impresa ai sensi dell'art. 80 del D. Lgs. n. 117 del 3 luglio 2017 (cd. codice del terzo settore);
- le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale che applicano il regime forfetario ai sensi dell'art. 86 del codice del terzo settore;
- le imprese sociali di cui al D. Lgs. n. 112 del 3 luglio 2017;
- le società cooperative<sup>389</sup>, società consortili e consorzi che operano esclusivamente a favore delle imprese socie o associate e delle società

---

<sup>388</sup> Convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 15 luglio 2011.

<sup>389</sup> Occorre puntualizzare che nei confronti delle società cooperative a mutualità prevalente non è prevista alcuna causa di esclusione dall'applicazione degli ISA. Sul punto la circolare n. 20/E del 2019, al paragrafo 2.1., ha chiarito che, riferendosi anche a quanto precisato con la circolare n. 110/E del 1999 relativa agli studi di settore, *“in caso di attività svolte in via non esclusiva, potrà essere fornita indicazione, nelle note aggiuntive, che il perseguimento di fini mutualistici possa aver inciso in maniera rilevante sulle dinamiche imprenditoriali, condizionando negativamente il risultato dell'applicazione degli ISA (laddove, naturalmente, ricorreranno dette condizioni)”*. Ciò in ragione del fatto che le attività svolte dalle società cooperative a mutualità prevalente *“operano in situazioni di mercato influenzate dal perseguimento di fini mutualistici che potevano incidere in maniera anche rilevante sui ricavi conseguiti, riconoscendo alle stesse l'assenza di logiche prettamente di mercato”*.

cooperative costituite da utenti non imprenditori che operano esclusivamente a favore degli utenti stessi;

- i soggetti che esercitano, in ogni forma di società cooperativa, le attività di “Trasporto con taxi” e di “Trasporto mediante noleggio di autovetture da rimessa con conducente”, di cui all’ISA AG72U;
- le corporazioni dei piloti di porto esercenti le attività di cui all’ISA AG77U.

Occorre poi puntualizzare che per l’operatività della causa di esclusione relativa ai ricavi o compensi di ammontare superiore a 5.164.569,00 euro, è necessario tenere in considerazione per i ricavi: i corrispettivi delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi alla cui produzione o al cui scambio è diretta l’attività dell’impresa (art. 85, comma 1, lett. a) T.U.I.R.), i corrispettivi delle cessioni di materie prime e sussidiarie, di semilavorati e di altri beni mobili, esclusi quelli strumentali, acquistati o prodotti per essere impiegati nella produzione (art. 85, comma 1, lett. b) T.U.I.R.), le indennità conseguite a titolo di risarcimento, anche in forma assicurativa, per la perdita o il danneggiamento di beni di cui alle precedenti lettere (art. 85, comma 1, lett. f), i contributi in denaro o il valore normale di quelli in natura, spettanti sotto qualsiasi denominazione in base a contratto (art. 85, comma 1, lett. g) e i contributi spettanti esclusivamente in conto esercizio a norma di legge (art. 85, comma 1, lett. h). Per quanto riguarda, invece, i compensi, devono essere considerati quelli in denaro o in natura percepiti nel periodo di imposta, anche sotto forma di partecipazione agli utili, computati al netto di eventuali contributi previdenziali ed assistenziali stabiliti dalla legge a carico del soggetto che li corrisponde.

Poi, con riguardo ad alcune particolari categorie di soggetti (cooperative a mutualità prevalente, soggetti IAS, consorzi garanzia collettiva fidi, attività di Bancoposta, affitto di azienda o ramo di essa) l’Agenzia delle Entrate, nella circolare n. 17/E del 2 agosto 2019, al paragrafo 4, ha effettuato delle precisazioni.

Per le società cooperative a mutualità prevalente, i d.m. di approvazione degli ISA prevedono una causa di esclusione riferita alle sole *“società cooperative, società consortili e consorzi che operano esclusivamente a favore delle imprese socie o associate e delle società cooperative costituite da utenti non imprenditori che*



*operano esclusivamente a favore degli utenti stessi*”<sup>390</sup>.

Per i soggetti IAS<sup>391</sup>, invece, non è prevista alcuna causa di esclusione nell’art. 9-*bis*.

Tuttavia, sul punto, la circolare n. 17 del 2 agosto 2019 in realtà ha specificato che tali soggetti non risultano più esclusi e sono, quindi, da intendersi assoggettati agli ISA in modalità ordinaria, ma, dal momento che i 175 ISA approvati inizialmente non si applicano nei confronti dei soggetti che hanno dichiarato compensi di cui all’art. 54, comma 1, ovvero ricavi di cui all’art. 85, comma 1 – esclusi quelli di cui alle lettere c), d) ed e) del T.U.I.R. – di ammontare superiore a 5.164.569 euro, tale causa di esclusione per i soggetti IAS continua ad applicarsi per quei soggetti che nel periodo di imposta 2018 hanno conseguito un ammontare di ricavi o compensi superiore a tale limite.

Per i consorzi garanzia collettiva fidi è stato approvato l’ISA AG91U – Attività ausiliarie dei servizi finanziari e assicurativi<sup>392</sup>.

Per l’attività di Bancoposta non risulta approvato alcun ISA, mentre in caso di soggetti che esercitano in modo prevalente l’attività di affitto d’azienda o ramo di essa risulta approvato l’ISA AG40U – Locazione, valorizzazione, compravendita di beni immobili.

Infine, occorre precisare che diversamente da quanto accadeva con gli studi di settore, non vi è alcun codice di inapplicabilità e che ad eccezione della causa di esclusione delle imprese multiattività, le altre non consentono la compilazione del modello ISA<sup>393</sup>.

---

<sup>390</sup> Sul punto si veda il paragrafo 2.3. delle Istruzioni Parte generale approvate il 30 gennaio 2019.

<sup>391</sup> I soggetti IAS sono quei soggetti obbligati alla stesura del bilancio IAS/IFRS. Nel diritto italiano sono le società quotate, le società emittenti strumenti finanziari diffusi, le banche e gli intermediari finanziari soggetti a vigilanza con titoli ammessi alla negoziazione in un mercato regolamentato (gli altri, invece, possono optare per i principi contabili nazionali secondo il disposto dell’art. 2-*bis* del D. Lgs. n. 38 del 28 febbraio 2005) e le società assicurative quotate e quelle non quotate con riferimento al solo bilancio consolidato. Invece per le imprese sottostanti alle società obbligate la stesura del bilancio IAS/IFRS è facoltativa.

<sup>392</sup> Si veda a tal proposito la TABELLA 1 – Elenco degli indici sintetici di affidabilità fiscale in vigore per il periodo di imposta 2018 e delle relative 50 attività economiche (classificazione ATECO 2007) allegata alle Istruzioni Parte generale approvate il 30 gennaio 2019.

<sup>393</sup> Purtuttavia, è stato previsto al comma 3 dell’articolo 2 del d.m. 23 marzo 2018 e al comma 4 dell’art. 2 del d.m. del 28 dicembre 2018 che “*con provvedimento del direttore dell’Agenzia delle entrate sono individuate le tipologie di contribuenti comunque tenuti alla comunicazione di dati economici, contabili e strutturali previsti al comma 4 dell’articolo 9-bis del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito con la legge 21 giugno 2017, n. 96*”.

Nei prossimi paragrafi si procederà, quindi, alla breve disamina di alcune di queste cause di esclusione.

### **6.2.1. Inizio e cessazione dell'attività.**

L' art. 9-*bis*, comma 6, lett. a) prevede l'esclusione dall'applicazione degli ISA per quei contribuenti che hanno iniziato o cessato l'attività nel corso del periodo di imposta.

Già la legge n. 296 del 27 dicembre 2006, infatti, aveva superato alcune cause di esclusione dall'applicazione degli studi di settore prevedendo che, in caso di soggetti che iniziano o cessano la propria attività nel corso del periodo di imposta, la relativa causa di esclusione non rilevasse nei confronti dei soggetti che avevano cessato l'attività ed entro sei mesi l'avevano nuovamente intrapresa o avevano continuato un'attività precedentemente svolta da altri soggetti.

Tuttavia, diversamente da quanto era previsto in vigore della disciplina degli studi di settore<sup>394</sup>, l'art. 9-*bis*, comma 6, del d.l. n. 50 del 2017 non prevede la disapplicazione della causa di esclusione di inizio o cessazione di attività nei casi di cessazione e inizio dell'attività, da parte dello stesso soggetto, entro sei mesi dalla data di cessazione e di mera prosecuzione di attività svolte da altri soggetti.

Coerentemente, come osservato anche nei paragrafi 1.6. e 4. dalla circolare n. 17 del 2 agosto 2019 dell'Agenzia delle Entrate, le Istruzioni Parte Generale degli ISA non fanno riferimento a tali ipotesi.

Inoltre, la stessa circolare precisa che *“i soggetti che iniziano e quelli che cessano un'attività nel corso del periodo di imposta devono considerarsi esclusi dall'applicazione degli ISA e indicheranno in REDDITI rispettivamente le cause di esclusione: inizio dell'attività nel corso del periodo di imposta; cessazione dell'attività nel corso del periodo di imposta”*.

Sempre in merito a queste cause di esclusione, la circolare n. 17/E del 2 agosto 2019 al paragrafo 4. ha osservato che il periodo di imposta riguardante l'anno di inizio o di cessazione dell'attività potrebbe non coincidere con l'anno solare ed essere,

---

Questa previsione risponde all'esigenza, prospettata dalla SO.S.E. S.p.A., di acquisire le informazioni necessarie alle future elaborazioni degli ISA, nell'ottica di una possibile e futura applicazione degli stessi anche a tale tipologia di soggetti.

<sup>394</sup> Si veda l'art. 10, comma 4, della legge n. 146 del 1998.

quindi, di durata inferiore a dodici mesi e anche in queste circostanze l'inizio o la cessazione dell'attività costituiscono un'ipotesi di esclusione dall'applicazione degli ISA.

In questi casi, quindi, il contribuente non è tenuto a presentare il modello ISA ma, allo stesso tempo, non applicando gli ISA, *“non si realizzano i presupposti per il riconoscimento dei benefici premiali previsti dal relativo regime”*<sup>395</sup>.

Infine, la stessa circolare ha precisato che queste conclusioni sono valide anche per altre fattispecie latamente riconducibili ad ipotesi di inizio o cessazione dell'attività, quali, ad esempio, le operazioni straordinarie (trasformazione, scissione, fusione), ma anche quelle che riguardano il conferimento, la cessione, la liquidazione, l'acquisto, l'affitto, la successione o la donazione dell'azienda.

#### **6.2.2. Periodo di non normale svolgimento dell'attività.**

Sempre l'art. 9-bis, comma 6, lett. a) prevede un'altra distinta causa di esclusione; sono, infatti, esclusi quei contribuenti che non si trovano in condizioni di normale svolgimento dell'attività.

Tale causa di esclusione, presente anche nella disciplina in materia di studi di settore, racchiude numerose ipotesi, solitamente specificate e riconosciute dalla stessa Amministrazione finanziaria.

Inoltre, anche le Istruzioni Parte generale alla compilazione del modello ISA forniscono ai contribuenti un elenco non esaustivo delle possibili cause di non normale svolgimento dell'attività al fine di agevolare l'identificazione.

A titolo esemplificativo, secondo quanto evidenziato anche da autorevole dottrina<sup>396</sup>, *“(...) possono essere considerate condizioni di non normale svolgimento delle attività le seguenti ipotesi (...):*

- a. il periodo in cui l'impresa è in liquidazione ordinaria, oppure in liquidazione coatta amministrativa o fallimentare;*
- b. il periodo in cui l'impresa non ha ancora iniziato l'attività produttiva prevista dall'oggetto sociale, ad esempio perché:*
  - la costruzione dell'impianto da utilizzare per lo svolgimento dell'attività si è protratta oltre il primo periodo di imposta, per cause*

---

<sup>395</sup> Circolare n. 17/E del 2 agosto 2019, paragrafo 4.

<sup>396</sup> NOCERA C., *“Guida ai nuovi ISA...”*, op. cit., p. 50.

- indipendenti dalla volontà dell'imprenditore;*
- *non sono state rilasciate le autorizzazioni amministrative necessarie per lo svolgimento dell'attività;*
  - *è svolta esclusivamente un'attività di ricerca propedeutica allo svolgimento dell'attività produttiva di beni e servizi, sempreché l'attività di ricerca non consenta di per sé la produzione di beni e servizi e quindi la realizzazione di proventi;*
- c. *il periodo in cui si è verificata l'interruzione dell'attività per tutto il periodo di imposta a causa della ristrutturazione di tutti i locali in cui viene esercitata l'attività;*
- d. *il periodo in cui l'imprenditore individuale o la società hanno ceduto in affitto l'unica azienda<sup>397</sup>;*
- e. *il periodo in cui il contribuente ha sospeso l'attività ai fini amministrativi dandone comunicazione alla Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura;*
- f. *la modifica in corso d'anno dell'attività esercitata<sup>398</sup>. (...) Al contrario, non costituisce causa di esclusione la modifica in corso d'anno dell'attività esercitata qualora le due attività (quella cessata e quella iniziata) siano contraddistinte da codici attività compresi nello stesso ISA;*
- g. *per i professionisti, il periodo in cui è verificata l'interruzione dell'attività*

---

<sup>397</sup> A tal proposito, nel paragrafo 2.2. della circolare n. 20/E del 9 settembre 2019, l'Agenzia delle Entrate ha confermato che tale causa di esclusione opera per tutte le annualità interessate dal contratto di affitto d'azienda.

<sup>398</sup> Con specifico riferimento all'ipotesi della modifica, in corso d'anno, dell'attività esercitata, la circolare n. 20/E del 9 settembre 2019, al paragrafo 2.3., ha ritenuto ancora non validi e sufficienti i chiarimenti in passato forniti dalla circolare n. 30/E del 19 settembre 2013 puntualizzando che *“la situazione dell'impresa che, nell'ambito dell'anno, ha svolto due attività e nello stesso anno ha cessato quella prevalente, è stata ricondotta ad una modifica dell'attività esercitata in corso d'anno”*. Si è, in altri termini, considerato che l'attività prevalente è stata sostituita da quella di minore rilevanza in termini di ricavi prodotti.

Inoltre, in maniera simile a quanto si verificava negli studi di settore, affinché la modifica in corso d'anno dell'attività esercitata si sostanzi in una causa di esclusione dall'applicazione degli ISA, le due attività, ossia quella cessata da cui sono stati tratti i maggiori ricavi e quella che, invece, continua ad essere esercitata dal contribuente, non devono essere contraddistinte da codici attività compresi nello stesso ISA.

Infine, la già citata circolare n. 20/E, al paragrafo 2.4., ha puntualizzato, richiamando anche la circolare n. 8/E del 16 marzo 2012, che la situazione dell'impresa che nel corso dell'anno inizia una nuova attività, la quale si aggiunge a quella già esercitata, da cui si conseguono fin dal primo anno la maggior parte dei ricavi, deve essere *“considerata una modifica nel corso del periodo di imposta dell'attività esercitata. La nuova attività iniziata nel corso dell'anno, infatti, sostituisce, in termini di prevalenza, l'attività precedente”*.

*per la maggior parte dell'anno a causa di provvedimenti disciplinari;*

*h. nel caso di eventi sismici:*

*i. se vi sono danni ai locali destinati all'attività di impresa o di lavoro autonomo, tali da renderli totalmente o parzialmente inagibili (attestati dalle relative perizie tecniche o dall'esito dei controlli della protezione civile) e non più idonei all'uso;*

- *se vi sono danni rilevanti alle scorte di magazzino (certificabile a seguito di apposita perizia tecnica) tali da causare la sospensione prolungata del ciclo produttivo;*
- *per i contribuenti che, successivamente all'evento sismico, indipendentemente dai danni subiti, non hanno potuto accedere ai locali di esercizio dell'attività in quanto ricadenti in aree di divieto assoluto d'accesso per la maggior parte del periodo di imposta successivo al terremoto;*
- *per i contribuenti che hanno subito una riduzione significativa, se non la sospensione dell'attività, in quanto aventi come unico o principale cliente un soggetto ubicato nell'area del sisma il quale, a sua volta, a causa degli eventi sismici ha interrotto l'attività per la maggior parte del periodo di imposta successivo al terremoto”.*

Stante la natura meramente esemplificativa dell'elenco, secondo quanto chiarito anche dal CNDCEC nel documento del 20 settembre 2019<sup>399</sup>, “*sembrano applicabili le cause di non normale svolgimento dell'attività già individuate dalla prassi e dalla giurisprudenza con riguardo agli studi di settore (riferibili, ad esempio, a condizioni soggettive del titolare o alla localizzazione dell'impresa): in tali casi, pare opportuno procedere con la segnalazione nel campo 'Note aggiuntive' del software*”.

### **6.2.3. Determinazione del reddito con criteri forfetari.**

I decreti ministeriali di approvazione degli ISA<sup>400</sup> hanno introdotto, tenuto conto di quanto disposto dal comma 7 dell'articolo 9-*bis*, ulteriori cause di esclusione dall'applicazione degli ISA.

Infatti, ai sensi degli artt. 2, comma 1, del d.m. 23 marzo 2018 e articolo 2, comma

---

<sup>399</sup> Si veda in particolare pagina 4.

<sup>400</sup> Decreti ministeriali del 23 marzo e del 28 dicembre 2018.

1, del d.m. 28 dicembre 2018, gli ISA non si applicano a quei contribuenti che determinano il reddito di impresa o il reddito di lavoro autonomo con criteri forfetari<sup>401</sup>.

A fini esemplificativi il CNDCEC nel documento diramato il 20 settembre 2019 ha sottolineato come rientrano in tale causa di esclusione gli esercenti attività di agriturismo che applicano il regime speciale di determinazione del reddito di cui all'art. 5 della legge n. 413 del 30 dicembre 1991; coloro che svolgono l'attività di allevamento animali utilizzando il regime agevolato di cui all'art. 56, comma 5, del T.U.I.R.<sup>402</sup>; i contribuenti in regime forfetario<sup>403</sup>, disciplinato dalla legge n. 190 del 2014, e in regime di vantaggio<sup>404</sup>, disciplinato dal d.l. n. 98 del 2011; gli enti che applicano il regime forfetario di cui alla legge n. 398 del 1991 e gli incaricati alle vendite a domicilio, nel caso in cui siano tenuti alla presentazione della dichiarazione dei redditi.

Poi, l'Agenzia delle Entrate al paragrafo 4. della circolare n. 17/E del 2019 ha precisato, con specifico riferimento alle aziende agricole costituite in forma giuridica di società in nome collettivo, società in accomandita semplice e società a

---

<sup>401</sup> Secondo COLOMBO G. M. e SETTI M., *"ISA ed enti non profit..."*, op. cit., p. 7 *"il concetto di determinazione forfettaria del reddito di impresa assume valenza molto ampia"*.

<sup>402</sup> Tale articolo prevede che *"nei confronti dei soggetti che esercitano attività di allevamento di animali oltre il limite di cui alla lettera b) del comma 2 dell'articolo 32 il reddito relativo alla parte eccedente concorre a formare il reddito d'impresa nell'ammontare determinato attribuendo a ciascun capo un reddito pari al valore medio del reddito agrario riferibile a ciascun capo allevato entro il limite medesimo, moltiplicato per un coefficiente idoneo a tener conto delle diverse incidenze dei costi. Le relative spese e gli altri componenti negativi non sono ammessi in deduzione. Il valore medio e il coefficiente di cui al primo periodo sono stabiliti ogni due anni con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle politiche agricole e forestali. Le disposizioni del presente comma non si applicano nei confronti dei redditi di cui all'articolo 55, comma 2, lettera c). Il coefficiente moltiplicatore non si applica agli allevatori che si avvalgono esclusivamente dell'opera di propri familiari quando, per la natura del rapporto, non si configuri l'impresa familiare. Il contribuente ha facoltà, in sede di dichiarazione dei redditi, di non avvalersi delle disposizioni del presente comma. Ai fini del rapporto di cui all'articolo 96, i proventi dell'allevamento di animali di cui al presente comma, si computano nell'ammontare ivi stabilito. Se il periodo di imposta è superiore o inferiore a dodici mesi, i redditi di cui al presente comma sono ragguagliati alla durata di esso"*.

<sup>403</sup> Dal 2016 il nuovo regime forfetario è l'unico regime agevolato che può essere utilizzato sia dai contribuenti che intendono intraprendere una nuova attività che dai soggetti già in attività, previa la sussistenza dei requisiti dalla normativa.

<sup>404</sup> La Legge Finanziaria 2014 (legge n. 190 del 2014) ha abrogato tutti i regimi agevolati precedentemente esistenti, in particolare il regime delle nuove iniziative produttive, previsto dall'art. 13 della legge n. 388 del 2000, il regime di vantaggio per l'imprenditoria giovanile e lavoratori in mobilità, detto anche regime dei nuovi minimi e previsto dall'art. 27, commi 1 e 2, del d.l. n. 98 del 2011 e il regime contabile agevolato per gli "ex minimi", previsto, infine, dall'art. 27, comma 3, del d.l. n. 98 del 2011.

responsabilità limitata che svolgono in modo esclusivo attività agricola e che, inoltre, optano per la determinazione del reddito ai sensi dell'art. 32 del T.U.I.R. a seguito di opzione esercitata ai sensi dell'art. 1, comma 1093, della legge n. 296 del 27 dicembre 2006, che tali soggetti possono dichiarare la causa di esclusione dall'applicazione degli ISA relativa alla determinazione del reddito con altre tipologie di criteri forfetari.

Tanto, in considerazione del fatto che l'attività è esercitata in forma di impresa; l'art. 1, comma 1093, della legge n. 296 del 2006 prevede che le società di persone, le società a responsabilità limitata e le società cooperative che rivestono la qualifica di società agricola ai sensi dell'art. 2 del D. Lgs. n. 99 del 29 marzo 2004, possano optare per l'imposizione dei redditi ai sensi dell'art. 32 del T.U.I.R.

#### **6.2.4. Imprese multiattività.**

I soggetti che esercitano due o più attività di impresa che non rientrano nello stesso ISA, appunto le cd. imprese multiattività, sono tenuti alla presentazione del modello ISA relativo all'attività prevalente in termini di ricavi.

Qualora, poi, l'importo complessivo dei ricavi dichiarati relativi alle attività non rientranti tra quelle prese in considerazione dall'ISA relativo all'attività superi il 30% dell'ammontare totale dei ricavi dichiarati, è prevista una causa di esclusione, ma i contribuenti sono comunque tenuti a presentare il modello ISA relativo all'attività prevalente, comprensivo del prospetto multiattività, per la sola acquisizione dati.

Quindi, con il passaggio dagli studi di settore agli ISA, la gestione dell'impresa multiattività resta inalterata<sup>405</sup>; nella compilazione dei modelli ISA, infatti, valgono le medesime considerazioni degli studi di settore, sia per quanto concerne gli obblighi sia per quanto riguarda la compilazione facoltativa della multiattività.

#### **6.2.5. Enti del terzo settore e imprese sociali.**

Un'altra causa di esclusione riguarda una categoria molto ampia di soggetti: rispettivamente gli enti del terzo settore, le organizzazioni di volontariato, le

---

<sup>405</sup> Anche l'operatività all'interno del programma non ha subito variazioni: nel manuale è presente l'apposito capitolo 'ISA – Indici Sintetici di Affidabilità fiscale'. Quindi, se si ricade in questa causa di esclusione occorre indicare la causa di esclusione '7' nel quadro di impresa e si deve procedere alla sola compilazione del modello ISA e non anche alla sua applicazione.

associazioni di promozione sociale e le imprese sociali.

Come sottolineato da acuta dottrina<sup>406</sup>, infatti, *“la logica che sottende gli ISA (...) è comunque di natura prettamente profit”*. Il tratto caratteristico del terzo settore, invece, *“consiste nel fatto che la funzione del costo su cui non poteva in passato fare affidamento GERICO (...) dipende in larga parte dalla variabile ‘volontariato’ (...) e cioè che i ricavi aumentano o diminuiscono nella stessa entità (valore assoluto) e non in modo più che proporzionale dei costi, senza pertanto effetti amplificativi”*<sup>407</sup>.

In primo luogo gli enti del terzo settore<sup>408</sup> non commerciali che optano per la determinazione forfetaria del reddito di impresa ai sensi dell’articolo 80 del D. Lgs. n. 117 del 3 luglio 2017. Tuttavia, l’esclusione è subordinata al positivo perfezionamento del procedimento di autorizzazione della Commissione europea di cui all’art. 107 del TFUE, previsto dall’art. 101, comma 10, del D. Lgs. n. 117 del 3 luglio 2017<sup>409</sup>.

In secondo luogo le organizzazioni di volontariato<sup>410</sup> e le associazioni di

---

<sup>406</sup> COLOMBO G. M. e SETTI M., *“ISA ed enti non profit...”*, op. cit., p. 7.

<sup>407</sup> *Ibidem*.

<sup>408</sup> Gli Enti del Terzo Settore (cd. ETS) sono delle organizzazioni non commerciali o commerciali, costituite nella forma di associazione, comitato, fondazione o impresa i quali, perseguendo finalità di stampo civico, solidaristico e di utilità sociale, si caratterizzano per lo svolgimento in via esclusiva o in via principale di una o più attività di interesse generale e per l’assenza di scopo di lucro. Essi sono regolamentati dal recentemente approvato codice del terzo settore (D. Lgs. n. 117 del 3 luglio 2017) il quale definisce anche l’elenco delle attività di interesse generale, lo svolgimento di attività diverse e le modalità di iscrizione al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (cd. RUNTS). Tutti gli enti qualificati come Enti del Terzo Settore, ad eccezione delle imprese sociali, hanno il divieto di distribuire utili.

Infine, non possono essere riconosciuti come Enti del Terzo Settore gli enti pubblici e quelli da essi controllati, gli enti privati con finalità economiche (come ad esempio associazioni di categoria o professionali), i sindacati, i partiti politici e le società commerciali non riconosciute come imprese sociali. Gli enti religiosi, invece, possono ottenere il riconoscimento di tale qualifica se svolgono almeno una delle attività di interesse generale definite dalla legge e il riconoscimento può anche essere limitato ad una parte dell’ente in presenza di una netta divisione organizzativa delle funzioni.

<sup>409</sup> Purtuttavia, COLOMBO G. M. e SETTI M., *“ISA ed enti non profit...”*, op. cit., p. 7 sottolineano che *“(...) prendendo spunto dalla normativa IVA in materia di operazioni esenti ai fini IVA (in special modo i punti n. 19, 20 e 21 dell’art. 10 del D.P.R. n. 633/1972 i quali prevedono la subordinazione dell’esenzione a che l’ente prestatore si qualifichi come ETS di natura non commerciale) la qualità di ETS può essere ‘saggiata’ già fin d’ora. Il tutto pur mancando ancora la pubblicazione del RUNTS. Pertanto, se, ai fini IVA, si può fruire, a quelle condizioni, dell’agevolazione di esenzione in oggetto, per estensione lo sarà anche ai fini dell’applicazione degli ISA, laddove viene posto espressamente il rimando agli enti del Terzo settore”*.

<sup>410</sup> Le organizzazioni di volontariato (cd. Odv) sono enti finalizzati a svolgere attività di interesse generale in favore di terzi avvalendosi in modo prevalente del volontariato dei propri associati. Queste organizzazioni sono state introdotte nell’ordinamento italiano dalla legge n. 266 del 1991 e successivamente sono state parificate alle ONLUS. Oggi, secondo quanto disposto dal codice del terzo settore, l’organizzazione di volontariato è un Ente del Terzo Settore e, pertanto, deve



promozione sociale<sup>411</sup> che applicano il regime forfetario ai sensi dell'articolo 86 del D. Lgs. n. 117 del 3 luglio 2017.

Anche in questo caso l'esclusione è subordinata al positivo perfezionamento del procedimento di autorizzazione della Commissione europea di cui all'art. 107 del TFUE, previsto dall'art. 101, comma 10, del D. Lgs. n. 117 del 3 luglio 2017.

In terzo luogo, le imprese sociali<sup>412</sup> di cui al D. Lgs. n. 112 del 3 luglio 2017. Ancora, anche in questo caso l'esclusione è subordinata al positivo perfezionamento del procedimento di autorizzazione della Commissione europea di cui all'art. 107 del TFUE, previsto dall'art. 18, comma 7, del D. Lgs. n. 112 del 3 luglio 2017.

Tale causa di esclusione riguarda anche le società cooperative, quelle consortili ed i consorzi che operano solo a favore delle imprese socie o associate e delle società

---

presentarne le caratteristiche essenziali, quali l'assenza di fini di lucro e lo svolgimento in via principale o esclusiva di un'attività di interesse generale. Inoltre, in quanto organizzazione di volontariato, deve assumere la forma dell'associazione ed essere composta da non meno di sette persone fisiche o tre organizzazioni di volontariato (come soci sono ammessi anche altri Enti del Terzo Settore purché non superino il 50% delle organizzazioni di volontariato socie). Infine, le organizzazioni di volontariato possono avvalersi anche del lavoro dipendente o autonomo ma solo nei limiti necessari al loro regolare funzionamento oppure nei limiti occorrenti a qualificare o specializzare l'attività svolta, ma il numero dei lavoratori non può, in ogni caso, superare il 50% dei volontari.

<sup>411</sup> L'associazione di promozione sociale (cd. Aps) è stata introdotta nell'ordinamento italiano con la legge n. 383 del 2000 e secondo il disposto del codice del terzo del settore, per essere qualificata come tale, deve prevedere l'assenza di fini di lucro e lo svolgimento di un'attività di interesse generale. Inoltre, in quanto associazione di promozione sociale, deve assumere la forma dell'associazione ed essere composta da non meno di sette persone fisiche o tre associazioni di promozione sociale (sono ammessi come soci anche altri Enti del Terzo Settore purché non superino il 50% delle associazioni di promozione sociale socie). Anche queste associazioni, al pari delle organizzazioni di volontariato, possono avvalersi del lavoro dipendente o autonomo, anche dei propri associati, se necessario ai fini dello svolgimento dell'attività di interesse generale o al raggiungimento delle proprie finalità, ma il numero dei lavoratori non può, in ogni caso, superare il 50% dei volontari o il 5% degli associati.

Infine, non possono essere riconosciute come associazioni di promozione sociale, associazioni o circoli privati che pongono qualsiasi tipo di discriminazione all'accesso, incluse le condizioni economiche o patrimoniali, o che richiedano la partecipazione a quote di natura patrimoniale.

<sup>412</sup> Le imprese sociali sono regolamentate dal D. Lgs. n. 112 del 2017, il quale prevede che tale qualifica possa essere acquisita da enti privati e società che esercitano in via stabile e principale un'attività di impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. A differenza delle altre tipologie di Enti del Terzo Settore esaminati nelle note precedenti, le imprese sociali possono ripartire gli utili e gli avanzi di gestione, seppure in forma limitata.

Le cooperative sociali e i loro consorzi acquisiscono di diritto la qualifica di impresa sociale, mentre gli enti religiosi civilmente riconosciuti possono adottare la qualifica di impresa sociale solo se esercitano le attività di impresa di interesse generale definite dal D. Lgs. n. 112 del 2017 e le definiscono con un regolamento in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata finalizzato a recepire le disposizioni del decreto legislativo.

cooperative costituite da utenti non imprenditori che operano esclusivamente a favore degli utenti stessi.

Infine, questa causa di esclusione si applica nei confronti dei soggetti che esercitano, in ogni forma di società cooperativa, le attività di “Trasporto con taxi” – codice attività 49.32.10 e di “Trasporto mediante noleggio di autovetture da rimessa con conducente” – codice attività 49.32.20, di cui all’ISA AG72U, nonché nei confronti delle corporazioni di piloti di porto esercenti le attività di cui all’ISA AG77U.

## **7. Profili sanzionatori.**

Anche se la stessa Agenzia delle Entrate ha, da subito, posto molta enfasi sugli aspetti di *compliance* insiti negli ISA, si deve evidenziare che l’art. 9-*bis*, comma 16, del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017 predispone uno specifico regime sanzionatorio per le violazioni relative alla comunicazione dei dati rilevanti ai fini della costruzione e dell’applicazione degli ISA.

Nello specifico, nei casi di omessa presentazione del modello ISA o di comunicazione inesatta o incompleta di tali dati, è prevista l’applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, nella misura da 250 euro a 2.000,00 euro.

Tuttavia, secondo il disposto dell’art. 8, comma 1, del D. Lgs. n. 471 del 1997, attraverso l’invio di una lettera di *compliance* per invitare alla correzione spontanea dei dati, il contribuente può avvalersi delle riduzioni previste dall’istituto del ravvedimento operoso<sup>413</sup>.

L’entità della sanzione è, in osservanza del principio di proporzionalità sancito

---

<sup>413</sup> Il ravvedimento operoso è un istituto di carattere generale previsto dall’articolo 13 del D. Lgs. n. 472 del 1997 che, al fine di incentivare lo spontaneo adempimento dei doveri fiscali, permette al contribuente che sia incorso in irregolarità tributarie di sanare la propria posizione dichiarando redditi ulteriori rispetto a quelli già dichiarati, eseguendo pagamenti omessi o eseguiti in misura insufficiente o, ancora, assolvendo ad altri adempimenti che avrebbero dovuto essere effettuati in precedenza. A fronte dello spontaneo pagamento di quanto dovuto e degli interessi maturati su tali somme, è previsto per il contribuente un effetto premiale che si sostanzia nella riduzione della sanzione in misura tanto maggiore quanto più breve è il tempo intercorso tra la violazione fiscale e la sua successiva regolarizzazione mediante ravvedimento. A tal fine il legislatore ha individuato degli scaglio temporali a ciascuno dei quali corrisponde una diversa e progressivamente minore quota di abbattimento della sanzione.

Infine, occorre precisare che recentemente il cd. Decreto crescita (d.l. n. 34 del 2019), convertito nella legge n. 58 del 2018, ha introdotto il nuovo art. 13-*bis* il quale, ponendosi come norma di interpretazione autentica del precedente art. 13, ha previsto espressamente la possibilità di effettuare un ravvedimento parziale o frazionato.

anche a livello comunitario in materia di procedimenti sanzionatorio, graduata a seconda del comportamento tenuto dal contribuente, come viene espressamente sottolineato, oltretutto, dallo stesso comma 16 dell'art. 9-bis.

Oltretutto, anche il medesimo direttore dell'Agenzia delle Entrate, nel corso dell'audizione del 10 maggio 2019, ha precisato che *“proseguirà l'attività di comunicazione ai contribuenti di elementi e informazioni per consentire, anche prima della presentazione della dichiarazione dei redditi, di correggere errori ed omissioni, rafforzando il rapporto fiduciario con gli stessi e facendo emergere spontaneamente basi imponibili. Il direttore ha affermato che gli alert preventivi continueranno a costituire un'attività assolutamente centrale ai fini della deterrenza, anche al fine di riservare i controlli più invasivi alle attività e ai settori a maggior rischio, concentrando gli sforzi nell'attività di contrasto alle frodi e agli illeciti fiscali internazionali”*<sup>414</sup>.

Di conseguenza, come sottolineato nella circolare n. 17/E del 2 agosto 2019<sup>415</sup>, non trova applicazione la disposizione di cui all'ultimo periodo<sup>416</sup> dell'art. 8, comma 1, del D. Lgs. n. 471 del 1997, che era stata dettata in riferimento agli studi di settore. Anche per gli ISA è comunque disposto che, prima della contestazione della violazione, l'Agenzia delle Entrate metta a disposizione del contribuente le informazioni in proprio possesso, utilizzando le modalità previste all'art. 1, commi da 634 a 636, della legge n. 190 del 23 dicembre 2014 e, in questo modo, invitando il soggetto passivo ad eseguire la comunicazione dei dati o a correggere spontaneamente gli errori commessi.

Secondo l'opinione dell'Agenzia delle Entrate espressa nella circolare n. 17/E del 2 agosto 2019, *“tale modalità di comunicazione telematica consente di fornire, con efficienza e tempestività, indicazioni al contribuente circa gli adempimenti dichiarativi relativi agli ISA in modo da permettere allo stesso, laddove non abbia in precedenza correttamente provveduto, di adempiere all'obbligo di presentazione dei relativi modelli”*.

---

<sup>414</sup> BERARDO G. e DULCAMARE V., *“I nuovi indici di affidabilità...”*, op. cit., p. 2434.

<sup>415</sup> Nello specifico al paragrafo 1.10.

<sup>416</sup> In base a tale disposizione *“si applica la sanzione in misura massima nelle ipotesi di omessa presentazione del modello per la comunicazione dei dati rilevanti ai fini dell'applicazione degli studi di settore, laddove tale adempimento sia dovuto ed il contribuente non abbia provveduto alla presentazione del modello anche a seguito di specifico invito da parte dell'Agenzia delle Entrate”*.

A tal fine si evidenzia che il più volte citato provvedimento del 10 maggio 2019, modificando il decreto dirigenziale 31 luglio 1998, recante modalità tecniche di trasmissione telematica delle dichiarazioni e dei contratti di locazione e di affitto da sottoporre a registrazione, ha previsto che nel testo delle ricevute restituite dai servizi telematici del Fisco a seguito della trasmissione delle dichiarazioni fiscali da parte degli utenti abilitati all'utilizzo dei canali Entratel o Fisconline, venga indicato un apposito invito al contribuente a trasmettere, qualora lo stesso non l'abbia fatto, il modello per la comunicazione dei dati rilevanti ai fini dell'applicazione degli ISA, similmente a quanto già stabilito per gli studi di settore<sup>417</sup>.

È necessario puntualizzare che sono interessati direttamente da questa disciplina tutti quei soggetti che dichiarano redditi derivanti da attività di impresa o di lavoro autonomo per cui risulta approvato un ISA e che, in sede di dichiarazione, non hanno presentato il relativo modello di comunicazione dei dati e non hanno indicato una causa di esclusione che li possa esonerare dalla presentazione del modello medesimo.

Inoltre, nei casi di omissione della comunicazione o di comunicazione infedele del modello con indicazione di una causa di esclusione, l'Amministrazione finanziaria può, anche, procedere, previo espletamento di un momento di contraddittorio, all'accertamento induttivo puro<sup>418</sup> dei redditi, dell'IRAP e dell'IVA, ai sensi degli articoli 39, comma 2, del d.P.R. n. 600/1973 e 55 del d.P.R. n. 633/1972.

Oltretutto, il comma 18 dell'art. 9-*bis* esclude il principio del *favor rei* ai periodi precedenti in cui erano in vigore gli studi di settore; infatti il legislatore puntualizza che *“per le attività di controllo, di accertamento e di irrogazione delle sanzioni effettuate in relazione ai periodi di imposta in cui erano in vigore gli studi di settore si applicano le previgenti disposizioni”*.

Infine, quale ulteriore conseguenza negativa, il comma 13 dell'articolo 9-*bis* prevede la non applicazione delle premialità previste alle lettere da c) ad f) del comma 11 del medesimo articolo, qualora siano accertate delle violazioni che comportano l'obbligo di denuncia penale per una delle fattispecie illecite di cui al

---

<sup>417</sup> Secondo il disposto dell'art. 9, comma 4, lett. f-*bis* del decreto dirigenziale 31 luglio 1998.

<sup>418</sup> Nel paragrafo 9 di questo capitolo si riprenderà questa tematica cercando di porre in evidenza l'ambiguità della disciplina degli ISA in merito all'accertamento del contribuente.

D. Lgs. n. 74 del 10 marzo 2000.

## **8. Regime premiale: graduazione dei benefici in funzione dell'affidabilità.**

Indubbiamente, la principale peculiarità della disciplina in materia di ISA attiene al sistema di “premialità” stabilito dall’art. 9-*bis*, comma 11, del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017.

Tale particolarità non consiste soltanto nel sistema di benefici previsto, dal momento che anche per gli studi di settore era previsto un regime premiale<sup>419</sup>, seppur governato dal mero riscontro di congruità e normalità/coerenza dei ricavi dichiarati. La vera novità<sup>420</sup> attiene, invero, all’obiettivo per cui il legislatore tributario prevede tali benefici, ossia quello di indurre spontaneamente i contribuenti ad una maggiore *compliance* rispetto alla pretesa tributaria e di contrastare, indirettamente e più efficacemente, ambiti di evasione che alterano il mercato e minano l’efficienza produttiva.

In questo senso viene totalmente superato il precedente meccanismo applicativo e di accertamento basato sugli studi di settore e sui parametri, anche dal punto di vista giuridico.

Infatti, la legge prevede che in relazione ai diversi livelli di affidabilità fiscale conseguenti all’applicazione degli ISA e che sono individuati con provvedimento<sup>421</sup> del direttore dell’Agenzia delle Entrate, oltre ad essere determinati anche per effetto dell’indicazione di ulteriori componenti positivi secondo quanto consentito dal comma 9 dell’art. 9-*bis*, sono previsti cinque benefici<sup>422</sup> che verranno analizzati nei

---

<sup>419</sup> Il regime premiale applicabile agli studi di settore era stato introdotto dall’art. 10, commi da 9 a 13, del d.l. n. 201 del 2011 e prevedeva tre benefici: l’inibizione agli accertamenti analitico-induttivi; la riduzione di un anno del termine per l’accertamento; l’aumento ad un terzo della percentuale di tolleranza in caso di scostamento rispetto al redditometro.

<sup>420</sup> Inoltre, il regime premiale, teso ad assicurare anche un più disteso rapporto tra Fisco e contribuente, è governato dal grado di affidabilità del contribuente. Quindi, si passa dalla constatazione di raggiungimento di un dato puntuale, i ricavi, ad una valutazione soggettiva del contribuente, che viene colto nella sua complessità gestionale e di relazione anche con riferimento al settore di appartenenza e alla propria area di mercato. Ciò impone una gradualità dei benefici attribuibili sia in termini quantitativi che qualitativi in funzione del diverso grado di affidabilità fiscale espresso dall’indice sintetico.

<sup>421</sup> È necessario puntualizzare che i termini di accesso al regime premiale possono essere diversificati non solo sulla base del livello di affidabilità ottenuto dal contribuente, ma anche in base alla tipologia di attività esercitata dal contribuente.

<sup>422</sup> In merito al riconoscimento di tali benefici l’Agenzia delle Entrate, al paragrafo 7.2. della circolare n. 20/E del 9 settembre 2019, ha precisato che “(...) il riconoscimento dei benefici premiali a seguito dell’attribuzione del punteggio di affidabilità necessario all’ottenimento degli stessi, è vincolato all’esito dell’applicazione degli ISA al momento della presentazione della dichiarazione

prossimi paragrafi.

Secondo quanto disposto, poi, dal comma 12 dell'articolo 9-bis del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017 il direttore dell'Agenzia delle Entrate individua con provvedimento i livelli di affidabilità fiscale, anche in riferimento alle annualità pregresse, ai quali sono collegati i diversi benefici premiali indicati al comma precedente. In questo modo i termini di accesso ai benefici possono essere graduati e differenziati a seconda del tipo di attività che viene svolta dal contribuente.

Questo provvedimento è stato emanato il 10 maggio 2019<sup>423</sup>, si applica agli esiti degli ISA relativi al periodo di imposta 2018 da presentare con i modelli dichiarativi 2019 e ha disposto: l'individuazione dei livelli di affidabilità fiscale ai quali sono connessi i benefici premiali, relativi al periodo di imposta 2018; l'individuazione del livello minimo di affidabilità fiscale<sup>424</sup> di cui l'Agenzia delle Entrate tiene conto ai fini della definizione delle specifiche strategie di controllo basate su analisi del rischio di evasione fiscale; la gestione delle deleghe agli intermediari, con riferimento ai dati che il Fisco deve fornire ai contribuenti per l'applicazione degli ISA<sup>425</sup>; la modifica del decreto dirigenziale 31 luglio 1998, prevedendo anche un

---

*entro i termini ordinari. In ogni caso il raggiungimento di un livello di affidabilità idoneo all'ottenimento di benefici premiali deve ritenersi subordinato alla circostanza che i dati dichiarati dal contribuente ai fini della applicazione degli ISA siano corretti e completi. Laddove il raggiungimento di una premialità sia l'effetto della dichiarazione di dati incompleti o inesatti non può ritenersi legittimo il godimento di un beneficio”.*

Detto in altri termini, nel caso in cui la commissione di errori determini un voto pari o superiore a 8, concedendo così la possibilità di compensazioni senza visto, l'eventuale successiva correzione comporterebbe, inevitabilmente, il prodursi di una compensazione non regolare e, per conseguenza, sanzionata. Viceversa, ove il contribuente avesse commesso errori a proprio danno e provvedesse, con una integrativa a favore, a rimuoverli, gli effetti benefici non si produrrebbero in tale successivo momento.

<sup>423</sup> Come precisato dall'art. 9-bis, comma 12, del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017, anche i livelli di premialità devono essere revisionati con cadenza periodica e, inoltre, possono essere differenziati tenendo in considerazione il tipo di attività prestata dal contribuente.

<sup>424</sup> Sulla base di quanto previsto dall'art. 9-bis, comma 14, del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017, il provvedimento del 10 maggio 2019 ha anche individuato i livelli minimi di affidabilità fiscale di cui l'Amministrazione finanziaria tiene conto per definire le specifiche strategie di controllo fondate sull'analisi del rischio di evasione fiscale. Anche in questo, l'individuazione di tali livelli è stata svolta basandosi sulle stime relative all'applicazione degli ISA al periodo di imposta 2018 impiegando i dati dichiarati dai contribuenti ai fini degli studi di settore per il periodo di imposta 2017.

Come notato da NUCIBELLA D., *“ISA: il provvedimento attuativo del regime premiale 2019”*, Pratica fiscale e professionale n. 28 del 15 luglio 2019, p. 38, *“tali stime rilevano che parte significativa dei contribuenti che dichiarano redditi imponibili estremamente bassi si attesta sotto la soglia del punteggio di affidabilità fiscale pari a 6; oltre tale soglia, la media dei redditi dei soggetti esaminati assume valori significativamente più elevati”*.

<sup>425</sup> Come sottolineato da NUCIBELLA D., *“ISA: il provvedimento attuativo...”*, *op. cit.*, p. 34, *“il provvedimento interviene anche sulle modalità per l'accesso agli ulteriori dati necessari ai fini*

invito a presentare il modello ISA, qualora omesso, da inserire nella ricevuta telematica della dichiarazione dei redditi; la previsione della possibilità che i membri della Commissione degli Esperti possano presentare quesiti riguardanti l'applicazione degli ISA, al fine di favorirne la corretta applicazione; la modifica del provvedimento 30 gennaio 2019 di approvazione della modulistica ISA da utilizzare per il periodo di imposta 2018.

Indubbiamente, l'elemento più importante disposto dal provvedimento del 10 maggio 2019 sono le condizioni in presenza delle quali scattano i benefici in argomento.

Nelle motivazioni di tale provvedimento si nota che i criteri fissati per l'accesso a tali premialità sono stati disposti in via sperimentale dal legislatore e che l'individuazione della soglia di 8 è stata effettuata da SO.S.E. S.p.A. basandosi sulle stime relative all'applicazione degli ISA al periodo di imposta 2018 e utilizzando i dati dichiarati dai contribuenti ai fini dell'applicazione degli studi di settore per il periodo di imposta 2017.

Prima di esaminare i vari benefici previsti da tale provvedimento, è opportuno soffermarsi sul concetto di premialità.

Come evidenziato da autorevole dottrina<sup>426</sup>, *“il termine premialità in ambito giuridico evoca, in linea generale, l'assegnazione ad una categoria di soggetti di un trattamento differenziato e più favorevole rispetto a quello riservato in via ordinaria per la generalità dei soggetti dell'ordinamento”*.

Secondo la medesima dottrina, inoltre, queste premialità sono, di solito, disciplinate nell'ambito delle cd. leggi di incentivazione<sup>427</sup>.

---

*dell'applicazione degli ISA per il periodo di imposta 2018 tramite il cassetto fiscale, integrando le indicazioni fornite con il provvedimento del 30 gennaio 2019, con la definizione delle procedure che i soggetti incaricati alla trasmissione telematica devono seguire per l'acquisizione massiva di tali dati. In particolare, laddove i soggetti incaricati alla trasmissione telematica risultino già delegati all'accesso al cassetto fiscale, è previsto il mero invio all'Agenzia dell'elenco dei soggetti per i quali sono richiesti i dati; l'Agenzia, prima di fornire tali dati, verifica preliminarmente la sussistenza della delega. In assenza della citata delega, invece, è necessario seguire il procedimento già dettagliato nel provvedimento del 9 aprile 2018 con riferimento alla dichiarazione 730 precompilata, per il quale il Garante per la protezione dei dati personali si è espresso col provvedimento n. 195 del 5 aprile 2018”*.

<sup>426</sup> INGRAO G., *“Prime considerazioni sul ruolo degli indicatori di affidabilità...”*, op. cit., p. 194.

<sup>427</sup> Per approfondire il tema in merito alle leggi di incentivazione si consigliano i seguenti contributi: GUARINO G., *“Sul regime costituzionale delle leggi di incentivazione e di indirizzo”*, Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia, Milano, 1962, p. 125; LA ROSA S., *“Eguaglianza tributaria e agevolazioni fiscali”*, Milano, 1968; LA ROSA S., *“Le agevolazioni*

Queste leggi, poi, si declinano diversamente a seconda del settore che disciplinano; per esempio, se le premialità concernono il settore fiscale, le leggi di incentivazione si sostanziano in leggi di agevolazione fiscale, le quali *“compendiano quei provvedimenti con cui si mitigano gli adempimenti formali (soprattutto contabili), e quelli con cui, incidendo sull’aliquota d’imposta, sulla base imponibile, ovvero concedendo crediti d’imposta, si riduce l’onere tributario”*<sup>428</sup>.

Nel caso specifico degli ISA, pur utilizzando il termine “premierità”, il legislatore non allude a riduzioni degli oneri fiscali, bensì a degli strumenti che attribuiscono benefici di natura procedimentale al contribuente che risulti affidabile.

Secondo autorevole dottrina<sup>429</sup>, infatti, *“l’affidabilità di un contribuente non può (...) giustificare un trattamento tributario differenziato. (...) un’agevolazione fiscale è legittima solo se intende realizzare interessi che trovano copertura in una norma costituzionale o in una legge ordinaria”*<sup>430</sup>.

Venendo ora all’analisi di tali premialità ma limitandoci, in questa sede, alla loro mera elencazione, questi benefici, che erano già previsti per i contribuenti congrui e coerenti con gli studi di settore nonché per coloro che utilizzano il regime di fatturazione elettronica o di trasmissione telematica delle fatture cartacee ed attivano sistemi di pagamento tracciabili, sono elencati al comma 11, lett. a), b), c), d), e) ed f) dell’art. 9-bis del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017 e riguardano rispettivamente:

- l’esonero dall’apposizione del visto di conformità
- l’esclusione dall’applicazione della disciplina delle società non operative e in perdita sistematica;
- l’esclusione degli accertamenti basati sulle presunzioni semplici;
- l’anticipazione di almeno un anno, con graduazione in funzione del livello di affidabilità, dei termini di decadenza per l’attività di accertamento;

---

*fiscali”* in Trattato di diritto tributario (diretto da Amatucci), Padova, 1994, p. 401; PREZIOSI C., *“Il condono fiscale”*, Milano, 1987; FICHERA F., *“Le agevolazioni fiscali”*, Padova, 1992; BASILAVECCHIA M., *“Agevolazioni, esenzioni ed esclusioni”*, Rass. Trib., 2002, p. 421.

<sup>428</sup> INGRAO G., *“Prime considerazioni sul ruolo degli indicatori di affidabilità...”*, *op. cit.*, p. 194.

<sup>429</sup> INGRAO G., *“Prime considerazioni sul ruolo degli indicatori di affidabilità...”*, *op. cit.*, p. 195.

<sup>430</sup> Questa tesi non è solo condivisa dalla dottrina ma è anche accolta dalla Corte costituzionale, come risulta dalla recente sentenza n. 111 del 2016 ove la Consulta ha affermato la legittimità delle agevolazioni fiscali concesse ai titolari di beni immobili sottoposti a vincolo diretto, in quanto ritenuti di interesse culturale.



- l'esclusione della determinazione sintetica del reddito complessivo di cui all'articolo 38 del d.P.R. n. 600 del 1973 a condizione che il reddito complessivo accertabile non ecceda di due terzi il reddito dichiarato e a condizione che il contribuente sia una persona fisica.

Sono previsti rispettivamente un livello di 8 per i benefici di cui alle lettere a), b) ed e) dell'art. 9-*bis*, comma 11; un livello di 8,5 per il beneficio di cui alla lettera d) del medesimo articolo e un livello di 9 per i benefici di cui alle lettere c) ed f).

Tutti questi benefici, quindi, comportano un affievolimento dei poteri degli Uffici impositori in sede di controllo ed accertamento.

Ma, ai sensi del comma 13 dell'art. 9-*bis* del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017, le ultime quattro categorie di benefici premiali (diversi da quelli previsti per la compensazione o i rimborsi dei crediti di imposta) non sono tuttavia riconosciute, con riferimento al periodo di imposta interessato dai benefici, in caso di violazioni che comportano l'obbligo di denuncia ai sensi dell'art. 331 del codice di procedura penale per uno dei reati previsti dal D. Lgs. n. 74 del 10 marzo 2000.

Inoltre, nel caso in cui i contribuenti conseguano, con riferimento ad un singolo periodo di imposta, sia redditi di impresa che redditi di lavoro autonomo, gli stessi accedono ai benefici premiali se applicano, per entrambe le categorie reddituali, i relativi ISA laddove previsti e se il punteggio attribuito a seguito dell'applicazione di ognuno di tali indici è pari o superiore a quello minimo individuato per l'accesso al beneficio stesso<sup>431</sup>.

Sul punto, la circolare n. 17/E del 2 agosto 2019, al paragrafo 4., ha precisato che se per una delle due attività non è stato approvato uno specifico ISA il contribuente può accedere ai benefici purché, in relazione all'attività soggetta ad ISA, emerga un punteggio di affidabilità pari o superiore a quello specificatamente individuato dal provvedimento del 10 maggio 2019, mentre se per una delle due attività il contribuente dichiara una causa di esclusione dall'applicazione degli ISA, lo stesso non può accedere ai benefici premiali, in quanto non risultano applicati, per entrambe le categorie reddituali, i relativi ISA.

Pertanto, affinché i benefici premiali previsti dall'art. 9-*bis*, comma 11, del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017 possano essere riconosciuti, è necessario che sia previsto per

---

<sup>431</sup> Così ha stabilito l'Agenzia delle Entrate nel provvedimento n. 126200 del 10 maggio 2019 al punto 5.1.

l'attività esercitata uno specifico ISA e che tale ISA sia applicato dal contribuente. Invece, la previsione del solo obbligo di compilazione del modello ISA ai fini dell'acquisizione dei dati per la futura elaborazione degli ISA non consente la fruizione dei benefici, dal momento che è necessario che lo specifico ISA sia approvato con decreto ministeriale e, anche, che sia applicato dal contribuente. Tuttavia, prima di esaminare nel dettaglio questi benefici, è necessaria una precisazione.

Occorre, infatti, esporre brevemente le opinioni della dottrina in merito alla scelta del legislatore fiscale di introdurre un sistema di premi in questo nuovo strumento di *compliance*.

In primo luogo, una parte della dottrina<sup>432</sup> sottolinea la discutibilità di questo regime premiale, dal momento che appare opinabile, o quantomeno, insolito, premiare un contribuente che fa semplicemente il suo dovere.

Vi è poi chi<sup>433</sup>, con una vena leggermente critica, definisce e considera il sistema premiale degli ISA come un sistema “*ad assetto variabile*”.

Un'altra parte della dottrina<sup>434</sup>, prescindendo da considerazioni in merito alla proporzionalità della misura rispetto alla tutela dell'interesse fiscale al pieno svolgimento della procedura di accertamento<sup>435</sup>, invece, nota come queste premialità, peraltro identiche a quelle già vigenti nel periodo di applicazione degli studi di settore, “*abbiano un impatto poco significativo per chi, essendo affidabile, ha con elevata probabilità adempiuto puntualmente agli obblighi fiscali*”.

Ad esempio, considerando il beneficio previsto alla lettera d) dell'art. 9-bis, comma 11, l'eventuale utilizzo di presunzioni semplici nei confronti di un soggetto comunque affidabile, qualora non si applicasse questa premialità, non dovrebbe, comunque, comportare l'emersione di materia imponibile.

Allo stesso modo, “*anche l'ulteriore 'premialità' rappresentata dalla non applicabilità della disciplina sulle società di comodo sembra di poco momento. Se*

---

<sup>432</sup> NOCERA C., “*Guida ai nuovi ISA...*”, *op. cit.*, p. 227.

<sup>433</sup> NOCERA C., “*Indici di affidabilità fiscale: benefici e punizioni ad assetto variabile*”, *Ipsa* quotidiano, lunedì 10 luglio 2017, p. 4.

<sup>434</sup> INGRAO G., “*Prime considerazioni sul ruolo degli indicatori di affidabilità...*”, *op. cit.*, pp. 195-196.

<sup>435</sup> Sul tema si veda: MOSCHETTI G., “*Il principio di proporzionalità come 'giusta misura' del potere nel diritto tributario*”, Padova, 2017.

*una società risulta fiscalmente affidabile, la non applicabilità della normativa in questione dovrebbe derivare, con elevata probabilità, dal superamento del test di operatività ivi previsto*<sup>436</sup>.

Più vantaggioso, secondo la medesima dottrina<sup>437</sup>, appare invece il fatto di limitare la possibilità di subire il controllo dell'Ufficio impositore, un'attività già di per sé molto gravosa, mediante la riduzione di almeno un anno dei termini dell'accertamento.

*“Le restanti premialità rappresentano, invece, un embrione di agevolazione fiscale in senso formale: si tratta dell'esonero dall'apposizione del visto di conformità altrimenti necessario per la compensazione di crediti superiori a determinati importi, ovvero dell'esonero dalla prestazione della garanzia per i rimborsi Iva superiori a 50 mila euro*<sup>438</sup>.

Secondo un'altra parte ancora della dottrina<sup>439</sup>, infine, resta ancora ignoto il rapporto intercorrente tra i punteggi ed il regime premiale; si può comunque intuire *“(...) che ai punteggi più alti potrebbe essere riconosciuto l'intero set dei benefici, mentre a quelli intermedi solo alcuni dei benefici medesimi. Per quest'ultimo caso, dovrebbe essere sicuramente escluso il beneficio della riduzione dei termini per l'accertamento, rappresentando quest'ultima una concessione molto 'forte', da attribuire quindi solo ai contribuenti con la massima affidabilità, come potrebbe essere esclusa anche l'agevolazione di non prestare garanzie per compensazioni e rimborsi, anch'essa legata all'esistenza di una particolare fiducia riposta nell'alta affidabilità del contribuente*”.

Infine, un altro esponente della dottrina<sup>440</sup> pone in evidenza le perplessità, sul piano strettamente giuridico, del regime premiale con riferimento ai principi costituzionali di uguaglianza, legalità e capacità contributiva. In particolare l'autore si domanda *“se il potere di ridurre o addirittura eliminare i termini di accertamento*

---

<sup>436</sup> INGRAO G., *“Prime considerazioni sul ruolo degli indicatori di affidabilità...”*, op. cit., p. 195.

<sup>437</sup> *Ibidem*.

<sup>438</sup> *Ibidem*, p. 196. In merito all'ultima premialità citata, l'Autore aggiunge che essa *“dovrebbe avere una applicazione contenuta se si considera la modesta percentuale di contribuenti che hanno necessità di attuare compensazioni orizzontali di importi rilevanti ovvero richiedere rimborsi superiori alla predetta cifra”*.

<sup>439</sup> MAGISTRO L. e CAMINITI R., *“Processo di elaborazione e caratteristiche...”*, op. cit., p. 2924.

<sup>440</sup> CAPOLUPO S., *“Gli indici sintetici di...”*, op. cit., p. 7.

*rientri o meno nel principio di legalità di cui all'art. 23 Cost.*”.

Secondo altra dottrina<sup>441</sup>, sempre in merito all'eventuale incostituzionalità della disciplina, *“le norme che accordano agli organi del potere esecutivo la facoltà di riconoscere benefici, esenzioni, agevolazioni e simili”* sarebbero incostituzionali rispetto all'articolo 3 della Costituzione.

### **8.1. Esonero dal visto di conformità.**

Procedendo, ora, con la disamina dei vari benefici previsti dalla disciplina in materia di ISA, il primo beneficio previsto dall'art. 9-bis, comma 11, lett. a) e b) attiene all'esonero dall'applicazione del visto di conformità.

La lettera a) del comma 11 dell'art. 9-bis, infatti, prevede che l'accesso al beneficio sia subordinato all'attribuzione del punteggio almeno pari a 8 a seguito dell'applicazione degli ISA per il periodo di imposta 2018, anche per effetto dell'indicazione di ulteriori componenti positivi.

Tale beneficio si sostanzia, poi, nell'esonero dall'applicazione del visto di conformità per la compensazione di crediti per un importo non superiore a 50 mila euro annui maturati sulla dichiarazione annuale IVA relativa all'anno di imposta 2019, per la compensazione del credito IVA infrannuale di importo non superiore a 50 mila euro annui, maturato nei primi tre trimestri dell'anno di imposta 2020 e alla compensazione dei crediti di importo non superiore a 20 mila euro annui, maturati sulla dichiarazione annuale relative alle imposte dirette e all'IRAP per il periodo d'imposta 2018. Occorre puntualizzare che l'utilizzo, in tutto o in parte, del beneficio di esenzione per crediti IVA infrannuali limita l'eventuale ulteriore utilizzo, infrannuale o annuale, atteso che l'importo complessivo dell'esonero è sempre pari a 50 mila euro per ogni anno.

Inoltre, come ha sottolineato la stessa Agenzia delle Entrate nella circolare n. 20/E del 9 settembre 2019 al paragrafo 7.1., *“detti crediti possono essere utilizzati in compensazione già a partire dal giorno successivo a quello della chiusura del periodo di imposta nel quale sono maturati, senza necessità della preventiva presentazione del modello ISA”*, tornando, quindi, applicabili i chiarimenti resi con la precedente circolare n. 10/E del 2014, *“ove è stato evidenziato che, mancando*

---

<sup>441</sup> RUSSO P., *“Manuale di diritto tributario – Parte generale”*, 1999, Milano, p. 47.

*nell'articolo 1, comma 574, della legge n. 147 del 2013 (che dispone l'obbligo di apposizione del visto di conformità per l'utilizzo in compensazione delle eccedenze a credito delle II.DD. e IRAP) l'espresso obbligo di preventiva presentazione della dichiarazione annuale (a differenza di quanto previsto per i crediti IVA di importo superiore ai 5.000 euro), detti crediti possono essere utilizzati già a partire dal giorno successivo alla chiusura del periodo d'imposta in cui sono maturati*"<sup>442</sup>.

La lettera b) della medesima disposizione prevede, invece, l'esonero dall'apposizione del visto di conformità, ovvero dalla prestazione della garanzia, ai fini del rimborso del credito IVA maturato sulla dichiarazione annuale per l'anno di imposta 2019, ovvero del credito infrannuale maturato nei primi tre trimestri dell'anno di imposta 2020, per un importo non superiore a 50 mila euro annui, sia condizionato all'attribuzione di un livello pari almeno ad 8 a seguito dell'applicazione degli ISA per il periodo di imposta 2018 ed eventualmente anche per effetto dell'indicazione di ulteriori componenti positivi<sup>443</sup>. Al riguardo, si tratta sempre di crediti di importo comunque superiore a 30 mila euro annui, tenuto conto del disposto dell'art. 38-*bis*, comma 3, del d.P.R. n. 633/1972.

Per comprendere appieno la portata di questo beneficio occorre specificare che il visto di conformità, anche noto come "visto leggero", è stato introdotto nell'ordinamento italiano ad opera del D. Lgs. n. 241 del 9 luglio 1997.

Questo visto costituisce uno dei livelli dell'attività di controllo sulla corretta applicazione delle norme tributarie attribuito dal legislatore a soggetti estranei all'Amministrazione finanziaria.

Quindi, mediante l'apposizione del visto di conformità sulle dichiarazioni tributarie, il legislatore intende perseguire e raggiungere quattro diversi obiettivi.

*In primis*, garantire ai contribuenti assistiti il corretto adempimento di alcuni

---

<sup>442</sup> In riferimento a ciò l'Agenzia delle Entrate prosegue specificando che "è necessario che:

- il contribuente sia in grado di effettuare i relativi conteggi, compreso il calcolo del punteggio di affidabilità non inferiore a quello previsto dal provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 10 maggio 2019;
- il credito utilizzato per effettuare la compensazione sia quello effettivamente spettante sulla base delle dichiarazioni presentate successivamente".

<sup>443</sup> Anche in questo caso, inoltre, l'utilizzo in tutto o in parte del beneficio dell'esenzione limita l'eventuale ulteriore utilizzo, infrannuale o annuale, atteso che l'importo complessivo dell'esonero è pari a 50 mila euro per anno. Infatti, le soglie di esonero per il credito IVA sono cumulative, riferendosi alle richieste di compensazione effettuate nel 2020.

Per maggiore approfondimento sul punto si veda il secondo paragrafo del provvedimento dell'Agenzia delle Entrate n. 126200 del 10 maggio 2019.

obblighi tributari.

In secondo luogo, agevolare l’Agenzia delle Entrate nella selezione delle posizioni contributive da sottoporre a controllo e nello svolgimento dei controlli di propria competenza.

In terzo luogo, poi, il legislatore, attraverso il visto di conformità, vuole contrastare il fenomeno legato alla compensazione di crediti inesistenti<sup>444</sup>.

Infine, con stretto riferimento all’IVA<sup>445</sup>, il legislatore intende semplificare le procedure legate alla richiesta dei rimborsi<sup>446</sup> di tale imposta.

In merito a questo beneficio, l’Agenzia delle Entrate ha fornito diverse precisazioni attraverso quattro diversi documenti di prassi.

Con la circolare n. 17/E del 2019, al paragrafo 4.<sup>447</sup>, il Fisco ha chiarito che l’esonero dall’applicazione del visto di conformità per la compensazione di crediti

---

<sup>444</sup> La compensazione con crediti inesistenti consiste in un fenomeno fraudolento che ha subito una crescita negli ultimi anni fino a portare alla formazione di un vero e proprio mercato illecito di crediti inesistenti. Al fine di limitare tale fenomeno il Fisco ha innalzato repentinamente i livelli di guardia e i presidi di rischio, ponendo dei limiti normativi, dei vincoli procedurali e delle sanzioni amministrative tributarie e penali. In particolare, proprio il d.l. n. 50 del 24 aprile 2017 ha previsto, obbligatoriamente, per i soggetti che effettuano la compensazione di qualsiasi credito e per qualsiasi imposto, di utilizzare a tal fine solo i servizi telematici predisposti dall’Agenzia delle Entrate (F24 web, F24 online, F24 cumulativo, F24 addebito unico). Prima, invece, l’obbligo di utilizzo di tali canali vigeva solo per i crediti IVA di importo superiore a 5 mila euro.

<sup>445</sup> Sul punto, la circolare n. 20/E del 9 settembre 2019 al paragrafo 7.4. ha chiarito che la soglia complessiva dell’esonero dall’apposizione del visto di conformità o dalla prestazione della garanzia, pari a 50 mila euro, si riferisce alle richieste di compensazione o di rimborso effettuate nell’anno, sebbene la disciplina applicabile in caso di compensazione o rimborso dei crediti IVA fissi i limiti con riferimento a ciascun periodo di imposta. Pertanto, è irrilevante che gli importi chiesti a rimborso o utilizzati in compensazione siano relativi a due periodi di imposta differenti.

<sup>446</sup> Secondo quanto evidenziato dall’Agenzia delle Entrate sul proprio sito istituzionale, *“i titolari di partita IVA possono chiedere il rimborso del credito IVA, formatosi nello svolgimento della propria attività, in presenza di determinati presupposti. La domanda può essere effettuata con la dichiarazione annuale IVA o, per ciascuno dei primi tre trimestri dell’anno, presentando l’apposita richiesta telematica (modello TR). L’erogazione del rimborso avviene in conto fiscale (...) tranne i casi in cui il contribuente cessa l’attività o sia sottoposto a procedure concorsuali. Per i rimborsi di importo superiore a 30 mila euro, che presentano determinati profili di rischio, l’erogazione è condizionata alla prestazione di una garanzia, in genere consistente in una fideiussione bancaria o assicurativa. In casi residuali, qualora non sia possibile procedere con le modalità ordinarie sopra descritte, in dichiarazione o con domanda trimestrale, si può presentare richiesta di rimborso, in carta semplice, entro due anni dal pagamento dell’imposta non dovuta, oppure, se posteriore, dal giorno in cui si è verificato il presupposto per la restituzione. La richiesta può essere presentata presso un qualsiasi ufficio territoriale, che avrà cura di inoltrarla all’ufficio competente in base alla residenza del contribuente”*.

<sup>447</sup> In questa circolare è stato anche chiarito che *“l’utilizzo in compensazione di un credito per un importo superiore al valore soglia comporta l’obbligo di apposizione del visto su tutta la dichiarazione, anche in presenza di altri crediti – utilizzati o meno – di ammontare inferiore alla soglia e che in considerazione dell’ampia previsione normativa – che genericamente richiama i crediti (...) l’obbligo di apposizione del visto di conformità riguarda tutti i crediti d’imposta il cui presupposto sia riconducibile alle imposte sui redditi e relative addizionali”*.

relativi alle imposte dirette e all'IRAP afferenti l'attività di impresa o di lavoro autonomo esercitata dal contribuente non comprende la compensazione di crediti relativi alle ritenute fiscali operate dal contribuente in qualità di sostituto d'imposta e che la soglia di 50 mila euro annui relativamente all'IVA è riferita alla somma di tutti i crediti IVA beneficiabili.

Con specifico riferimento, invece, alla possibilità di riferire il limite di 20 mila euro a ciascun tributo, l'Amministrazione finanziaria ha osservato, richiamando le precedenti circolari n. 28/E del 25 settembre 2014 e n. 10/E del 14 maggio 2014, che il limite superato il quale scatta l'obbligo di apporre il visto di conformità si riferisce alle singole tipologie di credito emergenti dalla dichiarazione, non rinvenendosi ostacoli, in tal senso, né nella lettera della norma, né nella sua *ratio* giustificatrice. Detto in altri termini, se dalla dichiarazione dei redditi emergono due diversi crediti di imposta rispettivamente di ammontare inferiore al limite ma complessivamente di importo superiore alla soglia, questi ultimi potranno essere utilizzati in compensazione senza apporre il visto di conformità.

Poi, la più recente circolare n. 20/E del 9 settembre 2019<sup>448</sup>, al paragrafo 7.1., ha ulteriormente precisato che i crediti relativi alle imposte dirette e all'IRAP *“possono essere utilizzati in compensazione già a partire dal giorno successivo a quello della chiusura del periodo di imposta nel quale sono maturati, senza necessità della preventiva presentazione del modello ISA. Tornano, infatti, applicabili i chiarimenti resi con la circolare n. 10/E del 2014, ove è stato evidenziato che, mancando nell'articolo 1, comma 574, della legge n. 147 del 2013 (che dispone l'obbligo di apposizione del visto di conformità per l'utilizzo in compensazione delle eccedenze a credito delle II.DD. e IRAP) l'espresso obbligo di preventiva presentazione della dichiarazione annuale (a differenza di quanto previsto per i crediti IVA di importo superiore ai 5.000 euro), detti crediti possono essere utilizzati già a partire dal giorno successivo alla chiusura del periodo di imposta*

---

<sup>448</sup> Tale documento di prassi ha anche espressamente previsto, al successivo paragrafo 7.2., che il riconoscimento dei benefici premiali *“è vincolato all'esito dell'applicazione degli ISA al momento della presentazione della dichiarazione entro i termini ordinari”* e che, in ogni caso, tale riconoscimento *“deve ritenersi subordinato alla circostanza che i dati dichiarati dal contribuente ai fini dell'applicazione degli ISA siano corretti e completi. Laddove il raggiungimento di una premialità sia l'effetto della dichiarazione di dati incompleti o inesatti non può ritenersi legittimo il godimento di un beneficio”*.

*in cui sono maturati. Ovviamente, (...) è necessario che:*

- *il contribuente sia in grado di effettuare i relativi conteggi, compreso il calcolo del punteggio di affidabilità non inferiore a quello previsto dal provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle entrate del 10 maggio 2019;*
- *il credito utilizzato per effettuare la compensazione sia quello effettivamente spettante sulla base delle dichiarazioni presentate successivamente”.*

Infine, si deve puntualizzare che l’utilizzo in compensazione di crediti in misura superiore a 5 mila euro, senza che sia stato apposto sulla dichiarazione il prescritto visto di conformità, comporta, nei confronti del contribuente, l’applicazione della sanzione prevista nel caso di omesso versamento di cui all’art. 13 del D. Lgs. n. 471 del 1997, oltre al recupero dell’ammontare dei crediti impiegati.

## **8.2. Esclusione dalla disciplina delle società non operative e in perdita sistematica.**

Il secondo beneficio previsto dall’art. 9-bis, comma 11, lett. c) del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017 riguarda l’esclusione dall’applicazione della disciplina delle società non operative di cui all’articolo 30 della l. n. 724 del 23 dicembre 1994 e delle società in perdita sistematica di cui all’articolo 2, comma 36-*decies*, secondo periodo del d.l. n. 138 del 13 agosto 2011, convertito, con modificazioni dalla l. n. 148 del 14 settembre 2011 e ulteriormente modificato dall’articolo 18 del D. Lgs. n. 175 del 2014<sup>449</sup>.

Questo beneficio, al pari di quello successivamente previsto alla lettera f), è condizionato all’attribuzione del punteggio almeno pari a 9 a seguito dell’applicazione degli ISA per il periodo di imposta 2018, anche per effetto dell’indicazione di ulteriori componenti positivi.

Sono soggette alla disciplina delle società non operative (anche dette società di comodo) le società per azioni, quelle in accomandita per azioni, quelle a responsabilità limitata, quelle in nome collettivo, quelle in accomandita semplice e tutte le società e gli enti non residenti di ogni tipo, purché abbiano nel territorio dello Stato una stabile organizzazione.

---

<sup>449</sup> Questa norma, infatti, ha ampliato il periodo di tempo che si deve tenere in considerazione nella valutazione della presunzione di “non operatività” che, ad oggi, opera nel periodo successivo al quinquennio, ossia nel sesto periodo.



Si evince, data l'ampiezza dell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina, come il legislatore abbia voluto cercare di limitare la possibile costituzione di queste società di comodo, estendendo la disciplina ad ogni forma possibile di società od ente.

La ratio perseguita dal legislatore, infatti, nell'introdurre la disciplina della società di comodo è stata quella di contrastare fenomeni di abuso della struttura societaria che mascherano il godimento personale dei soci di beni sociali, che in dottrina è stata definita come una forma di "*surrettizia tassazione del patrimonio*"<sup>450</sup>.

Nello specifico, poi, il legislatore reputa una società come non operativa se si verificano, alternativamente, tre condizioni: o la società non supera il cd. test di operatività<sup>451</sup> previsto dal primo comma dell'art. 30 della legge n. 724 del 1994, o si trova in una situazione di perdita<sup>452</sup> da cinque periodi di imposta consecutivi

---

<sup>450</sup> BEGHIN M., "*Gli enti collettivi di ogni tipo 'non operativi'*", in FALSITTA G. (a cura di) "*Manuale di diritto tributario, parte speciale*", CEDAM, Padova, 2018, p. 759, al quale, inoltre, si rinvia per un'analisi critica della disciplina.

<sup>451</sup> Il test di operatività, il cui mancato superamento fa scattare la presunzione che una società sia non operativa, consiste in un confronto tra la media dei ricavi, degli incrementi delle rimanenze e dei proventi (ad esclusione di quelli straordinari) conseguiti nell'esercizio in cui si effettua il test e nei due precedenti, ed il valore che si ottiene, invece, applicando ai beni della società le seguenti percentuali:

- 1% agli immobili situati in comuni con meno di mille abitanti;
- 2% alle quote di partecipazione ed agli strumenti finanziari;
- 4% agli immobili abitativi acquistati o rivalutati nell'esercizio e nei due precedenti;
- 5% agli immobili di categoria A/10;
- 6% agli immobili ed alle navi;
- 15% alle altre immobilizzazioni.

Inoltre, ai fini del test di operatività, il valore dei beni deve essere determinato secondo il disposto dell'articolo 110 del T.U.I.R. ed è assunto in base alla media dell'esercizio in cui il test viene effettuato e i due esercizi precedenti. Nel caso in cui il bene sia stato acquistato o ceduto nel corso del periodo di imposta, il valore deve essere ragguagliato alla minore durata del possesso. Infine, secondo quanto stabilito dall'art. 30, comma 2, ultimo periodo della legge citata, per i beni in locazione finanziaria si assume il costo sostenuto dall'impresa concedente, o, in mancanza di documentazione, la somma dei canoni di locazione e del prezzo di riscatto risultanti dal contratto.

In concreto, se il test di operatività non viene superato, le società sono tenute a determinare il reddito, salvo che non ricorrano alcune tassative cause di esclusione e di disapplicazione, applicando i coefficienti previsti dal comma 3 dell'articolo 30 (1,50%, 4,75% e 12%). Le stesse modalità di determinazione del reddito si applicano anche alle società in perdita sistematica.

Per ulteriori approfondimenti sul tema si rimanda alla circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 25/E del 2007, con la quale l'Amministrazione finanziaria ha completato il proprio intervento interpretativo iniziato con le circolari n. 28/E del 4 agosto 2006, n. 5/E del 2 febbraio 2007, n. 11/E del 16 febbraio 2007, n. 14/E del 15 marzo 2007 e con la risoluzione n. 43/E del 12 marzo 2007.

Per un approfondimento dottrinale, invece, si consiglia il contributo di MICELI R., "*Società di comodo e statuto fiscale dell'impresa*", Pisa, 2017.

<sup>452</sup> Per quanto riguarda la disciplina delle società in perdita sistematica, l'Agenzia delle Entrate ha specificato con la circolare n. 11/E del 2017 e riferendosi alle società in contabilità semplificata che, ai soli fini dell'individuazione dei presupposti della disciplina sulle società in perdita sistematica, laddove il primo periodo di imposta di applicazione del regime di cassa costituisce uno di quelli

oppure per quattro periodi di imposta è in perdita e per il quinto non consegue il reddito minimo delle società di comodo determinato ai sensi del comma 3 dell'art. 30 della legge citata.

Sul tema della società non operative è intervenuta di recente la Suprema Corte con l'ordinanza n. 31626 del 2019, la quale ha *in primis* puntualizzato che la disciplina in materia di società di comodo introduce un'inversione dell'onere della prova con l'esclusione di qualsiasi discrezionalità deduttiva, sia del giudice che degli uffici fiscali, superabile esclusivamente con l'opposizione, attraverso l'interpello o in sede contenziosa, delle oggettive ragioni che non hanno consentito il superamento del *test*. In secondo luogo la Corte ha notato l'irrilevanza dell'attività svolta dalla società ma secondo parte della dottrina<sup>453</sup> “(...) *se lo scopo della disciplina è quello di scoraggiare l'utilizzo della forma per attività di mero godimento 'personale' dei soci (...) allora lo svolgimento di una genuina attività commerciale dovrebbe impedire, di per sé, l'applicazione dei coefficienti*”.

Infine, in continuità con la precedente sentenza n. 18912 del 2018 e con maggiore attinenza al tema esposto in questo paragrafo, la Suprema Corte afferma che la causa di esclusione della non operatività per congruità e coerenza con gli studi di settore<sup>454</sup> si applica solo ai periodi di imposta successivi al 2008.

### **8.3. Esclusione degli accertamenti basati sulle presunzioni semplici.**

Un altro beneficio previsto dalla disciplina ISA, alla lettera d) dell'art. 9-*bis*, comma 11, riguarda l'esclusione degli accertamenti basati sulle presunzioni semplici di cui all'articolo 39, primo comma, lettera d), secondo periodo, del d.P.R. n. 600/1973, e all'articolo 54, secondo comma, secondo periodo, del d.P.R. n. 633/1972.

Questo beneficio è condizionato all'attribuzione del punteggio almeno pari a 8,5 a seguito dell'applicazione degli ISA per il periodo di imposta 2018, anche per effetto dell'indicazione di ulteriori componenti positivi.

---

compresi nel cd. periodo di osservazione, il relativo risultato fiscale deve essere considerato senza tener conto del componente negativo derivante dalla deduzione integrale del valore delle rimanenze finali del periodo precedente.

<sup>453</sup> GAETA A., “*Anche una società congrua e coerente che gestisce un albergo può essere 'di comodo' - commento*”, Il Fisco, n. 3, 2020, p. 286.

<sup>454</sup> Della stessa opinione è anche l'Agenzia delle Entrate come si evince dal paragrafo 2.6. della circolare n. 9/E del 14 febbraio 2008.

#### **8.4. Riduzione dei termini di accertamento.**

L'art. 9-*bis*, comma 11, lett. e) prevede, poi, l'anticipazione di almeno un anno, con graduazione in funzione del livello di affidabilità, dei termini di decadenza per l'attività di accertamento previsti dall'articolo 43, comma 1, del d.P.R. n. 600 del 1973 e dall'articolo 57, comma 1, del d.P.R. n. 633 del 1972, con riferimento al reddito di impresa e di lavoro autonomo.

Nello specifico, tale beneficio è attribuito nei confronti di quei contribuenti ai quali, a seguito dell'applicazione degli ISA per il periodo di imposta 2018, sia stato associato un livello di affidabilità almeno pari ad 8, anche per effetto dell'indicazione di ulteriori componenti positivi<sup>455</sup>.

La contrazione dei termini per l'attività di accertamento, però, riguarda esclusivamente le rettifiche del reddito di impresa e di lavoro autonomo.

#### **8.5. Esclusione dalla determinazione sintetica del reddito complessivo.**

Infine, solo per le persone fisiche, l'art. 9-*bis*, comma 11, lett. f) concede il beneficio dell'esclusione della determinazione sintetica del reddito complessivo di cui all'articolo 38 del d.P.R. n. 600 del 1973 a condizione che il reddito complessivo accertabile non ecceda di due terzi il reddito dichiarato.

A differenza dei benefici analizzati in precedenza, quest'ultimo è subordinato alla sussistenza di più condizioni. Innanzitutto, l'esclusione della determinazione sintetica del reddito complessivo per il periodo di imposta 2018 è condizionata, come già detto, alla circostanza che il reddito complessivo accertabile non ecceda di due terzi quello dichiarato, ma è anche condizionata all'attribuzione di un livello di affidabilità almeno pari a 9, anche per effetto dell'indicazione di ulteriori componenti positivi.

Infine, per accedere a tutti i benefici elencati all'art. 9-*bis*, comma 11, lett. da a) ad f), è necessario che nel caso in cui il contribuente consegua, contemporaneamente, sia redditi di impresa che di lavoro autonomo, applichi gli ISA per entrambe le categorie reddituali; inoltre, nel caso in cui il contribuente applichi due diversi ISA, compreso il caso in cui si tratti del medesimo indice applicato sia per l'attività di impresa che per quella di lavoro autonomo, il punteggio attribuito a seguito

---

<sup>455</sup> Tuttavia, dichiarando ulteriori componenti positivi è come se il contribuente "acquistasse" il beneficio e, in un certo senso, "comprasse" la condizione di "affidabilità".

dell'applicazione di ciascuno di questi indici sia pari o superiore a quello minimo individuato per l'accesso a ciascuno dei precedentemente illustrati benefici.

Ciò è stato espressamente stabilito nel provvedimento del direttore dell'Agenzia delle Entrate del 10 maggio 2019 il quale ha specificato, nelle motivazioni, che, in base a stime effettuate per la costruzione degli ISA, parte significativa dei contribuenti maggiormente affidabili, anche al netto di eventuali ulteriori componenti positivi dichiarati, si attesta sopra la soglia dell'8 e che, al fine di far accedere ai benefici premiali di cui alle lettere c), d) e f), particolarmente rilevanti ai fini dell'esercizio delle attività di controllo dell'Agenzia, i contribuenti che presentano profili di affidabilità più elevati, previsto dal comma 12 dell'articolo 9-*bis*, si è provveduto a graduare la soglia di accesso incrementandola di un importo pari a "0,5" per quanto riguarda i benefici premiali di cui alla lettera d) e di un importo pari a "1" per quelli di cui alle lettere c) e f).

#### **9. Rilevanza degli indici ai fini dell'accertamento: l'ambiguità normativa dell'art. 9-*bis* del Decreto Legge n. 50 del 2017.**

L'ultimo aspetto che merita di essere approfondito e che ha suscitato le maggiori critiche da parte degli operatori e degli esperti della materia attiene al rapporto e alla rilevanza degli ISA rispetto all'attività di controllo e accertamento effettuata dall'Amministrazione finanziaria.

Si è già detto molte volte che la *ratio* che ha condotto all'introduzione degli ISA risulta essere quella di incentivare il dialogo tra il contribuente e il Fisco in modo da favorire, in primo luogo, l'adempimento spontaneo da parte di imprese e professionisti e, inoltre, anche al fine di migliorare complessivamente la loro affidabilità fiscale.

Oltre ai benefici premiali analizzati nei paragrafi precedenti, nel caso di risultato di affidabilità fiscale uguale o superiore al 7, il contribuente sarà escluso dalla possibilità di essere inserito nelle cd. liste selettive di controllo predisposte dall'Amministrazione finanziaria.

Quindi, l'introduzione degli ISA ha determinato, come già detto, il superamento dell'utilizzo di predeterminazioni astratte di ricavi e compensi come prove presuntive nell'ambito dell'accertamento tributario; tale mutamento di prospettiva si evince proprio dal comma 14 dell'art. 9-*bis* del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017.

Purtuttavia, l'art. 9-bis del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017 è formulato in maniera particolarmente ambigua.

In modo particolare, il comma 14 del citato articolo, il quale delimita, appunto, il perimetro di rilevanza degli ISA nelle attività di controllo dell'Amministrazione finanziaria, prevede che *“l’Agenzia delle entrate e il Corpo della guardia di finanza, nel definire specifiche strategie di controllo basate su analisi del rischio di evasione fiscale, tengono conto del livello di affidabilità fiscale dei contribuenti derivante dall’applicazione degli indici nonché delle informazioni presenti nell’apposita sezione dell’anagrafe tributaria di cui all’articolo 7, sesto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605”*.

A tali fini, il provvedimento n. 126200, paragrafo 6, del 10 maggio 2019 dispone che l’Agenzia delle Entrate tiene conto di un livello di affidabilità minore o uguale a 6: sotto tale soglia, infatti, il contribuente viene considerato “inaffidabile”.

Da una lettura superficiale del comma sopra citato, dunque, non si comprende se il Fisco, sulla base dei punteggi conseguiti dai contribuenti attraverso l’applicazione degli ISA, possa procedere ad un’attività di accertamento quasi automatica nei confronti di quelli ritenuti “inaffidabili” o se, invece, l’Amministrazione finanziaria debba limitarsi a creare delle liste di contribuenti, in base al livello di affidabilità conseguito, senza che ciò determini un’attività di controllo né tantomeno di accertamento ma soltanto una remota possibilità che ciò avvenga.

Sul punto la dottrina, ancora abbastanza esigua sul tema, presenta diverse opinioni. Vi è chi<sup>456</sup>, sottolineando la diversità rispetto agli studi di settore, specifica che l’ISA “negativo”, o meglio il punteggio pari o inferiore a 6, non potrà essere utilizzato, neppure in maniera indiretta, come strumento di accertamento, ma potrà costituire esclusivamente un semplice indizio di evasione da approfondire, da parte dell’Amministrazione finanziaria, attraverso ulteriori controlli e prove specifiche. Secondo altra parte della dottrina<sup>457</sup>, invece, *“(…) l’elemento di discontinuità tra studi di settore e Isa, riconducibile al fatto che i primi legittimano l’utilizzo automatico delle risultanze per la rettifica della dichiarazione, mentre i secondi sono strumenti di selezione dei contribuenti da sottoporre a controllo fiscale (per*

---

<sup>456</sup> SOZZI F., “ISA – Indici sintetici di affidabilità 2019”, Passeurpartout, p. 16.

<sup>457</sup> INGRAO G., “Prime considerazioni sul ruolo degli indicatori di affidabilità...”, *op. cit.*, p. 198.

*coloro che hanno una modesta affidabilità), seppur chiaro a livello normativo, in concreto è destinato ad affievolirsi*<sup>458</sup>.

Ciononostante, si riconosce che con l'introduzione degli ISA *“è venuto meno l'automatismo scostamento/accertamento che caratterizzava gli studi di settore (con valenza presuntiva del risultato degli studi medesimi), in quanto con i nuovi indicatori la modesta affidabilità si riflette sull'indice di rischio di evasione fiscale e quindi sull'incremento della possibilità di subire un controllo ordinario*<sup>459</sup>.

Inoltre, sempre sul versante degli effetti negativi di possibile derivazione per chi dovesse rivelarsi *“inaffidabile”*, secondo un'altra parte della dottrina<sup>460</sup>, *“non si profila alcun automatismo in termini di attività di controllo o di accertamento: la nuova disposizione prevede infatti che l'Agenzia delle Entrate e il Corpo della Guardia di Finanza, nel definire specifiche strategie di controllo basate su analisi del rischio di evasione fiscale, tengano conto del livello di affidabilità fiscale dei contribuenti derivante dall'applicazione degli indici nonché delle informazioni presenti nell'apposita sezione dell'anagrafe tributaria preposta al ricevimento dei dati 'finanziari' di tutti i contribuenti”*.

Secondo l'Autore, diversamente rispetto ai previgenti studi di settore, *“almeno dal punto di vista normativo non si prevede alcuna ricaduta 'diretta' dell'inaffidabilità del contribuente in termini di azioni del fisco”*<sup>461</sup>.

Quindi, secondo tale autore, il contribuente scarsamente o per nulla affidabile potrà, potenzialmente, essere inserito con carattere di priorità nelle liste selettive che vengono formate ogni anno con l'obiettivo di identificare i contribuenti che devono essere sottoposti ad un possibile controllo.

Ciò si potrebbe porre, però, in contrasto con l'obiettivo dichiarato dal legislatore al momento dell'introduzione degli ISA, vale a dire *“quello di assicurare a tutti i contribuenti un trattamento fiscale uniforme e di semplificare gli adempimenti dei*

---

<sup>458</sup> L'Autore citato nella nota precedente, infatti, puntualizza che *“dai dati diffusi dall'Agenzia delle entrate risulta, infatti, che solo una modesta parte dei contribuenti non congrui abbia subito la procedura di rettifica con gli studi di settore. Lungi dall'essere una procedura di accertamento automatizzata, quindi, questi ultimi strumenti sono stati applicati 'selettivamente' solo ad una piccola platea di soggetti non congrui, appositamente individuati sulla base di un'attenta ponderazione della situazione concreta, tenendo anche conto delle cause di giustificazione comunicate dai contribuenti”*.

<sup>459</sup> INGRAO G., *“Prime considerazioni sul ruolo degli indicatori di affidabilità...”*, op. cit., p. 199.

<sup>460</sup> NOCERA C., *“Indici di affidabilità fiscale...”*, op. cit., p. 4-5.

<sup>461</sup> NOCERA C., *“Guida ai nuovi ISA...”*, op. cit., p. 229.

*contribuenti e degli intermediari*”<sup>462</sup>.

Sul medesimo tema, anche la prassi dell’Amministrazione finanziaria e della Guardia di Finanza presenta un orientamento simile, sancendo la non automaticità dell’accertamento in base alle risultanze degli ISA.

Infatti, secondo quanto ha sottolineato la Guardia di Finanza nella circolare n. 1 del 2018, l’obiettivo principale degli ISA è *“il miglioramento dell’efficacia dei controlli, con particolare riguardo al contrasto delle forme evasive più dannose e aggressive (...)*.

*Tale previsione evidenzia chiaramente la centralità che deve essere riconosciuta all’analisi di rischio per la programmazione, preparazione ed esecuzione dell’attività di controllo e verifica fiscale, allo scopo di:*

- *dare corso ad attività ispettive in presenza di concreti e oggettivi elementi indicativi di fenomeni evasivi, elusivi e di frode fiscale, di modo da ancorare la scelta del soggetto da controllare a specifiche motivazioni attinenti all’effettiva possibilità che siano state poste in essere violazioni fiscali;*
- *adottare le metodologie di controllo più appropriate in relazione agli elementi acquisiti dall’attività di analisi, integrati da tutte le ulteriori informazioni comunque ottenute, in particolare dall’attività di intelligence, dall’azione di controllo economico del territorio, dalle indagini di polizia giudiziaria e da altre attività svolte nei diversi settori della missione istituzionale, ivi comprese quelle derivanti dall’esame delle segnalazioni per operazioni sospette;*
- *ferma restando la necessaria completezza dell’azione ispettiva e la piena aderenza alle previsioni normative, concentrare gli approfondimenti sui profili di irregolarità emersi dalla preventiva analisi, anche per ridurre, ove possibile, la tempistica dei controlli e delle verifiche”*.

Quindi, per dare concreta attuazione alle linee d’indirizzo date in questa circolare dalla Guardia di Finanza, i vari reparti dovranno, in ogni caso, procedere ad un preliminare ed approfondito esame delle informazioni e degli elementi disponibili nelle diverse banche dati a loro disposizione.

Poi, le scelte operative attinenti agli obiettivi stabiliti in merito all’attività di verifica

---

<sup>462</sup> GAVIOLI F., *“Con gli ISA arriva la pagella...”*, op. cit., p. 7.

e controllo fiscale dovranno, necessariamente, fondarsi, oltre che sull'analisi di rischio consistente nell'incrocio e nell'elaborazione dei dati contenuti nei differenti sistemi informatici a disposizione, anche sull'attività di *intelligence*, vale a dire il complesso processo di ricerca, raccolta ed esame di ogni genere di informazione indicativo di fenomeni di illegalità, e sul controllo economico del territorio, orientato alla ricognizione di evidenze utili ad ulteriori approfondimenti ed investigazioni, da segnalare alle unità operative competenti per i dovuti sviluppi.

In secondo luogo, sul medesimo punto, la circolare n. 20/E del 9 settembre 2019, al paragrafo 1.1., è intervenuta, più nel dettaglio, per sottolineare che *“l’attribuzione di un punteggio compreso tra 6 e 7,99 non comporta, di per sé (ossia sulla base degli elementi di rischio ‘insiti’ nella valutazione di affidabilità fiscale operata dall’ISA), l’attivazione di attività di controllo”*.

Inoltre, secondo quanto sottolineato da acuta dottrina<sup>463</sup>, *“(…) il punteggio di affidabilità fiscale minore o uguale a 6 non dovrebbe determinare automaticamente l’inclusione delle liste selettive poiché tale indizio di evasione dovrebbe essere ‘confermato’ da ulteriori elementi”*.

Pertanto, secondo quanto sostenuto dalla dottrina prevalente e dalla prassi, non dovrebbe esserci, almeno nelle intenzioni programmatiche del legislatore, alcun automatismo nell'attività di controllo e di accertamento, ma un affidamento totale alla cd. analisi del rischio<sup>464</sup>, il *“nuovo modello comportamentale*

---

<sup>463</sup> RIVETTI P., *“Indici sintetici di affidabilità fiscale...”*, op. cit., p. 32.

Sull'argomento si veda anche il contributo di PEGORIN L. e RANOCCHI G.P., *“Isa, non basta la sufficienza per evitare i controlli”*, Il Sole 24 ore, 14 maggio 2019, p. 27.

<sup>464</sup> Il concetto di analisi del rischio in ambito fiscale non è stato ancora precisato in modo puntuale. Secondo la definizione datane da NOCERA C., *“Guida ai nuovi ISA...”*, op. cit., p. 229, *“(…) la mente corre immediatamente al monumentale patrimonio di dati dell’Anagrafe tributaria – un vero e proprio Big Data di natura fiscale, economico e finanziario – e alla capacità di incrocio dei dati che nella stessa sono contenuti”*.

Sul tema dell'analisi del rischio sono intervenuti due documenti di prassi: la Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2017 e la già citata circolare n. 1 del 2018 della Guardia di Finanza.

In particolare, nella Nota di aggiornamento il Ministero dell'Economia e delle finanze all'allegato *“Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all’evasione fiscale e contributiva”* scrive come *“l’atto di indirizzo del Ministro dell’economia e delle finanze per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2016-2018 ha indicato le strategie per il miglioramento dell’azione delle Agenzie fiscali e per la riduzione del tax gap. In tale documento la ‘prevenzione’ ha assunto una valenza strategica, pari a quella attribuita alle attività di ‘contrasto’ dei fenomeni elusivi ed evasivi. Le principali novità di questo approccio riguardano:*

- *la rinnovata attenzione alla tax compliance e la valorizzazione dell’area dei servizi al contribuente;*



dell'Amministrazione finanziaria per la selezione dei contribuenti da sottoporre a controllo”<sup>465</sup>.

“Con l'aggravante”, aggiunge sempre l'Autore citato in precedenza<sup>466</sup> ma in un altro contributo, “che l'inserimento in questi poco piacevoli elenchi sarà ‘irrobustito’ dalla preventiva attività di intelligence concernente le relative risultanze ‘finanziarie’, evidentemente già ritenute idonee a configurare ulteriori anomalie rispetto al report di benchmark, di cui agli ISA in parola, disatteso dai contribuenti da sottoporre alle successive attenzioni di uffici e reparti operativi”. Senza dubbio, quindi, come meglio si approfondirà nel terzo capitolo di questo elaborato volto alla disamina delle possibilità difensive del contribuente avverso l'applicazione degli ISA, l'inserimento prioritario in una lista selettiva potrebbe compromettere e limitare il diritto di difesa del contribuente, dal momento che l'aver ottenuto un livello di affidabilità basso potrebbe gravare sul soggetto passivo e rendergli particolarmente ostico dimostrare, invece, che il punteggio ISA non descrive adeguatamente la propria posizione fiscale.

Comunque molti autori sono ancora dubbiosi circa l'effettiva utilizzazione delle

- 
- il rafforzamento dell'attività di prevenzione ai fini del miglioramento dell'adempimento spontaneo;
  - la realizzazione di un sistema incentivante per le Agenzie fiscali che tiene conto delle prescrizioni contenute nel decreto legislativo n. 157/2015.

In linea con tali indirizzi, nel 2016 le Agenzie fiscali hanno indirizzato la propria attività a migliorare il rapporto con il contribuente, nella consapevolezza che un diverso modello relazionale tra Amministrazione fiscale e cittadini possa favorire una maggiore compliance e assicurare il conseguimento di risultati significativi nel recupero del tax gap. In questa direzione è stata orientata l'attività delle Agenzie fiscali, accentuando l'importanza della prevenzione e dei servizi ai contribuenti, ma anche perseguendo il contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale. In particolare si è inteso contenere l'impatto dell'attività di accertamento sullo svolgimento dell'attività economica dei contribuenti migliorando l'efficacia dei controlli anche mediante l'utilizzo delle informazioni contenute nelle banche dati e lo sviluppo di tecniche avanzate di analisi dei rischi”. Appunto delle banche dati in ordine alle quali il Ministero dell'Economia e delle finanze prosegue con l'affermare che “per quanto attiene più specificamente alle attività di prevenzione e contrasto all'evasione ed elusione fiscale, proseguirà l'impegno a modernizzare le attività di controllo sui contribuenti, utilizzando le banche dati a disposizione per effettuare analisi di rischio differenziale per macro-tipologia di contribuente e per contesto socio-economico di riferimento”.

Sul medesimo argomento la circolare n. 1 del 2018 della Guardia di finanza, decisamente più concreta del rapporto del MEF, afferma, trattando “l'analisi del rischio e l'utilizzo delle strumentazioni informatiche disponibili” che “(...) il potenziamento dell'azione di contrasto all'evasione fiscale deve fondarsi, in particolare, sul rafforzamento della capacità dell'Amministrazione finanziaria di eseguire controlli mirati e sull'utilizzo appropriato e completo degli elementi contenuti nelle banche dati”.

Per un ulteriore approfondimento sul punto si rimanda al contributo di NOCERA C., “Guida ai nuovi ISA...”, *op. cit.*, pp. 229-231.

<sup>465</sup> NOCERA C., “Guida ai nuovi ISA...”, *op. cit.*, p. 229.

<sup>466</sup> NOCERA C., “Indici di affidabilità fiscale...”, *op. cit.*, p. 5.

risultanze degli ISA a fini accertativi o meno.

Ad esempio, come ha anche puntualizzato acuta dottrina<sup>467</sup>, *“appare dunque chiaro che non risulta per nulla facile capire quale sarà l’esito delle elaborazioni ISA, considerata anche la innovativa modalità di costruzione dei medesimi rispetto al precedente strumento”*.

Inoltre, il medesimo Autore specifica come si tratti di una problematica che deve essere al più presto chiarificata, dal momento che potrebbe arrivare ad interessare circa il 40% dei contribuenti.

Infatti, *“al riguardo (...) la SOSE ha diffuso delle statistiche numeriche che individuano la posizione dei contribuenti in relazione all’anno 2017, applicando gli indici alla posizione di tale annualità. Secondo tali proiezioni, sarebbero circa il 40% i contribuenti che non riuscirebbero a raggiungere ‘la sufficienza’ in pagella, mentre circa il 31% sarebbero quelli classificati con un voto almeno pari ad 8”*<sup>468</sup>.

Un altro Autore<sup>469</sup>, poi, espone delle perplessità sulla disciplina ISA nel suo complesso.

Infatti, *“(...) il giudizio sul passaggio dall’uno all’altro sistema resta fortemente condizionato da alcuni presupposti attualmente sconosciuti. Il riferimento, in particolare, va ai criteri di individuazione e/o ricostruzione dei menzionati indici sintetici di affidabilità; alla loro eventuale diversificazione per categorie economiche, ai criteri di misurazione dell’affidabilità dei contribuenti (...), ai parametri di confronto, alla fase del coinvolgimento del contribuente ai fini del contraddittorio, all’utilizzo di tali indici qualora i contribuenti non risultassero affidabili, alla loro comunicazione al contribuente, alla tutela riservata a quest’ultimo in caso di affermata non affidabilità, ecc.”*.

Quest’ultimo Autore puntualizza, altresì, che relativamente ai contribuenti non affidabili, il Fisco, utilizzando gli ISA come criterio di selezione per l’effettuazione di controlli fiscali sotto differenti forme (ad esempio accertamento sintetico, convocazione in ufficio, verifica fiscale, ecc.), non dovrebbe mai arrivare ad

---

<sup>467</sup> BALZANELLI M. e VALCARENGHI G., *“Dagli studi di settore agli ISA...”*, op. cit., p. 3.

<sup>468</sup> *Ibidem*.

<sup>469</sup> CAPOLUPO S., *“Gli indici sintetici di affidabilità...”*, op. cit., p. 2.

utilizzare tali ISA “*per penalizzare chi non è ritenuto affidabile*”<sup>470</sup>, altrimenti si ripeterebbero le criticità degli studi di settore, rischiando, oltretutto, di creare delle “*ingiustificate rendite di posizione ovvero discrezionalità in tema di accertamento non chiaramente delimitate*” e potenzialmente in contrasto con il disposto costituzionale degli articoli 3 e 23 della Costituzione.

In conclusione, anche alla luce delle diverse opinioni della dottrina esposte in precedenza, risulta palese un certo “strabismo” di questo nuovo strumento.

Pertanto, nel prossimo ed ultimo capitolo di questo elaborato, si rifletterà più criticamente sugli ISA, cercando di comprendere se si possano qualificare realmente come uno strumento di *compliance* – così come nelle intenzioni del legislatore – oppure se, invece, questi nuovi indici si sostanzino meramente in un metodo di accertamento iniquo.

---

<sup>470</sup> *Ibidem*, p. 5.

### **CAPITOLO III: Riflessioni critiche sugli ISA: strumento di compliance o metodo di accertamento iniquo?**

SOMMARIO: **1.** Un cambiamento radicale nel rapporto Fisco - contribuente: dall'accertamento presuntivo all'affidabilità del contribuente in un'ottica di premialità. – **2.** Gli elementi di forza degli ISA. – **2.1.** Il contrasto all'evasione fiscale. – **2.2.** Gli ISA come strumento di supporto nella gestione aziendale. – **3.** Criticità degli ISA. – **3.1.** Capacità contributiva e premialità. – **3.2.** Le norme sugli ISA come nome "in bianco": il possibile conflitto con l'art. 23 Cost. – **3.3.** La compatibilità degli ISA con la disciplina IVA. – **3.4.** Aderenza degli ISA alla realtà economica di riferimento. – **3.4.1.** La base statistica di riferimento e la mancata considerazione di alcuni fattori (età, genere, specializzazione). – **3.4.2.** I meccanismi di calcolo poco sensibili. – **3.4.3.** La mancata considerazione delle condizioni di marginalità economica. – **4.** La tutela del contribuente dopo l'introduzione degli ISA: la "scomparsa" del contraddittorio. – **4.1.** Dal contraddittorio preventivo alle "note esplicative". – **4.2.** La funzione degli ISA e la selezione dei contribuenti da assoggettare a controllo. – **4.3.** La "terra di mezzo" tra inaffidabilità e premialità. – **4.4.** La possibile rettifica dei dati presenti in anagrafe tributaria. – **4.5.** L'errato calcolo del punteggio ISA: quale tutela per il contribuente? – **5.** La tutela della *privacy* del contribuente. – **6.** Prospettive di difesa del contribuente. – **6.1.** La mancanza di un atto impugnabile immediatamente lesivo in ambito ISA e la struttura "impugnatoria" del processo tributario. – **6.2.** La selezione dei soggetti da sottoporre a controllo: lesione dell'imparzialità e del buon andamento della Pubblica Amministrazione *ex art. 97* della Costituzione. – **7.** L'ipotizzabile impugnazione dinanzi al TAR del Decreto Ministeriale di approvazione ed emanazione degli ISA.

#### **1. Un cambiamento radicale nel rapporto Fisco - contribuente: dall'accertamento presuntivo all'affidabilità del contribuente in un'ottica di premialità.**

Nel capitolo precedente si è già discusso della rivoluzione copernicana avvenuta nella concezione del rapporto tra contribuente e Fisco: con l'introduzione degli ISA,

il legislatore è passato, infatti, da impiegare uno strumento – gli studi di settore – di accertamento presuntivo del reddito del contribuente, ad un nuovo strumento che misura, invece, l'affidabilità complessiva del soggetto passivo e che non ha alcun effetto diretto ed automatico sull'attività di accertamento.

Si è passati, dunque, nello specifico ambito qui in esame, da un rapporto repressivo *ex post* connotato da una logica di accertamento *a posteriori* del reddito di impresa e di lavoro autonomo, ad una segnalazione di preallerta, un confronto *ex ante* in un'ottica di trasparenza e soprattutto di premialità: infatti, ai contribuenti che raggiungono determinati livelli di affidabilità in seguito all'applicazione degli ISA, come si è già detto ampiamente nel paragrafo 8 del capitolo II, sono accordati specifici benefici fiscali.

Gli organi dell'Amministrazione finanziaria, infatti, si sono nel corso del tempo resi conto che la cd. politica della tolleranza zero non sempre risulta vincente; con un atteggiamento fortemente repressivo si rischia, invece, di ottenere l'effetto contrario, ossia, in primo luogo, quello di rafforzare lo spirito di ribellione fiscale e, dall'altro, quello di cadere nella “*notte in cui tutte le vacche sono nere*”<sup>471</sup>, dove si rafforza l'idea che l'evasione fiscale sia un fenomeno congenito che giustifica l'inadempimento degli obblighi fiscali da parte del singolo contribuente.

Questo mutamento radicale nel rapporto tra Amministrazione finanziaria e contribuente non è, però, un evento esclusivamente italiano, né, tantomeno, un fenomeno verificatosi esclusivamente con l'introduzione degli ISA. Negli ultimi anni, infatti, l'Unione Europea ha tentato di uniformare i comportamenti in ambito fiscale tra tutti gli Stati membri; parallelamente, gli stessi contribuenti hanno reclamato, un miglioramento, in termini di efficienza, dell'operato della Pubblica Amministrazione stessa. Inoltre, a livello internazionale, il *Forum on Tax Administration*<sup>472</sup> dell'OCSE, ha cercato di individuare possibili strumenti di

---

<sup>471</sup> Questa espressione è la diretta citazione di una famosa espressione utilizzata da Hegel G.W.F. nella “*Prefazione alla Fenomenologia dello Spirito*” del 1807 per polemizzare con Schelling in merito alla concezione di assoluto inteso come assoluta identità con se stesso.

Più in generale, il filosofo polemizza avverso tutte quelle concezioni che interpretano la realtà come qualcosa di diverso rispetto a quella in cui viviamo e che separano, dunque, il mondo del finito, del divenire dalla vera realtà.

<sup>472</sup> Il *Forum on Tax Administration* (cd. FTA) nei suoi rapporti, dopo aver evidenziato i dati sull'evasione fiscale nei vari stati membri dell'OCSE, indaga anche le motivazioni che influenzano l'atteggiamento dei contribuenti nei riguardi degli obblighi fiscali. Secondo il FTA, infatti, conoscendo gli elementi non solo economici ma anche psicologici e sociali che guidano le scelte del

contrasto all'evasione fiscale, ribadendo la necessità di instaurare un rapporto tra l'Amministrazione finanziaria e il contribuente che, da un lato, garantisca l'effettiva conoscenza, da parte del singolo, della normativa tributaria, e, dall'altro, sia improntato al rispetto di una logica collaborativa da parte del Fisco.

In questo quadro, l'Amministrazione finanziaria italiana, con l'obiettivo di favorire la *compliance*<sup>473</sup>, ha, sin dal 2014<sup>474</sup>, messo in atto un processo generale di semplificazione degli obblighi fiscali, cercando, allo stesso tempo, di costruire un sistema completamente nuovo.

Secondo una parte della dottrina<sup>475</sup>, *“la compliance del contribuente – cioè una sua partecipazione attiva, collaborativa, leale alla determinazione della sua effettiva capacità contributiva – è inevitabile se si vuole elevare, giustamente, il tasso di etica fiscale dei cittadini, spesso assai discutibile. Tuttavia, questa collaborazione presuppone, a sua volta, due ulteriori condizioni. Innanzitutto, un quadro giuridico certo e trasparente che consenta di definire compiutamente i criteri da seguire per la determinazione del reddito. Inoltre, lo schema di ricostruzione deve fornire risultati effettivamente aderenti alla realtà fattuale dei cittadini”*<sup>476</sup>. Infatti, se si domanda la collaborazione dei contribuenti, a prescindere dal livello esistente di pressione fiscale, la *compliance* presuppone l'esistenza di una reale corrispondenza tra quanto preteso e quanto dovuto.

---

contribuente, si possono intraprendere delle politiche volte ad incentivare l'adempimento spontaneo del contribuente. L'idea alla base di questa filosofia è che non si deve necessariamente distinguere tra contribuenti “buoni” e “cattivi”, ma cercare di incentivare la *compliance* fino a raggiungere un livello massimo di adesione all'adempimento degli obblighi tributari.

<sup>473</sup> Con il termine *tax compliance* ci si riferisce all'adempimento spontaneo da parte del contribuente agli obblighi tributari, ma il termine, in realtà, ha un'accezione molto più ampia.

Secondo la definizione datane da CASTELLANI G. in *“Tax Compliance, evasione fiscale e bene comune – con un pensiero ad Ezio Vanoni”*, Fondazione Nazionale dei Commercialisti, 2017, *“con il termine inglese compliance (che, in italiano, si traduce con ‘conformità’) si intende l'attività ed il controllo di conformità aziendali alle disposizioni normative, ai regolamenti, alle procedure ed ai codici di condotta presenti all'interno del sistema in cui l'impresa di riferimento è inserita. Si tratta, cioè, di un'attività organizzativa che si preoccupa di prevenire il rischio di non conformità dell'attività aziendale alle regole esistenti, suggerendo, ove si riscontrino disallineamenti, le più opportune soluzioni”*.

<sup>474</sup> Con la legge delega n. 23 del 11 marzo 2014, recante una delega fiscale per un fisco trasparente.

<sup>475</sup> CAPOLUPO S., *“Gli indici sintetici di affidabilità...”*, *op. cit.*, p. 4.

<sup>476</sup> Tuttavia, come sottolineato in dottrina (cfr. CAPOLUPO S., *“Gli indici sintetici di affidabilità...”*, *op. cit.*, p. 9), *“la promozione degli adempimenti tributari ed il rafforzamento della collaborazione tra Amministrazione finanziaria e contribuenti non passa soltanto attraverso la crescita dell'etica fiscale, cioè, di valori morali, come pure sarebbe auspicabile. È anche frutto, purtroppo, di puri calcoli di convenienza intesi come rapporto tra rischio di essere accertato quale contribuente non affidabile e conseguenze sanzionatorie, di carattere amministrativo e penale”*.

“Diversamente, è davvero ipocrita pensare che possa esservi una sua crescita a meno che non si confidi comunque nell’adesione – sia pure entro certi limiti – qualificando il surplus versato ‘costo della tranquillità’, come, a suo tempo, definito”<sup>477</sup>.

Per raggiungere questo risultato, l’Agenzia delle Entrate ha, dapprima, cercato di migliorare gli strumenti di controllo a sua disposizione<sup>478</sup> attraverso la segmentazione della platea dei contribuenti e dei relativi profili di rischio, collaborando con l’INPS, con altri enti esponenziali e potenziando le procedure di riscossione.

L’Agenzia delle Entrate, inoltre, nell’ottica di incrementare la lealtà fiscale, è riuscita, nel corso del tempo, a rispondere sempre più tempestivamente alle richieste dei contribuenti, riducendo i tempi di attesa, semplificando l’accesso ai diversi servizi e migliorando anche la chiarezza delle comunicazioni.

Da un lato, quindi, l’Amministrazione finanziaria ha cercato di rendere più semplice ed immediato l’adempimento; dall’altro, attraverso svariati strumenti (quali ad esempio indagini, tracciabilità dei pagamenti, contrasto ai cd. paradisi fiscali<sup>479</sup>,

---

<sup>477</sup> CAPOLUPO S., “*Gli indici sintetici di affidabilità...*”, *op. cit.*, p. 4.

<sup>478</sup> Nel corso degli anni, infatti, il legislatore ha progressivamente modificato la disciplina in materia di studi di settore con lo scopo di renderli più adeguati alle nuove istanze e l’Agenzia delle Entrate ha garantito la corretta applicazione di tali disposizioni. Tuttavia, come si è evidenziato nel capitolo I, il legislatore si è gradualmente reso conto dell’impossibilità di continuare ad utilizzare gli studi di settore, alla luce delle diverse criticità riscontrate ed ha optato per l’introduzione, con l’art. 9-bis del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017, degli ISA.

<sup>479</sup> Lo sviluppo della cooperazione fiscale internazionale e, conseguentemente della *tax compliance*, assume rilievo anche sotto il profilo dell’individuazione degli Stati e territori con regime fiscale privilegiato (cd. paradisi fiscali o *tax havens*). Nel corso del tempo i criteri utilizzati per la loro individuazione, da sempre oggetto di un acceso dibattito, sono stati modificati, tanto a livello internazionale ed europeo, quanto a livello nazionale.

La prima importante iniziativa sull’argomento è stata intrapresa dall’OCSE nel 1998 con il Rapporto “*Harmful Tax Competition – An Emerging Global Issue*”, che ha qualificato i paradisi fiscali come delle giurisdizioni in cui vi è un livello di imposizione sostanzialmente nullo, non vi è un effettivo scambio di informazioni con altri Paesi, non vi è trasparenza nelle previsioni legislative e nelle prassi amministrative e i benefici e le agevolazioni fiscali vengono concessi a prescindere dalla verifica sulla genuinità ed effettività dell’attività svolta.

Negli anni successivi, a causa delle critiche avverso il primo criterio (cd. *no or only nominal taxes*) considerato vero e proprio imperialismo da parte dei Paesi maggiormente evoluti e a causa delle problematiche applicative dell’ultimo criterio (cd. *no substantial activities*), l’OCSE ha iniziato a qualificare i Paesi come paradisi fiscali solo basandosi sul grado di cooperazione e di trasparenza dello Stato nei confronti delle amministrazioni degli altri Stati.

Anche l’Unione Europea ha, nel corso del tempo, elaborato dei criteri per individuare i paradisi fiscali. Dopo un primo momento in cui la *black list* europea conteneva esclusivamente quei Paesi presenti in almeno dieci *black list* nazionali, nel dicembre del 2017, con le conclusioni del Consiglio dell’Unione Europea del 5 dicembre 2017 (documento 15429/17), è stata approvata una nuova *black list* europea contenente diciassette paesi (oggi ridotti a quindici) individuati sulla base di tre criteri:

ecc.), ha ridotto notevolmente le opportunità di inadempimento. Tutto ciò avendo di mira un preciso obiettivo<sup>480</sup>: aumentare la *compliance* e, di conseguenza, ridurre il *tax gap*.

Gli effetti di questa nuova “politica” sono stati analizzati dal Ministero dell’Economia e delle Finanze, il quale, ottemperando al disposto dell’art. 10-*bis* della legge n. 196 del 31 dicembre 2009, modificato dall’art. 2 del D. Lgs. n. 160 del 24 settembre 2015, pubblica ogni anno il “*Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all’evasione fiscale e contributiva*” relativo a due ambiti: *in primis* il recupero di gettito fiscale e contributivo mediante l’attività di accertamento (cd. effetto diretto), in secondo luogo la *tax compliance*, ovverosia la sempre maggiore e crescente propensione all’adempimento spontaneo da parte dei contribuenti (cd. effetto indiretto).

---

il livello di trasparenza del sistema fiscale, la presenza di regimi impositivi equi (connotata, ad esempio, dall’assenza di regimi di concorrenza fiscale dannosa) e l’impegno all’attuazione delle misure minime di contrasto all’erosione delle basi imponibili elaborate dall’OCSE nell’ambito del progetto BEPS, di cui si è già parlato nel capitolo II paragrafo 1., pp. 5 ss.

Infine, a livello nazionale per l’identificazione dei paradisi fiscali, si assiste all’utilizzo non di un approccio unitario, ma di approcci diversificati a seconda delle varie discipline in cui l’individuazione dei *tax havens* costituisce presupposto applicativo (ad esempio la disciplina sulla residenza delle persone fisiche previste dall’art. 2, comma 2-*bis* del T.U.I.R.; la disciplina sul monitoraggio degli investimenti e delle attività finanziarie detenuti all’estero sancita dall’art. 4 del d.l. n. 167 del 1990 e dall’art. 12 del d.l. n. 78 del 2009; la disciplina in materia di reddito di impresa). In particolare, nel merito del reddito di impresa, rileva la disciplina dell’art. 47-*bis* del T.U.I.R. che individua i criteri rilevanti operando una preliminare distinzione a seconda che il soggetto estero sia o meno controllato da un soggetto residente o, comunque, localizzato in Italia.

Nel caso in cui sussista questo rapporto di controllo, si applica il criterio del *tax rate test* e il soggetto estero si considera beneficiario di un regime fiscale privilegiato qualora sia assoggettato ad una tassazione effettiva inferiore alla metà di quella cui sarebbe stato oggetto qualora residente in Italia. Nel caso in cui, invece, manchi questo rapporto di controllo, dovrà essere valutato il livello di tassazione nominale: laddove questo risulti inferiore alla metà di quello cui sarebbe stato soggetto qualora residente in Italia, allora il soggetto estero sarà considerato beneficiario di un regime fiscale privilegiato.

Pertanto, diversamente dai criteri individuati a livello OCSE ed Unione Europea, il legislatore italiano nell’ambito della disciplina sul reddito di impresa individua i paradisi fiscali sulla base del livello di tassazione subita dal soggetto estero ivi residente.

Occorre precisare, poi, che la diversità dei criteri di individuazione dei paradisi fiscali trova riscontro nelle diverse *rationes* alla base delle discipline che tali elenchi richiamano.

Per un maggiore approfondimento sul tema si rinvia a PERSIANI A., “*I rapporti con l’estero*”, in SALVINI L. (a cura di), “*Diritto tributario delle attività economiche*”, Giappichelli Editore, Torino, novembre 2019.

<sup>480</sup> In ogni caso, tuttavia, per raggiungere questo seppur pregevole obiettivo, l’Amministrazione finanziaria deve garantire al contribuente un confronto sereno ed effettivo. Proprio questo aspetto comporta una delle maggiori criticità della disciplina ISA, dal momento che il legislatore, con la loro introduzione, ha, apparentemente, eliminato il contraddittorio preventivo endoprocedimentale, che era stato affermato in vigenza degli studi di settore dopo una lunga discussione sia dottrinale che giurisprudenziale. Sul punto si ritornerà più ampiamente nel paragrafo 4. e seguenti di questo capitolo.



In questo documento, che analizza anche il *tax gap* nelle varie tipologie di imposte (IVA, IRES, IRPEF, IRAP, IMU ecc.), viene fortemente richiamata l'attenzione sulla *“tax compliance e la valorizzazione dell'area dei servizi al contribuente”* e sul *“rafforzamento dell'attività di prevenzione ai fini del miglioramento dell'adempimento spontaneo”*, secondo quanto richiesto, anche, dall' *“Atto di indirizzo del Ministro dell'Economia e delle Finanze per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2016-2018”*.

In realtà, esaminando i risultati esaminati dal Rapporto nella tabella 2.1. *“Sintesi dei principali risultati conseguiti in materia di contrasto all'evasione”*<sup>481</sup>, viene mostrato uno scenario in cui è ancora preminente la riscossione a seguito di verifiche e accertamenti da parte degli uffici impositori e della Guardia di Finanza; tuttavia anche le operazioni di *compliance* e di *“cambiamento di verso”* (come vengono espressamente menzionate nel Rapporto) hanno svolto un ruolo preponderante<sup>482</sup>.

TABELLA 2.1: SINTESI DEI PRINCIPALI RISULTATI CONSEGUITI IN MATERIA DI CONTRASTO ALL'EVASIONE		
Agenzia delle entrate	Cambiamento di verso	Invio di oltre 268 mila comunicazioni a cittadini che avevano dimenticato di riportare in dichiarazione una parte del loro reddito complessivo e che sono stati messi in condizione di rimediare con sanzioni più lievi agli errori compiuti nel passato.
	Voluntary disclosure	Le domande di adesione pervenute all'Agenzia sono state oltre 129 mila
	Riscossione complessiva da attività di controllo	19 miliardi di euro (di cui 10,5 miliardi derivanti dall'attività di accertamento e di controllo formale, 8 miliardi di somme riscosse a seguito dell'attività di controllo automatizzato delle dichiarazioni e 0,5 miliardi di somme derivanti da versamenti spontanei)
Agenzia delle dogane e dei monopoli	Maggiori diritti accertati	1,7 miliardi di euro, di cui 0,9 sono relativi all'IVA intra e 0,3 alle accise
	Contraffazione	11,1 milioni di euro di valore accertato
Guardia di Finanza	Indagini e attività di polizia giudiziaria svolte	14.115
	Soggetti denunciati per reati tributari	11.103
	Verifiche e controlli fiscali	94.016
	Valori sequestrati (€)	781.387.725
	IVA evasa scoperta (€)	5.471 milioni di euro
	Casi di fiscalità internazionale scoperti	1.663

481

<sup>482</sup> Queste operazioni hanno permesso di recuperare mezzo miliardo di euro attraverso i versamenti spontanei e hanno, altresì, comportato l'invio di oltre 268 mila comunicazioni ai contribuenti che avevano commesso degli errori nella compilazione della dichiarazione, i quali hanno potuto porvi rimedio usufruendo di sanzioni ridotte. Inoltre, circa altre 156 mila lettere sono state inviate a quanti avevano omesso di presentare la dichiarazione.

A tal proposito, nel Comunicato stampa del 26 ottobre 2016 dell'Agenzia delle Entrate, intitolato *“Più dialogo e meno controlli all'insegna della compliance. In arrivo 156 mila lettere a chi ha dimenticato di presentare la dichiarazione dei redditi”*, l'Amministrazione finanziaria ha specificato che *“questo tipo di comunicazioni sprint consente fin da subito ai contribuenti di correggere la rotta evitando di incagliarsi in controlli futuri. Il vantaggio dell'invito è duplice: oggi è possibile individuare in largo anticipo le anomalie oggetto degli avvisi, innalzando così il livello della tax compliance e l'efficienza dei controlli da parte delle Entrate; allo stesso tempo, ricevendo*

Nel corso degli ultimi anni, poi, l'Amministrazione finanziaria<sup>483</sup>, con diversi comunicati<sup>484</sup>, ha sempre più enfatizzato l'importanza di un rapporto collaborativo e di confronto tra Fisco e contribuenti, facendo ben sperare per una sempre maggiore consolidazione di questo nuovo dialogo.

Ad esempio, per tale fine, sul sito dell'Agenzia delle Entrate è stata realizzata una sezione denominata "*Attività per la promozione della compliance*" disponibile sia per imprese e lavoratori autonomi che per i cittadini dove viene comunicato che, per superare "*il tradizionale rapporto tra fisco e contribuenti, si favorisce l'adempimento spontaneo in relazione agli obblighi dichiarativi, in linea con analoghe esperienze già avviate in altri paesi e coerentemente con linee tracciate dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE)*".

Venendo quindi all'esame del ruolo che svolgeranno gli ISA nel garantire ed aumentare la *tax compliance*, si è già detto come la finalità principale che ha condotto alla loro introduzione è stata quella di porre rimedio alle carenze degli studi di settore, avviando un profondo cambiamento nella relazione tra Fisco e contribuente in ottemperanza al principio di attuazione di leale collaborazione fiscale previsto tanto dallo Statuto dei diritti del contribuente<sup>485</sup> quanto dalle

---

*l'invito preventivo in anticipo, il cittadino può verificare la propria posizione ed eventualmente porvi rimedio da solo, in piena autonomia, tramite l'istituto del ravvedimento operoso e senza imbattersi in successivi controlli*".

<sup>483</sup> Anche il legislatore è intervenuto per modificare il sistema fiscale, rendendolo più equo, trasparente e orientato alla crescita attraverso la legge delega n. 23 dell'11 marzo 2014, entrata in vigore il 27 marzo 2014.

Con questo intervento legislativo si è avuta un'ulteriore prova dell'impegno dimostrato dall'Amministrazione finanziaria nella promozione di un sistema collaborativo; un'Amministrazione finanziaria che si è mostrata ormai consapevole della necessità di un nuovo approccio nel rapporto con i contribuenti, anche con l'obiettivo di ridurre l'ingente mole di contenziosi tributari.

<sup>484</sup> Oltre al Comunicato stampa menzionato nella nota n. 4, l'Agenzia delle Entrate, nel successivo Comunicato stampa del 30 giugno 2017, ha annunciato l'invio di ulteriori 100 mila lettere a coloro che, in base ai dati in possesso dell'Agenzia, risultavano aver commesso errori nella dichiarazione dei redditi per l'anno di imposta 2013.

Tali segnalazioni nascono dall'incrocio dei dati a disposizioni e permettono ai contribuenti di giustificare quanto dichiarato o correggere i dati attraverso la presentazione di una dichiarazione integrativa e utilizzando l'istituto del ravvedimento operoso prima che venga emesso l'avviso di accertamento. A tal fine, per alcune tipologie di reddito, oltre al prospetto informativo sulle anomalie riscontrate, era stato messo a disposizione anche uno schema precompilato del quadro della dichiarazione da correggere.

<sup>485</sup> L'articolo 10 dello Statuto dei diritti del contribuente (legge n. 212 del 2000), rubricato "*Tutela dell'affidamento e della buona fede. Errori del contribuente*", prevede espressamente al primo comma che "*i rapporti tra contribuente e amministrazione finanziaria sono improntati al principio della collaborazione e della buona fede*".

numerose sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione Europea<sup>486</sup>.

Proprio per incentivare il più possibile la *tax compliance* il legislatore, inoltre, ha rafforzato ed ampliato gli specifici benefici usufruibili dai contribuenti reputati affidabili, secondo il disposto dell'art. 9-*bis*, comma 11 del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017.

La stessa Agenzia delle Entrate ha ribadito il mutamento derivante dall'introduzione degli ISA.

Nella circolare n. 17/E del 2 agosto 2019, infatti, l'Amministrazione finanziaria ha specificato che con la loro introduzione, “(...) *il legislatore ha inteso favorire l'assolvimento degli obblighi tributari e incentivare l'emersione spontanea di basi imponibili*”. Quindi, continua sul punto l'Agenzia, “*l'istituzione degli ISA per gli esercenti attività di impresa, arti o professioni rappresenta un'ulteriore spinta verso meccanismi di collaborazione fra contribuenti e Amministrazione finanziaria finalizzati ad aumentare il livello di adempimento spontaneo, utilizzando anche forme di assistenza sempre più efficaci (ad es. avvisi e comunicazioni in prossimità di scadenze fiscali)*”.

---

Quindi, al fine di migliorare i rapporti tra Amministrazione finanziaria e contribuente, è necessario che entrambe le parti operino secondo i principi della correttezza e buona fede improntati alla leale collaborazione, come è stato anche sottolineato di recente dal Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza n. 508 dell'8 febbraio 2016.

Il principio di leale collaborazione rappresenta, infatti, un principio cardine dell'intero ordinamento giuridico e governa, quindi, non solo la materia strettamente tributaria, ma anche altre branche del diritto. In particolare, si tratta di un principio di matrice comunitaria, disciplinato dagli art. 4 e 13 del TUE: nel primo articolo citato si richiede la collaborazione da parte degli Stati membri rispetto alle istituzioni, mentre nel secondo si invita alla collaborazione delle istituzioni dell'Unione Europea tra loro.

Diversi sono, nel diritto tributario, gli istituti che mirano a rafforzare questa leale collaborazione tra Fisco e contribuente: a titolo esemplificativo e non esaustivo, l'interpello, l'autotutela, il contraddittorio, l'accertamento con adesione, la mediazione, la conciliazione, la *voluntary disclosure* e, da ultimo e secondo le indicazioni programmatiche del legislatore, gli ISA.

<sup>486</sup> Infatti, il principio di leale collaborazione è un principio fondamentale del diritto europeo contenuto nell'art. 10 del Trattato CE. Questo principio pone a carico degli Stati membri l'onere di assicurare l'esecuzione degli obblighi comunitari derivanti dal trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità, facilitando a quest'ultima l'assolvimento dei compiti ed astenendosi dal porre in essere misure che possano compromettere la realizzazione degli scopi del trattato. Esempi in tal senso possono essere rinvenuti nelle informazioni che gli Stati possono essere rinvenuti nelle informazioni che gli Stati sono tenuti a fornire alla Commissione nell'esecuzione delle sentenze della Corte di Giustizia. Inoltre, si è precisato che soggetti al principio di leale cooperazione non sono solo gli Stati membri, ma anche le istituzioni comunitarie, che si impegnano dando la loro collaborazione agli Stati ed in particolare agli organi giudiziari nazionali.

Tra le numerose sentenze si vedano le pronunce della Corte Giust. EU, sentenza 20 ottobre 2010, causa C-72/09, *Etabilissements Rimbaus vs Directeur général des impôts, Directeur des services fiscaux d'Aix-en-Provence* e la sentenza 28 novembre 1991, cause riunite C-231/88 e C-39/89, *Lussemburgo c. Parlamento*.

L'idea alla base degli ISA è, dunque, quella di trasformare gli studi di settore in una sorta di pagella che verrà attribuita a ciascun contribuente con tanto di valutazione che certificherà il grado di affidabilità fiscale di ogni contribuente.

Dunque, nell'ambito del nuovo rapporto consacrato dall'introduzione degli ISA, *“(...) non si punta più alla rideterminazione dei redditi in funzione punitivo/dissuasiva, attraverso strumenti di accertamento, della ‘vita fiscale’ del contribuente, ma ci si pone in un’ottica di creare uno strumento che lo inviti ad assolvere correttamente gli obblighi di natura fiscale posti a proprio carico dalla normativa, attraverso l’attività di ‘tax compliance’”*<sup>487</sup>.

In conclusione, attraverso l'applicazione degli ISA, si potranno definitivamente superare i concetti tradizionali di accertamento di tipo analitico-induttivo a favore di un “adeguamento a gradini”, “dell’accompagnamento” del contribuente al miglioramento del proprio profilo di affidabilità fiscale e del rapporto di *compliance* in sede di dichiarazione.

## **2. Gli elementi di forza degli ISA.**

Nel paragrafo precedente si è brevemente sottolineato come, con l'introduzione degli ISA, si è passati dall'accertamento presuntivo alla valutazione del livello di affidabilità fiscale del contribuente in un'ottica di premialità.

Al centro di questo nuovo rapporto in via di definizione tra Fisco e contribuente si pone la *compliance* intesa come trasparenza, collaborazione costante, una comunicazione efficace e la semplificazione degli adempimenti a carico del contribuente.

Proprio grazie all'introduzione degli ISA il legislatore ha consacrato la sua volontà di procedere su questa strada e di incentivare sempre di più l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali da parte dei contribuenti.

Ma gli ISA non costituiscono esclusivamente l'ulteriore conferma del nuovo atteggiamento adottato dall'Amministrazione finanziaria; essi, infatti, presentano molteplici elementi di forza, che li distanziano dai precedenti e fortemente criticati studi di settore.

Prima di soffermarsi sull'analisi delle caratteristiche principali degli ISA, occorre

---

<sup>487</sup> COVINO E. e COVINO S., “*Gli indici sintetici di affidabilità...*”, *op. cit.*, p. 253.

evidenziare da subito alcuni degli elementi di forza della disciplina introdotta dall'art. 9-*bis* del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017.

Innanzitutto, tra i principali pregi degli ISA, occorre ricordare che il nuovo strumento è caratterizzato da una considerevole semplificazione degli adempimenti a carico del contribuente.

Nell'ambito della nuova disciplina, si assiste in particolare ad una considerevole riduzione del numero medio di variabili e dati richiesti per la compilazione del modello dichiarativo: basti ricordare che, dalle 258 variabili previste per gli studi di settore nel periodo di imposta 2015, si passa a 147 variabili richieste per la compilazione dei modelli ISA del periodo di imposta 2018. Analoga riduzione riguarda i dati strutturali necessari ai fini del calcolo del punteggio di affidabilità fiscale (che passano dagli 83 richiesti per gli studi di settore del periodo di imposta 2015 a 29 per gli ISA relativi al periodo di imposta 2018); il numero di modelli previsti per i vari settori produttivi (dai circa 200 studi di settore ai 152 ISA attualmente vigenti); il numero di gruppi omogenei (da circa 2.082 *clusters* vigenti durante l'adozione degli studi di settore a circa 1.049 MOB negli ISA).

Sono stati semplificati anche gli adempimenti comunicativi imposti ai contribuenti, tramite l'incrocio tra banche dati esterne e dichiarazioni fiscali.

Infine, sempre nell'ambito di ogni singolo ISA, si è proceduto ad una semplificazione del quadro F, con una riduzione di ben tredici dati contabili richiesti, e all'eliminazione del quadro G dei professionisti grazie all'uso del quadro RE del modello Redditi<sup>488</sup>.

Tuttavia, la semplificazione non è l'unico punto di forza della disciplina introdotta dall'art. 9-*bis* del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017. Come messo in risalto dalla dottrina, infatti, l'adozione di un periodo più lungo di osservazione e di analisi dei dati *“comporta il superamento delle attuali regressioni, riferite ad un singolo periodo di imposta, a favore di modelli di regressione basati sui cd. ‘dati panel’, ossia dati ed informazioni relativi a soggetti esistenti in alcuni o in tutti i periodi di imposta*

---

<sup>488</sup> Come descritto dalle istruzioni per la compilazione del modello Redditi 2020, approvate il 27 aprile 2020, il quadro RE riguarda il lavoro autonomo derivante dall'esercizio di arti e professioni. Invece i quadri G ed F del Modello per la comunicazione dei dati rilevanti ai fini dell'applicazione ed elaborazione degli ISA riguardano gli elementi contabili necessari per l'applicazione degli ISA stessi. Si rimanda alle rispettive istruzioni disponibili sul sito dell'Agenzia delle Entrate.

*considerati*”<sup>489</sup>.

Passando da una regressione *cross section*, vale a dire riferita ad un solo periodo di imposta, ad un modello di regressione fondato sui *dati panel* (cd. *panel* non bilanciato), dovrebbe risultare possibile ottenere informazioni sulla situazione fiscale del contribuente di gran lunga più precise<sup>490</sup>.

Inoltre, anche la costruzione dei *clusters* rappresenta un elemento di forza rispetto alla previgente disciplina, dove l’individuazione dei “gruppi omogenei” risultava alquanto approssimativa.

Secondo la nuova disciplina, in particolare, “*l’omogeneità dei gruppi deve essere interpretata, non tanto in rapporto alle caratteristiche delle singole variabili costituenti i fattori, quanto in funzione delle principali interrelazioni esistenti tra i fattori stessi, che concorrono a definire il profilo dei singoli gruppi*”<sup>491</sup>. Questo meccanismo, che non richiede una ulteriore specificazione delle aree di operatività del singolo contribuente all’interno del settore di volta in volta considerato, permette diversi vantaggi.

In primo luogo, consente di ridurre la numerosità dei gruppi di impresa con cui viene rappresentata la realtà del settore economico di riferimento; in secondo luogo, secondo la dottrina<sup>492</sup>, questa nuova metodologia di individuazione dei modelli organizzativi permette anche una maggiore stabilità del sistema nel corso del tempo oltre ad una “*assegnazione più robusta del contribuente al cluster*”.

Un ulteriore elemento di forza, che sarà maggiormente analizzato nel paragrafo 3.4., riguarda la capacità degli ISA a rappresentare con maggiore precisione la realtà economica in cui opera il contribuente, tenendo conto degli specifici fattori che possono influenzare il risultato di esercizio.

Questo risultato viene ottenuto dagli ISA attraverso diversi fattori: la valorizzazione di più basi imponibili; l’adozione di un nuovo (e più sofisticato) modello di stima; l’adeguamento del risultato statistico alla posizione individuale.

Per quanto riguarda il primo dei fattori menzionati, si è già detto nel paragrafo 3.3.2. del capitolo II, come negli ISA la stima sia stata estesa a più basi imponibili: ad

---

<sup>489</sup> NOCERA C., “*Guida ai nuovi ISA...*”, *op. cit.*, p. 15.

<sup>490</sup> NOCERA C., “*Indici di affidabilità fiscale: i dieci comandamenti*”, *Ipsa* quotidiano, giovedì 5 ottobre 2017, p. 6.

<sup>491</sup> COVINO E. e COVINO S., “*Gli indici sintetici di affidabilità...*”, *op. cit.*, p. 252.

<sup>492</sup> NOCERA C., “*Guida ai nuovi ISA...*”, *op. cit.*, p. 21.

essere stimati, oltre ai ricavi, sono anche i compensi, il valore aggiunto ed il reddito. Ciò con l'obiettivo puntuale di ottenere una valutazione più completa del conto economico, secondo quanto espressamente previsto dall'articolo 1, commi 634 e 636 della Legge di Stabilità 2015, ma anche di garantire una maggiore stabilità della funzione di stima.

Attraverso, invece, il secondo dei fattori menzionati in precedenza, ovverosia il nuovo modello di stima adottato per costruire gli ISA<sup>493</sup>, si tende ad evitare, anche nell'ottica di una migliore declinazione della pretesa fiscale nei confronti di soggetti aventi diverse dimensioni, che *“si formi una pretesa quantitativamente identica per un soggetto di grandi dimensioni e per uno di piccole dimensioni: ne potrebbe derivare una penalizzazione per i piccoli contribuenti, i quali hanno un costo del venduto più basso, e un ‘favore’ per i grandi contribuenti che potrebbero agevolmente ‘appiattirsi’ sulle soglie dei ricavi”*<sup>494</sup>.

In secondo luogo, però, adottando una funzione di regressione logaritmica, come è previsto, appunto, nel nuovo modello di stima, si vuole consentire una *“maggiore interpretabilità economica dei coefficienti stimati”*<sup>495</sup> in termini di elasticità e una *“migliore aderenza dei risultati alla realtà economica”*<sup>496</sup>, ma anche maggiore stabilità e robustezza delle stime econometriche.

Infine, con riguardo all'ultimo dei fattori sopra menzionati, consapevole delle critiche subite dagli studi di settore in riferimento alla pressoché assente considerazione della situazione concreta del contribuente, il legislatore, introducendo gli ISA, ha previsto che i risultati della stima siano personalizzati per ogni singolo contribuente sulla base degli effetti individuali calcolati con il nuovo modello di stima. In questo modo, innanzitutto, si fornisce una stima maggiormente puntuale, la quale tiene conto anche dei comportamenti individuali dei soggetti nel tempo.

---

<sup>493</sup> Nell'ambito del nuovo modello di stima, costituisce un elemento di forza anche il cd. andamento congiunturale. Il nuovo modello di stima, infatti, analizza tanto gli andamenti economici del settore e del territorio, quanto gli andamenti economici dei singoli operatori economici. In questo modo, l'andamento congiunturale diventa una variabile del modello di stima, che consente di valutare l'impatto sul risultato del singolo contribuente del ciclo economico di settore e individuale e, pertanto, non dovrebbe essere più necessaria l'introduzione a posteriori di correttivi anticrisi.

<sup>494</sup> NOCERA C., *“Guida ai nuovi ISA...”*, op. cit., p. 16.

<sup>495</sup> NOCERA C., *“Guida ai nuovi ISA...”*, op. cit., p. 21.

<sup>496</sup> *Ibidem*.

Da ultimo, vi sono due ulteriori elementi di forza degli ISA.

Il primo è rappresentato dal fatto che essi costituiscono il primo tentativo più compiuto di integrazione del sistema presuntivo degli studi di settore con degli indici extra-imprenditoriali.

Infatti, come si evince dai principi operativi degli ISA descritti nei paragrafi precedenti, è evidente il tentativo del legislatore di andare oltre agli schemi presunti degli studi di settore, che erano incentrati essenzialmente e quasi esclusivamente sull'utilizzo dei fattori produttivi dell'azienda, senza tenere in considerazione ulteriori elementi di tipo extra-imprenditoriale o storico rispetto all'andamento precedente del medesimo contribuente<sup>497</sup>.

Il secondo attiene al maggiormente valorizzato ruolo affidato alle organizzazioni di rappresentanza e agli ordini professionali, i quali sono chiamati a svolgere una fondamentale attività consultiva nella fase di costruzione e di applicazione degli ISA basata sulla profonda conoscenza della realtà economica di riferimento dei soggetti rappresentati.

### **2.1. Il contrasto all'evasione fiscale.**

Nel corso del tempo gli economisti hanno sviluppato molteplici teorie in merito alla propensione dei contribuenti ad assolvere gli oneri contributivi.

Secondo una di queste<sup>498</sup>, essa dipende da diverse variabili, come ad esempio la probabilità di subire un accertamento, l'entità delle sanzioni e l'attitudine del contribuente al rischio. Se fosse così, la soluzione consisterebbe, essenzialmente, nell'aumentare sia controlli che sanzioni.

Tuttavia, analizzando la situazione reale, emergono i limiti di questa teoria.

Sul punto, secondo l'analisi di Andreoni, Erard e Feinstein del 1998<sup>499</sup> svolta studiando in particolare i principali paesi industrializzati, considerare il contribuente come un agente razionale che al momento della decisione soppesa costi e benefici associati alla tassazione, non consente di individuare tutte le cause

---

<sup>497</sup> Sul punto si veda COVINO E. e COVINO S., *“Gli indici sintetici di affidabilità...”*, *op. cit.*, p. 255.

<sup>498</sup> ALLINGHAM M. G. e SANDMO A., *“Income tax evasion: a theoretical analysis”*, *Journal of Public Economics*, 1, 1972, pp. 323-338.

<sup>499</sup> ANDREONI J., ERARD B. e FEINSTEIN J., *“Tax Compliance”*, *Journal of Economic Literature*, Vol. 36, n. 2, giugno 1998.



del fenomeno dell'evasione fiscale.

Pertanto, gli economisti hanno cercato altre motivazioni legate al processo decisionale dei contribuenti e hanno focalizzato la loro attenzione sull'etica, sulle norme sociali e sul senso civico. Secondo questo diverso modello attitudinale fondato su teorie prettamente socio-psicologiche, ciò che realmente conta è sia il comportamento dei membri della comunità di appartenenza, sia la percezione di un certo senso di equità personale e sociale.

Esemplificando tale modello, in una società dove molte persone evadono, nell'individuo "onesto" – o che comunque è impossibilitato a sottrarsi al prelievo fiscale poiché, ad esempio, assoggettato al prelievo operato dal sostituto d'imposta – si crea gradualmente la consapevolezza di trovarsi in una situazione di svantaggio e di ingiustizia; l'individuo, pertanto, sarà indotto ad avere un atteggiamento negativo nei confronti dell'obbligazione tributaria<sup>500</sup>.

Inoltre, anche altri due elementi hanno un ruolo fondamentale sulla propensione alla contribuzione: le politiche pubbliche e la gestione della spesa pubblica.

Le prime giocano un ruolo fondamentale nell'influenzare i comportamenti dei contribuenti ai quali deve essere consentito di adempiere in modo agevole al prelievo; quest'ultimo, poi, deve essere certo e trasparente.

La seconda, poi, permette di incentivare il patto di fiducia tra cittadini e Stato; infatti, l'evasione tende ad aumentare se le persone percepiscono che le risorse dello Stato sono impiegate in modo poco efficiente e se la qualità dei servizi pubblici offerti è complessivamente scarsa.

Violando tutti i principi esposti nei precedenti paragrafi, si lede la lealtà fiscale<sup>501</sup>, che, invece, il legislatore cerca di incrementare nel nuovo rapporto tra Fisco e contribuente.

Da un punto di vista prettamente tecnico-operativo, il legislatore fiscale ha adottato entrambi gli approcci nella lotta all'evasione: sia quello sociale, sia quello di deterrenza tramite sanzioni.

Tuttavia, è sempre fondamentale raggiungere un punto di equilibrio poiché, come

---

<sup>500</sup> Si tratta di un tipico esempio di dilemma sociale: l'individuo sa perfettamente che sarebbe preferibile che tutti partecipassero equamente alla contribuzione, ma sa anche che, in un'ottica individuale, è più vantaggioso se sono gli altri contribuenti a pagare al suo posto.

<sup>501</sup> Secondo alcuni la lealtà fiscale varia per area geografica e risulta positivamente correlata al livello di istruzione e di efficienza della Pubblica amministrazione.

già accennato in precedenza, un eccessivo accanimento nei confronti dei contribuenti potrebbe risultare controproducente.

Di conseguenza, una strada senz'altro percorribile – e probabilmente più adeguata – è quella di prevenire l'evasione fiscale prima di dover impiegare degli strumenti repressivi.

Questa finalità viene espressamente enunciata dall'art. 9-bis, comma 1, del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017, che precisa che l'obiettivo essenziale degli ISA è quello di *“favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili<sup>502</sup> e di stimolare l'assolvimento degli obblighi tributari da parte dei contribuenti e il rafforzamento della collaborazione tra questi e l'Amministrazione finanziaria”<sup>503</sup>.*

Similmente, quindi, alla *ratio* che ha portato, in passato, all'introduzione degli studi di settore, la prima funzione degli ISA è quella di combattere l'evasione fiscale dei contribuenti, in particolare PMI e professionisti. Tuttavia, ciò che cambia nel contrasto all'evasione fiscale è l'effetto del disallineamento rispetto alle risultanze di tali strumenti oltre alla modalità attraverso cui si favorisce l'emersione delle basi imponibili.

*In primis, “(...) mentre il disallineamento dalle risultanze degli studi di settore” costituiva “di per sé solo (...) una prova indiretta utilizzabile in sede di accertamento, il disallineamento dalle risultanze degli indici non avrà affatto una tale valenza. Esso funzionerà quindi quale indizio di evasione da approfondire mediante specifici controlli”<sup>504</sup>.*

In secondo luogo, il legislatore, sottolineando nella disposizione la spontaneità che deve connotare l'assolvimento degli obblighi tributari, predilige un approccio profondamente diverso dal precedente; non più coercitivo e repressivo ma estremamente collaborativo.

---

<sup>502</sup> Per ottemperare a queste finalità la norma in commento prevede che si possa fare ricorso a forme di comunicazione preventiva rispetto alle scadenze fiscali.

Secondo quanto esposto dalla stessa Agenzia delle Entrate, divisione contribuenti, nella circolare n. 17 del 2 agosto 2019, la quale ha predisposto una serie di chiarimenti sugli ISA, la possibilità di utilizzare forme di comunicazione preventiva era *“già contenuto all'articolo 1, comma 634, della legge 23 dicembre 2014, n. 190”* e *“conferma il nuovo corso intrapreso dall'Agenzia delle Entrate, finalizzato, tra l'altro, a facilitare il corretto adempimento degli obblighi fiscali da parte dei contribuenti, fornendo loro, già in una fase precedente alla scadenza dei relativi termini, elementi conoscitivi e di supporto”*.

<sup>503</sup> Art. 9-bis, primo comma, del d. l. n. 50 del 24 aprile 2017.

<sup>504</sup> PEPE A., *“ISA – I nuovi indici di affidabilità in sostituzione degli studi di settore...”*, *op.cit.*, p. 3.

Infatti, secondo quanto sottolineato da autorevole dottrina<sup>505</sup>, “è nota la sensazione che l’alta percentuale di evasione stimata dagli addetti ai lavori dipenda (...) storicamente dalla elevata quota di capacità economica non intercettata dalle organizzazioni o che comunque sfugge tra le maglie di organizzazioni ancora troppo condizionate dagli individui che le possiedono”<sup>506</sup>.

A sostegno di ciò, dalle prime simulazioni effettuate dall’Agenzia delle Entrate sui nuovi ISA si evince come siano proprio gli studi professionali la categoria economica con la percentuale maggiore di soggetti che raggiungono il punteggio più elevato (17,5%); allo stesso tempo, però, secondo il sistema di calcolo utilizzato da SO.S.E. S.p.A., i professionisti rappresentano anche la categoria che, con il 7,25%, si pone in fondo alla classifica. A fronte di ciò, è condivisibile la conclusione cui perviene l’Autore poc’anzi richiamato, laddove osserva che “il grado di onestà di un professionista non è (...) un elemento caratteriale innato, ma dipende dalla tipologia dei clienti con cui viene in contatto: alcuni professionisti si rivolgono alle aziende le quali hanno interesse a far emergere le parcelle versate in modo da dedurre il costo e detrarre la relativa IVA; chi opera invece con consumatori finali o comunque con soggetti privati può essere più facilmente indotto a chiedere od accettare pagamenti in nero”<sup>507</sup>.

Proprio per questo diverso approccio che lo stesso contribuente può avere a seconda delle circostanze differenti in cui può, concretamente, venirsi a trovare, il contrasto all’evasione fiscale, oggi, non può più prescindere dall’elaborazione di una teoria moderna sui metodi di accertamento, nella quale si combinino le variegate forme di individuazione della ricchezza, adattandole alle diverse realtà economico sociali.

Secondo autorevole dottrina<sup>508</sup>, dunque, è proprio “in quest’ottica che va letto il passaggio dagli studi di settore, essenzialmente incentrati sui ricavi di produzione rispetto ai costi inerenti, agli ISA. Questi ultimi dovranno, come detto, prendere in considerazione un numero maggiore di informazioni, non solo prettamente produttive, ma anche di più ampio respiro”, facilitando, ulteriormente, il contrasto

---

<sup>505</sup> Sul punto si veda COVINO E. e COVINO S., “Gli indici sintetici di affidabilità...”, *op. cit.*, p. 254 e LUPI R., “Evasione paradiso e inferno”, Ipsoa, Milano, 2008.

<sup>506</sup> COVINO E. e COVINO S., “Gli indici sintetici di affidabilità...”, *op. cit.*, p. 254.

<sup>507</sup> *Ibidem.*

<sup>508</sup> *Ibidem.*

all'evasione fiscale.

Tuttavia, diversamente dagli studi di settore, sul terreno dell'emersione degli imponibili sottratti ad imposizione, gli ISA potrebbero apparire controproducenti, data la possibilità attuale di ravvedimento operoso dei maggiori ricavi, per così dire, a costo zero. Infatti, mentre con i previgenti studi di settore, il contribuente che si fosse trovato in una situazione reddituale poco credibile in base ai parametri presuntivi, ossia congruità e coerenza, avrebbe potuto adeguarsi in sede di dichiarazione alle risultanze pagando le imposte relative ai redditi non dichiarati e rilevati dagli studi di settore e le sanzioni in misura ridotta; al contrario, con gli ISA l'adeguamento in dichiarazione può avvenire senza l'irrogazione di sanzioni, essendo sufficiente versare le maggiori imposte relative al maggior reddito ravveduto.

In conclusione, seppure nelle intenzioni del legislatore gli ISA dovrebbero costituire un efficace strumento nel contrasto all'evasione fiscale, in maniera ancora più dirompente rispetto ai previgenti studi di settore, tuttavia si possono già registrare dei problemi applicativi<sup>509</sup>.

Dopotutto, l'occultamento della capacità contributiva dei soggetti viene effettuato attraverso modalità diverse, soprattutto connesse a variabili dipendenti dall'organizzazione dell'attività propria o dei propri clienti; meno importante, perché meno generalizzabile, è poi la modalità con cui viene alterata la tracciabilità finanziaria dei flussi di pagamento dei soggetti non organizzati<sup>510</sup>.

Per questo motivo, le modalità di evasione in casi di imprese ben strutturate sotto il profilo organizzativo-contabile difficilmente potranno ricondursi all'occultamento dei ricavi, ma, piuttosto, a costi non documentati – o addirittura documentati, ma fittizi – rispettivamente a forme di deduzione di spese non inerenti, tralasciando altre irregolarità nell'applicazione della normativa fiscale.

Qualora l'organizzazione dell'impresa sia invece carente o del tutto elementare e, comunque, non garantisca un minimo di contrapposizione di interessi tra le differenti figure aziendali, l'evasione da occultamento di ricavi rappresenta un rischio reale che, secondo una parte della dottrina<sup>511</sup>, “*andrebbe affrontato con*

---

<sup>509</sup> COVINO E. e COVINO S., “*Gli indici sintetici di affidabilità...*”, *op. cit.*, p. 255.

<sup>510</sup> *Ibidem.*

<sup>511</sup> *Ibidem.*

*metodologie composite e combinate, integrando, laddove applicabile, il sistema presuntivo degli studi di settore con l'utilizzo del redditometro e, se del caso, di un pur sintetico riscontro, per masse, dei movimenti bancari per verificarne la compatibilità di massima con il quadro complessivo della situazione fiscale del contribuente”.*

Quindi, secondo tale dottrina, gli ISA rappresentano una sorta di redditometro flessibile, vale a dire “*tarato in relazione alla tipologia di attività produttiva svolta dall'accertato*”<sup>512</sup>, ma, da soli, non sono sufficienti per contrastare l'evasione fiscale. Infatti, l'Agenzia delle Entrate dovrebbe aumentare il costante confronto dei dati con le banche dati non solo fiscali ma anche e soprattutto esterne; in questo modo avrebbe, di certo, un quadro più completo sulla capacità economica del soggetto da sottoporre a verifica e, qualora da questo preliminare esame emergesse qualche anomalia, dovrebbe comunque garantire un contraddittorio preventivo con il contribuente.

Solo adottando, infatti, un approccio più collaborativo e dialogico, gli ISA possono spiegare la loro massima potenzialità come efficace strumento di lotta all'evasione fiscale.

## **2.2. Gli ISA come strumento di supporto nella gestione aziendale.**

La diversa metodologia di costruzione degli ISA rispetto ai previgenti studi di settore introduce un'importante novità anche per le imprese dal momento che consente di utilizzare i risultati del calcolo statistico per finalità gestionali.

Infatti, come sottolineato da alcuni commentatori<sup>513</sup>, “*i nuovi indici, costruiti sulla base dei Modelli Organizzativi di Business – MOB, consentono di analizzare la situazione economica, finanziaria e patrimoniale dell'impresa rispetto al settore e ai valori medi delle imprese appartenenti al medesimo MOB*”.

Quest'analisi, che valuta, allo stesso tempo, la coerenza dei dati dichiarati dall'impresa, certificando la fedeltà fiscale e consentendo di esprimere un giudizio sull'azione imprenditoriale, non era possibile mediante l'impiego degli studi di settore. Viceversa, gli ISA consentono di individuare le variabili critiche che sono

---

<sup>512</sup> COVINO E. e COVINO S., “*Gli indici sintetici di affidabilità...*”, *op. cit.*, p. 256.

<sup>513</sup> CARPENTIERI C., “*I nuovi ISA arrivano là dove gli studi di settore non sono mai arrivati*”, *Ipsa* quotidiano, giovedì 29 giugno 2017.

alla base dell'efficienza produttiva e del vantaggio competitivo.

Costituiscono variabili critiche: la *performance* dei modelli di *business* utilizzati nel settore, le leve competitive utilizzate nel settore, gli effetti differenziali relativi ai prodotti venduti e ai servizi offerti, le differenziali di produttività degli addetti, il peso dell'ambito territoriale in cui opera l'impresa, l'impatto del ciclo economico settoriale, il livello di concorrenza con i *competitors*, il livello della domanda e dell'offerta nel territorio, il livello dei prezzi, il coefficiente di servizio commerciale, l'impatto delle vendite online, ecc.

In particolare, nel cassetto fiscale del singolo contribuente, verrà messo a disposizione il Rapporto di Affidabilità Personale (cd. RAP) che estende la valutazione del livello di produttività e di redditività dell'impresa agli ultimi otto anni; questo rapporto risulta fondamentale per poter agevolmente individuare i punti di forza e gli elementi di debolezza dell'impresa e per proiettarla, consapevolmente, nel futuro<sup>514</sup>.

Per concludere, quindi, con questo nuovo strumento le imprese si possono confrontare con un vero e proprio *benchmark* che consente, in parallelo, di far emergere un'eventuale infedeltà dei dati dichiarati (un aspetto fiscale strettamente connesso al riconoscimento dei benefici del regime premiale *ex art. 9-bis*, comma 11) e di valutare i punti di forza e di debolezza dell'azione imprenditoriale.

### 3. Criticità degli ISA

Il percorso di sviluppo degli ISA, nati sulle ceneri degli studi di settore e dei parametri, si è mostrato da subito tortuoso.

Infatti, questi nuovi strumenti, su cui ancora la dottrina cerca di fare chiarezza, seppur potenzialmente dotati di molteplici elementi di forza, come evidenziato nei paragrafi precedenti, sono stati immediatamente esposti a numerose critiche da parte dei contribuenti, delle associazioni di categoria<sup>515</sup> e della dottrina.

---

<sup>514</sup> Quindi, come evidenziato da acuta dottrina (cfr. CARPENTIERI C., *"I nuovi ISA..., op. cit."*), *"con gli ISA, la valutazione sulla coerenza dei dati dichiarati dall'impresa avviene (...) non più sotto il profilo prettamente fiscale, ma sotto un profilo economico-aziendale valutando l'efficacia e l'efficienza dell'azione d'impresa. L'ottenimento di un punteggio complessivo basso, pertanto, può essere, alternativamente, segno di una inefficacia e/o inefficienza dell'azione imprenditoriale ovvero di una infedeltà dei dati dichiarati"*.

<sup>515</sup> Sono state numerose le critiche addotte agli ISA dalle varie associazioni di categoria. In via preliminare, si può affermare, però, che tutti gli esponenti delle varie associazioni di categoria sono

Nel capitolo II del presente elaborato si è evidenziato come, gradualmente, la maggioranza delle forze politiche ha ripetutamente sollecitato la rimozione degli studi di settore, dello spesometro e del redditometro, in quanto reputati ormai strumenti logori ed inefficaci; strumenti che avevano compromesso il già difficile rapporto tra contribuenti e Fisco.

Il passaggio agli ISA è stato tuttavia “rallentato” dalle numerose segnalazioni di anomalie e malfunzionamenti nella compilazione e nell’elaborazione dei modelli dichiarativi, che hanno indotto i rappresentanti istituzionali delle categorie professionali a chiedere una prima fase di applicazione in via meramente sperimentale degli ISA<sup>516</sup>.

Più in generale, sin dalla loro prima timida introduzione con l’art. 7-*bis* del d.l. n. 193 del 2016, gli ISA sono stati criticati<sup>517</sup> per la scarsa chiarezza con cui il legislatore ha individuato i parametri di misurazione del livello di affidabilità dei contribuenti<sup>518</sup>, le modalità di svolgimento dell’eventuale contraddittorio e le forme di tutela previste in caso di punteggio insufficiente. È inoltre rimasto irrisolto il nodo principale che, da decenni, era all’attenzione sia della dottrina che della

---

concordi nel ritenere che il nuovo approccio, introdotto dall’art. 9-*bis* del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017, sia, almeno da un punto di vista astratto, certamente positivo. Poi, oltre alle difficoltà operative connesse al continuo aggiornamento del *software* “Il tuo ISA 2019”, al reperimento dei dati messi a disposizione dall’Agenzia delle Entrate (spesso non corretti) e alla complessità constatata in sede di compilazione, di disamina ed interpretazione dei risultati degli indici elementari di affidabilità e, in particolare, degli indici elementari di anomalia. Anche se differenziate a seconda del macro-settore di appartenenza, vale a dire attività professionali, servizi, manifatture e commercio, le critiche più ricorrenti attengono, a titolo esemplificativo e non esaustivo: alle modalità di costruzione dei cd. MOB, all’inadeguatezza degli indicatori elementari di affidabilità e di anomalia nel rappresentare la realtà dei contribuenti e alla mancata considerazione di fattori fondamentali, come ad esempio il tempo dedicato al lavoro o l’ambito di specializzazione professionale.

<sup>516</sup> In alcuni casi, si è addirittura suggerito di rendere l’applicazione degli ISA meramente facoltativa, nell’attesa di perfezionare il modello di calcolo statistico (cfr. ZAPPI A., “ISA, cronaca di un flop annunciato”, *Ipsos* quotidiano, lunedì 29 luglio 2019, p. 2). Tuttavia, entrambe le richieste sono rimaste lettera morta.

<sup>517</sup> Sul punto per ulteriore approfondimento si veda CAPOLUPO S., “Gli indici sintetici di affidabilità...”, *op. cit.*, pp.1-9.

<sup>518</sup> Ad esempio, un ulteriore elemento di criticità discende direttamente dal disposto dell’art. 9-*bis*, comma 3, del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017 il quale, specificando che i dati rilevanti ai fini della progettazione, realizzazione, costruzione ed applicazione degli ISA vengono desunti direttamente sulla base di numerose fonti (ossia le dichiarazioni fiscali e le fonti informative disponibili presso l’anagrafe tributaria, le agenzie fiscali, l’INPS, l’Ispettorato del lavoro e la Guardia di Finanza), tuttavia rinvia anche ad “altre fonti” non meglio precisate.

Tale omessa precisa indicazione delle “altre fonti”, secondo autorevole dottrina (cfr. COMELLI A., “I principi di neutralità fiscale e proporzionalità ai fini della disciplina dell’IVA europea e nazionale: dagli studi di settore agli indici sintetici di affidabilità fiscale”, *Diritto e pratica tributaria* 3/2019, p. 1086), innesta un elemento di incertezza non poco significativo nell’applicazione della disciplina in esame.

giurisprudenza: *“catastalizzare o meno il reddito per alcune categorie di contribuenti minori oppure continuare a seguire la strada dell'accertamento analitico con tutte le conseguenze, positive e negative, che derivano dall'una o dall'altra scelta”*<sup>519</sup>.

In sede di prima applicazione, è stato d'altra parte evidenziato<sup>520</sup> che, nonostante l'originaria intenzione di semplificare gli adempimenti richiesti al contribuente, il modello dichiarativo elaborato per gli ISA non facilitava in alcun modo questa operazione<sup>521</sup>. A tal proposito, si è evidenziato<sup>522</sup> che *“(...) il giudizio sul passaggio dall'uno [studi di settore, n.d.r.] all'altro sistema [ISA, n.d.r.] resta fortemente condizionato da alcuni presupposti attualmente sconosciuti. Il riferimento, in particolare, va ai criteri di individuazione e/o ricostruzione dei menzionati indici sintetici di affidabilità; alla loro eventuale diversificazione per categorie economiche, ai criteri di misurazione dell'affidabilità dei contribuenti (...), ai parametri di confronto, alla fase del coinvolgimento del contribuente ai fini del contraddittorio, all'utilizzo di tali indici qualora i contribuenti non risultassero affidabili, alla loro comunicazione al contribuente, alla tutela riservata a quest'ultimo in caso di affermata non affidabilità, ecc.”*.

Una seconda critica, invece, viene mossa proprio avverso il meccanismo di elaborazione ed applicazione degli ISA. Infatti, considerata la scarsa chiarezza dei parametri di riferimento e delle funzioni di calcolo impiegate, il risultato degli ISA viene vissuto, spesso, come l'esito di una sorta di “lotteria” e proprio questa circostanza scoraggia l'adeguamento dei contribuenti al livello di ricavi o compensi

---

<sup>519</sup> CAPOLUPO S., *“Gli indici sintetici di affidabilità...”*, *op. cit.*, p. 3.

<sup>520</sup> PEGORIN L., *“I nuovi 'ISA' chiedono più dati per gli oneri e i costi residuali”*, I focus del Sole 24 Ore, n. 14, mercoledì 15 maggio 2019, p. 5.

<sup>521</sup> Si registra, infatti, un aumento delle informazioni sul rigo F23 (oneri diversi di gestione) dove sono ben otto i campi di dettaglio richiesti, contro i previgenti quattro del passato. Inoltre, sono stati inseriti degli appositi righi “interni” ove indicare le “maggiorazioni fiscali” le minusvalenze da operazioni straordinarie e gli oneri per imposte e tasse.

Oltretutto, si moltiplicano anche i righi di dettaglio previsti nel modello dei professionisti: ad esempio, nel nuovo rigo G12 degli ISA viene richiesto l'importo degli interessi passivi pagati, delle maggiorazioni fiscali applicabili, degli oneri per imposte e tasse deducibili, oltre che dei canoni di locazione finanziaria e non, rispettivamente relativi a beni immobili e ai beni strumentali mobili. Similmente, invece, alla previgente disciplina degli studi di settore, i contribuenti in contabilità semplificata possono nel quadro contabile F degli ISA possono indicare i costi e i ricavi con le stesse regole di cui all'articolo 66 del T.U.I.R.

Per ulteriori precisioni contabili sull'argomento, in particolare in merito alle imprese in contabilità semplificata, si rimanda a PEGORIN L., *“I nuovi 'ISA' chiedono più dati...”*, *op. cit.*, p. 5.

<sup>522</sup> CAPOLUPO S., *“Gli indici sintetici di affidabilità...”*, *op. cit.*, p. 2.



necessario al fine di aumentare il punteggio di affidabilità fiscale ottenuto.

Oltretutto, proprio per il fatto che le risultanze degli ISA non hanno alcuna conseguenza diretta in materia di accertamento<sup>523</sup> ma possono, potenzialmente, solo influenzare la compilazione delle cd. liste selettive costituendo uno degli elementi da valutare nel più ampio contesto dell'analisi del rischio, molti contribuenti che risultano "inaffidabili" respingono la proposta di adeguamento spontaneo, trasformando gli ISA in una sorta di "contrappasso fiscale"<sup>524</sup>. Tutto ciò è, altresì, enfatizzato dal fatto che comunque anche chi dovesse adeguarsi in dichiarazione per raggiungere i voti massimi in pagella potrebbe comunque essere, legittimamente e sulla base di un metodo analitico, accertato prima degli "inaffidabili".

Da più parti si dubita inoltre della reale attendibilità degli ISA e si tende a ritenere che questo nuovo strumento <sup>525</sup> sia una mera *"riedizione sostanziale degli studi di settore, sia pure con effetti differenti, ma con problematiche antiche"*.

Vivaci critiche riguardano, più precisamente, i fattori da cui dipendono gli indici di anomalia.

Come ad esempio sottolineato dal Consiglio Nazionale dei Dottori commercialisti<sup>526</sup>, questi indicatori fanno precipitare la valutazione ISA senza alcun rapporto con la gravità dell'anomalia riscontrata; la successiva correzione dell'anomalia riporterebbe l'iniziale impatto negativo ed anche il rischio che l'operatore che compila il modello non tenga conto della possibilità di correzione. Oltretutto, secondo una parte della dottrina<sup>527</sup>, anche il *range* dei valori ammissibili è stabilito *"con delle modalità poco trasparenti e tutte da verificare anche con riferimento alla ponderazione rispetto ai ricavi/compensi, di cui non tengono conto*

---

<sup>523</sup> Secondo BONGI A., *"Nuovi ISA: un ritorno al passato"*, Ipsa quotidiano, sabato 21 settembre 2019, p. 5, proprio per il fatto che i nuovi ISA non costituiscono uno strumento di accertamento ma soltanto una metodologia utilizzata dall'Agenzia delle Entrate e dalla Guardia di finanza nell'elaborazione delle liste selettive ai fini del contrasto dell'evasione fiscale, *"nessun accertamento verrà emesso sulla base degli 'scostamenti' evidenziati dal software 'Il Tuo ISA2019' e, di conseguenza, nessun giudice verrà chiamato ad esprimersi sulle storture o le rigidità di calcolo dei nuovi strumenti"*.

<sup>524</sup> ZAPPI A., *"ISA, cronaca di un flop annunciato"*, Ipsa quotidiano, lunedì 29 luglio 2019, p. 3.

<sup>525</sup> DAMIANI M., *"Gli ISA, riedizione degli studi di settore. Problematiche nuove e vecchie riserve"*, Ipsa quotidiano, sabato 15 giugno 2019, p. 2.

<sup>526</sup> Si veda, in proposito, Associazione Italiana Dottori Commercialisti (AIDC), Comunicato stampa del 21 maggio 2019, *ISA: ritardi e incertezze violano i diritti dei contribuenti*, martedì 21 maggio 2019.

<sup>527</sup> DAMIANI M., *"Gli ISA, riedizione degli studi di settore..."*, *op. cit.*, p. 3.

*(ad es. se la voce 'altri costi' rappresenta meno del 3-5% dei ricavi ma più del 15-20% dei costi non v'è motivo logico per considerarla un'anomalia penalizzante)". È altresì criticabile la scelta di eseguire una media aritmetica semplice di tutti gli indici (quelli di affidabilità e quelli di anomalia) "senza alcuna ponderazione, tanto che i più alti valori degli ISA possono essere fortemente abbattuti dai valori minimi degli indici di anomalia, che dovrebbero, invece, essere considerati solo elementi segnaletici da sottoporre a controllo e non strumenti per cercare di escludere dalle premialità"<sup>528</sup>.*

Secondo autorevole dottrina<sup>529</sup>, infatti, il procedimento di costruzione di questi indici potrebbe presentare diverse criticità, *"qualora, per un verso, per la stima dei coefficienti delle equazioni, sia stato utilizzato un ristretto numero di imprese e professionisti ritenuti 'normali' e, per altro verso, si dia la possibilità ai contribuenti di manipolare i dati da comunicare annualmente in dichiarazione. Si riproporrebbero, in sostanza, le anomalie evidenziate con riguardo agli studi di settore"*.

Ad essere aspramente criticato è, poi, anche il divario tra le finalità espresse dal legislatore e la concreta utilizzazione degli ISA; infatti, dal momento che per superare le anomalie si spingono i contribuenti all'adeguamento dei ricavi, soprattutto con l'obiettivo di produrre maggiore gettito, l'adeguamento appare il vero obiettivo: *"drenare ulteriori entrate con lo spauracchio dell'accertamento presuntivo o addirittura sintetico"*<sup>530</sup>.

La dottrina più aspramente contraria agli ISA<sup>531</sup>, inoltre, sostiene che la stessa previsione di una revisione biennale degli stessi mostri delle riserve da parte del legislatore<sup>532</sup>.

Inoltre, secondo altra dottrina<sup>533</sup>, gli ISA, preannunciati come un nuovo strumento di *compliance* rivoluzionario, sono in realtà "inaffidabili", creando una vera e

---

<sup>528</sup> *Ibidem*.

<sup>529</sup> INGRAO G., *"Prime considerazioni sul ruolo degli indicatori di affidabilità..."*, *op. cit.*, p. 193.

<sup>530</sup> *Ibidem*.

<sup>531</sup> *Ibidem*.

<sup>532</sup> Si segnala, a tal proposito, che in sede di esame della proposta di legge sulla semplificazione fiscale, la Commissione finanze Ruocco-Gusmeroli ha portato avanti iniziative politiche volte a sopprimere gli ISA.

<sup>533</sup> CINIEMI S., *"ISA: primo anno di applicazione con molte incognite e poche certezze"*, *Ipsos* quotidiano, sabato 7 settembre 2019, p. 2.

propria contraddizione in termini. Infatti, lo spirito di collaborazione che doveva contraddistinguerli, sembra già naufragare ben prima della loro completa e piena applicazione. Ad esempio, analizzando i risultati emersi dall'utilizzo del software *"Il tuo ISA 2019"*, non sono stati pochi i casi in cui, a parità tanto di situazioni che di dati, rispetto a quelli dichiarati ai fini degli studi di settore, i contribuenti si sono ritrovati con voti di affidabilità del tutto insufficienti pur essendo risultati, in passato, sempre congrui e coerenti.

In questo quadro, va ricordato che la stessa Commissione di Esperti, durante la riunione del 24 ottobre 2019, ha chiesto di disapplicare gli ISA nel periodo d'imposta 2019, sottolineando:

- la mancanza di un'adeguata comunicazione istituzionale su larga scala e di coinvolgimento delle organizzazioni di rappresentanza in merito alla corretta rappresentazione degli ISA a livello territoriale;
- l'ingiustificato ritardo nell'emanazione di circolari esplicative e/o decreti ministeriali in grado di spiegare aspetti nuovi di natura metodologica e di efficacia applicativa ai fini fiscali degli ISA, anche con riferimento alla definizione dei valori e dei dati forniti dall'Agenzia delle Entrate;
- l'eccessivo numero di aggiornamenti del software dovuti anche a semplice miglioramento di carattere formale;
- la carenza di adeguata comunicazione in ordine al trattamento di situazioni di possibile inefficacia applicativa degli ISA sotto il profilo metodologico (ad esempio nel caso di utilizzo di variabili di natura esclusivamente fiscale e non economica quali deduzioni forfettarie, effetti particolarmente penalizzanti legati anche all'applicazione del cd. coefficiente individuale, ecc.) in grado di poter alterare la definizione di un equo livello di affidabilità fiscale;
- la mancata preventiva condivisione critica con gli esperti delle organizzazioni di rappresentanza in sede di predisposizione del provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate recante la disciplina del regime premiale, in ordine alla definizione dei livelli di premialità e alla coerenza del regime premiale rispetto ai principi ritraibili dalla norma.

Un ultimo elemento di criticità riguarda infine la convenienza o meno

dell'adeguamento agli ISA534. Si tratta, probabilmente, della scelta più delicata da compiere. Senza dubbio, l'adeguamento comporta dei vantaggi; *in primis*, in caso di punteggio pari o uguale a 6 l'esclusione dall'inserimento nelle liste selettive ed eventualmente, in caso di punteggio pari o superiore a 8, 8.5 e 9, l'accesso ad una serie di benefici premiali. Tuttavia, pure in caso di adeguamento e di punteggio pari o superiore a 6, non vi è la certezza per il contribuente dell'esclusione dalla possibilità di essere sottoposto a controllo da parte dell'Amministrazione finanziaria.

Soltanto con il tempo si potrà valutare se le criticità addotte dalla dottrina ed esposte tanto in questo paragrafo quanto nei successivi sono state risolte dall'Amministrazione finanziaria o dal legislatore stesso.

### **3.1. Capacità contributiva e premialità.**

Uno degli aspetti che sicuramente è stato più criticato dalla dottrina attiene al rapporto tra il regime premiale<sup>535</sup> stabilito dal disposto dell'art. 9-*bis*, comma 11, del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017 e il principio di capacità contributiva *ex art.* 53 della Costituzione.

Anche durante il periodo di vigenza degli studi di settore la dottrina si era interrogata ampiamente sulla loro rispondenza a tale principio costituzionale. Secondo autorevole dottrina<sup>536</sup>, infatti, in quanto strumentazione di evidente connotazione matematico-statistica, gli studi di settore manifestavano “*uno strutturale disallineamento rispetto al principio di capacità contributiva. Ciò per l'evidente ragione che si tratta di strumentazione disattenta alla persona e distante dai modelli che, conformemente alla citata disposizione costituzionale, impongono di valorizzare la specifica, non riproducibile situazione nella quale versa il singolo contribuente sottoposto al controllo*”.

Detto in altri termini, gli studi di settore mancavano di un grado elevato di personificazione, sostanzandosi in strumenti scarsamente adatti a rilevare

---

<sup>534</sup> RANOCCHI G. P., “*La gestione dello spazio annotazioni negli ISA. Quando, come e perchè*”, intervento del Convegno ISA online tenuto da Il Sole 24Ore, 17 settembre 2019 e PEGORIN L., “*Gli aspetti sanzionatori degli ISA in caso di errori*”, intervento del Convegno ISA online tenuto da Il Sole 24Ore, 17 settembre 2019.

<sup>535</sup> Sicuramente, il tema dei benefici è uno dei temi più delicati e discussi dalla dottrina in materia.

<sup>536</sup> BEGHIN M., “*Utilizzo sistematico degli studi di settore...*”, *op. cit.*

l'effettiva capacità contributiva del contribuente<sup>537</sup>. Inoltre, risultava complicato, allora come oggi, *“racchiudere le svariate metodologie di gestione aziendale in formule matematiche predeterminate”*<sup>538</sup>.

Come si è precisato nel capitolo I di questo elaborato (cfr. paragrafo 2.4.), questa tematica non presenta solo interesse di studio, ma comporta una serie di conseguenze particolarmente gravi circa la legittimità costituzionale o meno dello strumento introdotto dal legislatore.

In effetti, una parte della dottrina<sup>539</sup> ha sottolineato la discutibilità di questo sistema di benefici, dal momento che appare opinabile, o quantomeno, insolito<sup>540</sup>, premiare un contribuente che fa semplicemente il suo dovere.

Vi è poi chi<sup>541</sup>, con una vena leggermente critica, definisce e considera il sistema premiale degli ISA come un sistema *“ad assetto variabile”*.

Un'altra parte della dottrina<sup>542</sup>, prescindendo da considerazioni in merito alla proporzionalità della misura rispetto alla tutela dell'interesse fiscale al pieno svolgimento della procedura di accertamento<sup>543</sup>, invece, nota come queste premialità, peraltro identiche a quelle già vigenti nel periodo di applicazione degli studi di settore, *“abbiano un impatto poco significativo per chi, essendo affidabile, ha con elevata probabilità adempiuto puntualmente agli obblighi fiscali”*.

---

<sup>537</sup> Si veda in particolare BEGHIN M., *“Utilizzo sistematico degli studi di settore...”*, op. cit., pp. 1973 ss.

<sup>538</sup> BALZANELLI M. e VALCARENGHI G., *“Dagli studi di settore agli ISA...”*, op. cit. Inoltre gli Autori aggiungono che *“gli studi di settore si sono trasformati da strumento finalizzato all'incremento del dichiarato a meccanismo che limitava i ricavi/compensi e, di conseguenza, il reddito dichiarato”*.

<sup>539</sup> Ad esempio si veda il contributo di COCIANI S.F., *“Attualità o declino del principio della capacità contributiva?”*, Riv. dir. trib., I, 2004, p. 823.

<sup>540</sup> Sul punto CAPOLUPO S., *“Indici di affidabilità fiscale per superare le criticità degli studi di settore”*, Il Fisco, 2017, p. 2713 evidenzia in modo chiaro, netto ed approfondito le peculiarità proprie degli ISA e le loro criticità. In relazione a queste ultime sono d'estremo interesse le considerazioni formulate circa la legittimità costituzionale degli ISA, *“non tanto per gli effetti che riverberano in capo ai contribuenti, quanto per i criteri da applicare per l'attribuzione del “voto” quale innovativo parametro di espressione “del grado di affidabilità fiscale riconosciuto a ciascun contribuente. Senza entrare nel merito della opportunità o meno della previsione, andrebbe inoltre chiarire la differenza tra il ravvedimento operoso e il nuovo “ravvedimento aperto”, introdotto per consentire ai contribuenti di comunicare componenti positivi, non risultanti dalle scritture contabili, rilevanti per la determinazione della base imponibile ai fini delle imposte sui redditi e dell'iva e migliorare così il proprio profilo di affidabilità per accedere al regime premiale”*.

<sup>541</sup> NOCERA C., *“Indici di affidabilità fiscale...”*, op. cit., p. 4.

<sup>542</sup> INGRAO G., *“Prime considerazioni sul ruolo degli indicatori di affidabilità...”*, op. cit., pp. 195-196.

<sup>543</sup> Sul tema si veda: MOSCHETTI G., *“Il principio di proporzionalità come ‘giusta misura’...”*, op. cit., Padova, 2017.

*Ad esempio, considerando il beneficio previsto alla lettera d) dell'art. 9-bis, comma 11<sup>544</sup>, l'eventuale utilizzo di presunzioni semplici nei confronti di un soggetto comunque affidabile, qualora non si applicasse questa premialità, non dovrebbe, comunque, comportare l'emersione di materia imponibile.*

*Allo stesso modo, "anche l'ulteriore 'premieria' rappresentata dalla non applicabilità della disciplina sulle società di comodo sembra di poco momento. Se una società risulta fiscalmente affidabile, la non applicabilità della normativa in questione dovrebbe derivare, con elevata probabilità, dal superamento del test di operatività ivi previsto"<sup>545</sup>.*

Più vantaggioso, secondo la medesima dottrina<sup>546</sup>, appare invece il fatto di limitare la possibilità di subire il controllo dell'Ufficio impositore mediante la riduzione di almeno un anno dei termini dell'accertamento.

Infine, la dottrina rileva che le ulteriori e restanti premialità *"rappresentano, invece, un embrione di agevolazione fiscale in senso formale: si tratta dell'esonero dall'apposizione del visto di conformità altrimenti necessario per la compensazione di crediti superiori a determinati importi, ovvero dell'esonero dalla prestazione della garanzia per i rimborsi Iva superiori a 50 mila euro"*<sup>547</sup>.

Ciò premesso, è possibile concentrarsi a questo punto sull'interazione tra il sistema dei benefici ampiamente descritto al paragrafo 8. del capitolo II e i principi costituzionali essenziali nell'ordinamento fiscale; quello della riserva di legge, quello di eguaglianza e quello di capacità contributiva.

Per esempio, parte della dottrina<sup>548</sup> pone in evidenza le perplessità, sul piano strettamente giuridico, del regime premiale con riferimento ai principi costituzionali di uguaglianza, legalità e capacità contributiva. In particolare, l'Autore, analizzando uno dei benefici previsti dal sistema, si domanda *"se il potere*

---

<sup>544</sup> Vale a dire l'esclusione degli 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, secondo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633.

<sup>545</sup> INGRAO G., *"Prime considerazioni sul ruolo degli indicatori di affidabilità..."*, op. cit., p. 195.

<sup>546</sup> *Ibidem*.

<sup>547</sup> *Ibidem*, p. 196.

In merito all'ultima premialità citata, l'Autore aggiunge che essa *"dovrebbe avere una applicazione contenuta se si considera la modesta percentuale di contribuenti che hanno necessità di attuare compensazioni orizzontali di importi rilevanti ovvero richiedere rimborsi superiori alla predetta cifra"*.

<sup>548</sup> CAPOLUPO S., *"Gli indici sintetici di affidabilità..."*, op. cit., p. 7.

*di ridurre o addirittura eliminare i termini di accertamento rientri o meno nel principio di legalità di cui all'art. 23 Cost. ”.*

Numerose poi sono le posizioni della dottrina che riscontrano una possibile violazione dell'art. 53 della Costituzione. Ad esempio, si è evidenziato come il voto ottenuto dal contribuente in seguito all'applicazione degli ISA e necessario per accedere al sistema dei benefici rappresenta, allo stesso tempo, tanto una discriminante quanto una discrezionalità<sup>549</sup>. Infatti, *“l'attribuzione di un voto (da 1 a 10) non può essere conseguenza di un calcolo puramente algebrico ma sarà frutto di una valutazione del funzionario preposto alla gestione delle singole posizioni”*<sup>550</sup>. Tale valutazione, pur avendo una spiccata natura tecnica, presenta, inevitabilmente, anche un margine di soggettività e, quindi, di discrezionalità.

In altri termini, come sottolineato anche dalla Suprema Corte di Cassazione, tendenzialmente l'accertamento della capacità contributiva del soggetto, fatta eccezione per quelle ipotesi in cui l'onere della prova è espressamente previsto da una norma giuridica, è frutto di un'attività, più o meno complessa, a seconda dei presupposti, espletata dall'Amministrazione finanziaria.

Pertanto, la dottrina si interroga sulla possibile legittimità di tale procedura.

Tuttavia, è comunque vero che *“la Corte Costituzionale (...) negli ultimi tempi sta attribuendo particolare importanza al profilo strategico-politico per cui a una prevedibile eccezione di incostituzionalità potrebbe sempre conseguire un rigetto. Ma è altrettanto vero che i principi di uguaglianza e capacità contributiva dovrebbero essere immuni da valutazioni di natura extra giuridica”*<sup>551</sup>.

Detto in altri termini, l'attribuzione di un voto, che racchiude il livello di affidabilità di ogni singolo contribuente, non comporta soltanto una valutazione in termini di controllo, di avvio del contraddittorio e, eventualmente, di esecuzione di una verifica fiscale<sup>552</sup>. L'attribuzione di tale voto, invece, comporta anche

---

<sup>549</sup> LAMEDICA T., *“Il voto degli ISA come discriminante e discrezionalità: è corretto?”*, Ipsos quotidiano, sabato 8 giugno 2019, p. 2.

<sup>550</sup> CAPOLUPO S., *“ISA: il Fisco dà i voti alla capacità contributiva dei contribuenti”*, Ipsos quotidiano, venerdì 2 giugno 2017, p. 3.

<sup>551</sup> CAPOLUPO S., *“ISA: il Fisco dà i voti...”*, *op. cit.*, p. 4.

<sup>552</sup> Si è già detto, infatti, che, pur non avendo gli ISA una conseguenza diretta in termini di accertamento, tuttavia in base alle risultanze il Fisco potrebbe inserire i contribuenti reputati “inaffidabili” nelle cd. liste selettive, senza comunque la certezza di procedere alla loro preventiva verifica.

*“l’attribuzione (implicita) ovvero la privazione (esplicita) di un diritto soggettivo di assoluta rilevanza”*<sup>553</sup>.

Addirittura, altra dottrina<sup>554</sup>, in maniera ancora più critica, sottolinea come gli ISA si sostanzino nella pratica in uno *“strumento di misurazione della capacità contributiva fino a trasformarsi in una presunzione assoluta di correttezza”*.

Quindi, in conclusione, onde evitare discriminazioni e sperequazioni che potrebbero rendere più difficile ed ostica la gestione del rapporto tra Fisco e contribuente e pur restando numerosi dubbi in merito alla legittimità costituzionale di un siffatto sistema di benefici, è necessaria una più precisa perimetrazione delle facoltà e dei poteri dell’Amministrazione finanziaria. Infatti, gli ISA *“non dovrebbero mai essere utilizzati per penalizzare chi non è ritenuto affidabile, altrimenti si ricade nella logica degli studi di settore”*<sup>555</sup>.

### **3.2. Le norme sugli ISA come nome “in bianco”: il possibile conflitto con l’art. 23 Cost.**

Un ulteriore aspetto criticato dalla dottrina concerne la possibile configurazione delle norme sugli ISA come norme *“in bianco”*<sup>556</sup>, ossia norme *“(…) dotate di elementi per la cui comprensione è necessario ricorrere a regole o a sistemi diversi dalla norma o dal sistema che operano il rinvio, norme caratterizzate da elementi cd. normativi”*.

Tali norme non sono ammesse in un settore, quale quello tributario, che è retto dal principio costituzionale della riserva relativa di legge; con la loro presenza, infatti, *“all’osservanza della riserva sarebbe (...) sufficiente che ad un certo momento la legge, o un atto avente forza ed efficacia di legge, consacrasse con il suo crisma qualunque normativa presente, passata o futura, anche di fonte secondaria. Ma, a questo modo, si falsa irrimediabilmente la ratio della riserva”*<sup>557</sup>.

La Costituzione italiana, invero, sancisce all’articolo 23 che *“nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”*. Si tratta

---

<sup>553</sup> CAPOLUPO S., *“ISA: il Fisco dà i voti...”*, op. cit., p. 4.

<sup>554</sup> CAPOLUPO S., *“Gli indici sintetici di affidabilità...”*, op. cit., p. 7.

<sup>555</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>556</sup> GALLO I. M., *“La più bella del mondo? La Costituzione italiana nel suo 70° anniversario”*, Diritto penale contemporaneo, 25 ottobre 2018, p. 5.

<sup>557</sup> *Ibidem*.



della consacrazione a livello costituzionale del classico principio delle democrazie liberali (“*no taxation without representation*”), già previsto all’art. 30 dello Statuto albertino<sup>558</sup>.

Tale riserva di legge riveste ancora oggi una funzione di garanzia sia della libertà che della proprietà dei singoli in una materia molto delicata come quella fiscale. A questa funzione garantista si è aggiunta, però, anche una funzione “istituzionale” per la quale la riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali si pone a prevalente salvaguardia di interessi generali e solo in via mediata e subordinata tutela gli interessi dei privati.

Ciò è dovuto al fatto che, poiché le prestazioni cui si riferisce tale norma costituiscono delle limitazioni della libertà personale protetta dall’articolo 13 della Costituzione, l’Assemblea Costituente ha stabilito che solo la legge, alla luce delle garanzie che offre, può imporle.

Detto in altri termini, l’art. 23 esprime una specifica riserva di legge<sup>559</sup> in materia al fine di evitare che il cittadino possa essere arbitrariamente obbligato a fare o a dare qualcosa senza che l’entità ed il contenuto di tale prestazione sia chiaramente desumibile da dei criteri stabili con legge.

In merito a tale principio, occorre effettuare alcune precisazioni.

In primo luogo, secondo l’interpretazione attuale della Consulta<sup>560</sup>, il concetto di

---

<sup>558</sup> “*Nessun tributo può essere imposto o riscosso se non è stato consentito dalle Camere e sanzionato dal Re*”.

<sup>559</sup> Anche il termine “legge” deve essere assunto in senso ampio, indicando non solo la legge statale ordinaria ma ogni atto normativo avente efficacia formale di legge, comprese le leggi regionali, ovviamente nei limiti costituzionali della potestà legislativa delle Regioni.

Un problema particolare sorge poi per quanto concerne il rapporto tra riserva di legge e fonti comunitarie, in particolare con i regolamenti. La Corte costituzionale ha tuttavia statuito (si veda ad esempio l’ordinanza n. 132 del 1990) che, con l’adesione ai Trattati istitutivi dell’Unione Europea, l’Italia ha accettato una limitazione della propria sovranità che comporta una deroga alle norme costituzionali in materia di potestà legislativa, ma anche in materia di riserva di legge. Quindi i regolamenti hanno un proprio ambito di operatività e la ripartizione delle competenze è stabilita e garantita dai Trattati.

<sup>560</sup> Nel corso del tempo, infatti, si sono succeduti e sviluppati tre diversi orientamenti.

In un primo momento la Corte costituzionale, considerando le imposte in senso formale (ossia come atto autoritativo i cui effetti dipendono dalla volontà del soggetto passivo) riteneva che per prestazione patrimoniale imposta ai fini dell’art. 23 Cost. si dovesse intendere quella nascente da un atto dell’autorità alla cui formazione non vi era concorsa la volontà del soggetto obbligato. Tuttavia, questo orientamento presentava una grave problematica: si facevano rientrare nel dettato dell’art. 23 Cost. le imposte ma non anche le tasse. In queste ultime, dal momento che il contribuente riceve una controprestazione da parte del Fisco, è possibile configurare una certa volontà da parte del contribuente.

Per ovviare a questa problematica, la Consulta ha sviluppato il secondo orientamento che, considerando le imposizioni in senso sostanziale (ossia come obbligazioni che, pur nascendo da un

prestazione patrimoniale deve essere inteso in senso lato, come un'imposizione fiscale a carico dei singoli, cioè come tributo, a prescindere dal fatto che si tratti di tassa, imposta o contributo.

In secondo luogo, la disciplina prevista a livello costituzionale trova recepimento anche nello Statuto dei diritti del contribuente<sup>561</sup>, dove è sancito che nessun tributo può essere introdotto con decreto legge, mentre è invece possibile ricorrere al decreto legislativo.

In terzo luogo, a differenza della riserva di legge prevista dall'art. 25 della Costituzione in materia penale, la riserva di legge sancita dall'art. 23 Cost. è relativa<sup>562</sup>. Tale articolo, infatti, richiede esclusivamente che le prestazioni imposte abbiano una base legislativa, non essendo, invece, essenziale che la prestazione sia interamente regolata dalla legge. In altre parole, è sufficiente che la legge stabilisca il contenuto minimo della prestazione, al di sotto del quale la riserva è violata.

Quindi, se è necessario un contenuto minimo di carattere legislativo per la legittimità costituzionale dell'imposizione, è essenziale individuare quali aspetti della disciplina del tributo devono essere tassativamente previsti dalla legge e quali, invece, possono essere disciplinati con atti regolamentari.

A tal proposito va precisato che la riserva di legge *ex art. 23 Cost.* non riguarda tutti i tipi di norme fiscali, ma solo quelle di diritto sostanziale, vale a dire le norme impositrici di prestazioni; restano, invece, al di fuori dell'ambito applicativo dell'art. 23 Cost. sia le norme fiscali in materia di accertamento che quelle in tema di riscossione.

Ci si è poi domandato se anche gli istituti di esenzione ed agevolazione fiscale possano essere disciplinati con normativa sub-primaria. Sul punto la dottrina è

---

contratto, costituiscono il corrispettivo di un servizio pubblico che soddisfi un bisogno essenziale e sia reso in regime di monopolio) ricomprende nelle prestazioni rilevanti ai sensi dell'art. 23 Cost. tutte quelle prestazioni la cui imposizione trova il suo fondamento al di fuori di un vero e proprio rapporto negoziale.

Infine, il terzo orientamento, volto a perfezionare ulteriormente il precedente, ha considerato le prestazioni come quelle la cui imposizione nasce all'interno di un rapporto negoziale, ma per ottenere un servizio pubblico essenziale.

<sup>561</sup> Articolo 4 dello Statuto dei diritti del contribuente.

<sup>562</sup> Probabilmente tale relatività potrebbe ricondursi, soprattutto, all'art. 5 della Costituzione, il quale, dopo aver sancito l'unità ed indivisibilità della Repubblica, riconosce e promuove le autonomie locali.

divisa. Una parte<sup>563</sup> ritiene che dal momento che si tratta di istituti che esulano dalla disciplina propria del diritto tributario, nulla osterebbe al fatto che essi vengano disciplinati con normativa secondaria. Tuttavia, la dottrina prevalente<sup>564</sup> ritiene, al contrario, che questi istituti abbiano natura derogatoria rispetto alla disciplina dettata dalle norme primarie e, di conseguenza, necessitino di una disciplina proveniente da norme di pari rango.

La giurisprudenza costituzionale è più volte intervenuta sull'individuazione degli aspetti che devono essere regolati tassativamente dalla legge, giungendo ad identificare tra questi il presupposto impositivo, i soggetti passivi, la misura del tributo, la base imponibile e l'aliquota.

In merito a quest'ultimo aspetto, la Consulta<sup>565</sup> ha precisato che l'art. 23 Cost. è rispettato solo se la legge indica la misura massima dell'aliquota o, alternativamente, i criteri per la sua esatta quantificazione. Infatti, ad avviso della Corte costituzionale, la determinazione del *quantum* dell'imposizione non può essere rimessa interamente all'atto dell'esecutivo senza indicare alcun criterio e limite in quanto dalla disciplina legislativa devono desumersi criteri oggettivi atti a guidare e circoscrivere adeguatamente le scelte relative all'entità della prestazione imposta.

Venendo, adesso, alla disamina del possibile conflitto tra le norme introduttive degli ISA e tale principio costituzionale, secondo autorevole dottrina<sup>566</sup> una prima violazione di questo principio può ravvisarsi nell'ampia discrezionalità lasciata ai tecnici in merito all'individuazione degli elementi da impiegare per la costruzione ed elaborazione degli ISA.

Infatti, *“versando in tema di diritti costituzionalmente protetti ed in presenza del principio di legalità, sarebbe auspicabile che la scelta delle componenti non sia lasciata alla discrezionalità dei tecnici, ancorché professionalmente indiscutibili”*<sup>567</sup>.

---

<sup>563</sup> FALSITTA G., *“La fiscalità italiana tra rispetto delle garanzie costituzionali e giustizialismo fiscale”*, Corr. Trib., n. 24, 2007.

<sup>564</sup> FEDELE A., *“Rapporti tra nuovi metodi di accertamento e principio di legalità, Rivista di diritto tributario”*, I, 1991, pp. 241 ss. e FEDELE A., *“I principi costituzionali e l'accertamento tributario, Rivista di diritto e scienza delle finanze”*, I, 1992, pp. 463 ss.

<sup>565</sup> Si vedano, *ex multis*, le sentenze n. 105 e n. 123 del 2003.

<sup>566</sup> CAPOLUPO S., *“Gli indici sintetici di affidabilità...”*, *op. cit.*, pp. 1-9.

<sup>567</sup> *Ibidem*, p. 4.

Inoltre, la medesima dottrina evidenzia, in modo più specifico, anche le perplessità sul piano strettamente giuridico del sistema dei benefici *ex art. 9-bis*, comma 11, del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017, con particolare riferimento “*ai criteri da utilizzare per l’esclusione ovvero la riduzione dei termini di accertamento*”.

Attualmente, non è inoltre ancora chiaro – o quanto meno mancano dei paletti precisi – non solo l’*iter* da seguire, ma anche il rapporto che deve intercorrere tra gli ISA e il reddito (o la base imponibile IVA) dichiarato dal contribuente. Detto in altri termini, l’art. 9-*bis* del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017 e i numerosi documenti di prassi che si sono succeduti negli ultimi anni non hanno specificato se le risultanze degli ISA avranno o meno una ricaduta diretta ed automatica in termini di accertamento.

In effetti, ai fini della legittimità costituzionale della procedura prevista dall’art. 9-*bis* rispetto all’art. 23 Cost., nonostante sia il previgente art. 7-*bis* che l’attuale art. 9-*bis* non incidano direttamente sulla fonte genetica dell’obbligazione tributaria, vale a dire sul presupposto impositivo, “*è altrettanto innegabile*”, come già anticipato nel precedente paragrafo, “*che gli indici diventano strumento di misurazione della capacità contributiva fino a trasformarsi in una presunzione assoluta di correttezza qualora i termini di accertamento dovessero essere definitivamente esclusi*”<sup>568</sup>.

Il sistema fiscale italiano conosce già una simile soluzione, ad esempio, in materia di imposte di registro, catastali ed ipotecarie con riferimento specifico alla determinazione della base imponibile per la cessione degli immobili<sup>569</sup>; tuttavia, in quel caso, è la stessa norma primaria legislativa ad indicare i presupposti al cui avverarsi scatta il divieto di accertamento da parte dell’Agenzia delle Entrate.

D’altra parte, la differenza tra riserva assoluta, vigente in materia penale, e riserva

---

<sup>568</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>569</sup> Come sancito già dall’Agenzia delle Entrate nella risoluzione n. 145/E del 5 ottobre 2005 e, ancora prima, in due pronunce della Corte di Cassazione (sentenze n. 15046 del 5 giugno 2002 e n. 10751 del 9 luglio 2003), il presupposto delle imposte ipotecaria e catastale è rappresentato dalle formalità di trascrizione e di voltura, miranti a dare certezza al passaggio di proprietà di un determinato bene immobiliare. In tale ambito, per determinare la base imponibile non rileva il valore netto del bene ma si guarda il valore catastale dell’immobile. Infatti, è proprio sulla base del valore catastale che si applica il meccanismo della valutazione automatica, ossia il meccanismo che impedisce all’Ufficio del Registro di procedere all’accertamento del valore qualora quest’ultimo o il corrispettivo degli immobili, iscritti in catasto con attribuzione di rendita, sia dichiarato in misura non inferiore al reddito risultante in catasto, aggiornato con gli appositi coefficienti in ottemperanza al disposto dell’art. 52, comma 4, del T.U.I.R.

relativa, vigente in materia tributaria, non è sempre così netta come sembrerebbe. Al riguardo, secondo autorevole dottrina<sup>570</sup>, che però collega i possibili profili di incostituzionalità delle norme che accordano agli organi dell'esecutivo la facoltà di riconoscere benefici, esenzioni, agevolazioni al principio di uguaglianza *ex art. 3* della Costituzione e non all'art. 23, non è del tutto convincente *“la distinzione tra elementi essenziali e quelli che tali non sarebbero poiché attinenti, tra l'altro ed in specie, alla mera determinazione quantitativa della prestazione: invero l'esigenza di tutela insita nella garanzia apprestata dall'art. 23 si pone, oltre che con riferimento al profilo generico (all'esistenza) della prestazione medesima a carico di determinati soggetti, altresì con riguardo alla sua entità”*.

In ogni caso, secondo una parte della dottrina<sup>571</sup>, non pare che possano trovare integrale applicazione le indicazioni fornite, nel tempo, dalla Consulta per perimetrare chiaramente il potere discrezionale del potere esecutivo; indicazioni che hanno riguardato differenti profili, quali ad esempio la fissazione del limite massimo dell'aliquota, l'intervento dell'organo tecnico, la partecipazione dell'organo, cui spetta il potere decisionale, dei soggetti gravati dalla prestazione, ecc.

In conclusione, nonostante la posizione oscillante della Corte Costituzionale<sup>572</sup> sulla portata del principio di legalità<sup>573</sup>, non si può escludere che le norme sugli ISA vengano ritenute norme “in bianco”, nella parte in cui attribuiscono all'Amministrazione finanziaria una discrezionalità enorme ed eccessiva (si pensi al caso del beneficio inerente alla riduzione dei termini di accertamento) in violazione dell'art. 23 Cost.

### **3.3. La compatibilità degli ISA con la disciplina IVA.**

Tra le potenziali criticità di questi nuovi strumenti di *compliance* riveste particolare importanza il problema della compatibilità della disciplina degli ISA rispetto alla

---

<sup>570</sup> RUSSO P., *“Manuale di diritto tributario...”*, *op. cit.*, p. 47.

<sup>571</sup> CAPOLUPO S., *“Gli indici sintetici di affidabilità...”*, *op. cit.*, p. 8.

<sup>572</sup> *Ex multis* si vedano le ordinanze della Corte costituzionale n. 323 del 27 luglio 2001, n. 435 del 28 dicembre 2001, n. 123 del 10 aprile 2003 e n. 190 del 14 giugno 2007.

<sup>573</sup> Per un ulteriore approfondimento sul tema si rinvia a FEDELE A., *“Rapporti tra nuovi metodi di accertamento e principio di legalità”*, *Rivista di diritto tributario*, I, 1991, pp. 241 ss. e a FEDELE A., *“I principi costituzionali...”*, *op. cit.*, pp. 463 ss.

normativa, europea e nazionale, relativa all'IVA (rispettivamente contenuta nella Direttiva 112/2006/CE e nel d.P.R. n. 633 del 1972).

In particolare, un evidente fattore di criticità consiste nel difficile rapporto tra l'accertamento in via presuntiva di maggiori ricavi o compensi e l'irrilevanza di tale criterio ai fini dell'individuazione della base imponibile IVA.

Infatti, il maggior reddito che ipoteticamente si accerta ai fini IVA non è necessariamente costituito da maggiori ricavi, da assoggettare anche ad IVA, ma potrebbe, per esempio, essere dovuto a costi non inerenti o fittiziamente computati. In ciò, quindi, si sostanzia la potenziale incompatibilità degli ISA rispetto alla disciplina IVA: nel fatto che il maggior reddito accertato potrebbe non derivare dal compimento di operazioni ritenute, secondo il disposto dell'art. 1 del d. P. R. n. 633 del 1972, imponibili.

Tuttavia, una recente sentenza della Corte di Giustizia UE (causa C-648/16, caso Fontana)<sup>574</sup> del 21 novembre 2018 ha ritenuto la normativa italiana che disciplina gli studi di settore compatibile con il diritto unionale<sup>575</sup>, osservando, però, che

---

<sup>574</sup> La causa, che trae origine da una vicenda tutt'altro che infrequente, sorge a seguito del rinvio pregiudiziale effettuato dalla Commissione tributaria provinciale di Reggio Calabria la quale, mediante ordinanza di rinvio, aveva chiesto ai giudici di Bruxelles di stabilire se l'applicazione dell'IVA su di un volume d'affari determinato in via induttiva fosse compatibile con il rispetto "della detrazione e dell'obbligo di rivalsa e, più in generale, in relazione al principio di neutralità e traslazione dell'imposta". Infatti, la Commissione provinciale, dopo aver reputato infondata, in punto di fatto, la contestazione sollevata dal ricorrente in ordine all'erronea applicazione dello studio di settore, tuttavia aveva manifestato dei dubbi, sotto il profilo del calcolo della maggiore iva accertata sulla base di uno studio di settore, con riferimento ai principi di neutralità fiscale e proporzionalità.

La Corte di Giustizia, dopo una breve premessa sull'art. 73 della Direttiva cd. Rifusione (2006/112/CE), ha precisato, in merito al rispetto del principio di proporzionalità, che gli studi di settore devono essere "esatti, affidabili ed aggiornati". Inoltre, è necessario che le divergenze rispetto al dichiarato siano sensibili e che, in ogni caso, l'importo accertato rappresenti al più una mera presunzione semplice, suscettibile di prova contraria da parte del contribuente. In punto di neutralità dell'imposizione, poi, la sentenza precisa che il diritto alla detrazione non può essere in nessun caso limitato, dal momento che "il soggetto passivo interessato deve disporre del diritto di detrarre l'IVA assolta a monte, secondo le modalità previste al riguardo nel titolo X della direttiva IVA".

<sup>575</sup> Nel dettaglio, il principio di diritto enunciato è il seguente: "debbono considerarsi ammissibili e compatibili con la normativa dell'Unione Europea e, precipuamente, con la Direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, quelle disposizioni nazionali che conferiscano all'Amministrazione Finanziaria – (nel caso di specie l'Agenzia delle entrate) – il potere di accertare il volume d'affari realizzato dal contribuente ed eseguire, di conseguenza, eventuale rettifica con imposizione di una maggiorazione dell'imposta sul valore aggiunto attraverso un metodo induttivo posto in essere a fronte di gravi divergenze tra i redditi dichiarati ed i redditi stimati sulla base di studi di settore, sempre che sia fatto salvo il diritto del contribuente alla detrazione dell'imposta sul valore aggiunto e a contestare le rilevanze emergenti dall'utilizzo del summenzionato metodo induttivo sulla base di tutte le prove contrarie di cui disponga".

“deve essere rispettato il principio di neutralità fiscale<sup>576</sup> e quello di proporzionalità<sup>577</sup> del diritto di difesa che implica la potestà di contestare al Fisco

---

<sup>576</sup> Il principio di neutralità dell’IVA riveste un ruolo centrale nella disciplina unionale in materia. Come è stato infatti ripetutamente affermato da molteplici pronunce, tale principio è posto alla base del sistema economico comune dell’IVA garantendo, così, la perfetta neutralità dell’imposizione fiscale per tutte le attività economiche, indipendentemente dallo scopo o dai risultati di dette attività, purchè queste siano, *ex se*, soggette all’IVA. Tra le numerose sentenze in materia si rimanda alla sentenza della Corte di Giustizia UE, sez. II, del 21 marzo 2018 (causa C-533/16), alla sentenza della Corte di Giustizia UE, sez. III, dell’11 aprile 2013 (causa C-138/12), alla sentenza del 10 aprile 2008 (causa C-309/06, caso *Marks & Spencer*, punto 49), alla sentenza del 29 ottobre 2009 (causa C-174/08, caso *NCC Construction Danmark*, punto 41), alla pronuncia del 5 marzo 2015 (causa C-502/13, caso *Commissione c. Lussemburgo*, punto 50), alla pronuncia del 27 giugno 2018 (cause riunite C-459/17 e C-460/17, caso *SGI e Valériane*, punto 44) e alla recente ordinanza della Corte di Cassazione n. 4344 del 14 febbraio 2019.

Come ben posto in evidenza dalla dottrina (cfr. COMELLI A., “*I principi di neutralità fiscale e proporzionalità ai fini della disciplina dell’IVA europea e nazionale...*”, *op. cit.*, p. 1070), “*al fine di garantire l’applicazione del principio di neutralità, è previsto l’istituto della detrazione*” – *oltre a quello della rivalsa* – “*in base al quale, per ogni operazione imponibile, l’iva è dovuta previa detrazione dell’ammontare dell’imposta che ha gravato direttamente sul costo dei vari elementi costitutivi del prezzo dei beni e dei servizi*”.

<sup>577</sup> Il principio di proporzionalità riveste, anch’esso, una centralità nel sistema IVA. Secondo BORIA P., “*Diritto tributario europeo*”, Milano, Giuffrè editore, 2017, pp. 210, 211 e 295, il principio di proporzionalità soggiace ad un sindacato “*dai confini inevitabilmente evanescenti*”, la cui analisi è di tipo “*prognostico sulle finalità della legge all’interno dell’ordinamento*”. L’Autore, inoltre, sottolinea che sussiste il rischio di un margine di apprezzamento estremamente soggettivo, suscettibile, pertanto, di ingenerare indeterminazione. In maniera generale, la Corte di Giustizia UE, nella pronuncia della sez. V del 2 giugno 2016 (causa C-410/14), punto 34, ha evidenziato e allo stesso tempo confermato che “*gli Stati membri devono fare in modo di non compromettere la realizzazione degli obiettivi perseguiti da tale direttiva e di non pregiudicare né l’effetto utile delle sue disposizioni né le altre disposizioni e gli altri principi pertinenti del diritto dell’Unione, in particolare i principi di parità di trattamento e di non discriminazione, di trasparenza e di proporzionalità*”. Secondo autorevole dottrina (cfr. PURPERA A., “*Note a sentenza Corte di Giustizia dell’Unione Europea, sez. V, 21 novembre 2018, causa C – 648/16*”, *Diritto e pratica tributaria* 2/2019, p. 763), il principio di proporzionalità tributaria si identifica con “*la condizione di legittimità degli atti posti in essere dall’Amministrazione finanziaria*”. BORIA P., “*Diritto tributario europeo...*”, *op. cit.*, pp. 210, 211 e 295 sottolinea, inoltre, che il principio di proporzionalità risponde ad una logica di bilanciamento di interessi contrapposti, a livello comunitario e nazionale, con una “*valutazione di efficienza strumentale e gradualistica della legge*”. Secondo la prospettiva della Corte di giustizia, si tratta di un principio che postula un meccanismo di mediazione tra possibili conflitti assiologici, “*con un apprezzamento di tipo giurisdizionale, nella prospettiva di sindacare se le misure (fiscali) adottate da uno Stato membro siano eccessivamente invasive rispetto ad alcuni e specifici ‘valori’ comunitari, in quanto adeguate e proporzionate, relativamente alle finalità perseguite*” (cfr. COMELLI A., “*I principi di neutralità fiscale e proporzionalità ai fini della disciplina dell’IVA europea e nazionale...*”, *op. cit.*, p. 1064).

Come corollario di questo principio, tanto il legislatore nazionale quanto la pubblica amministrazione, propriamente l’Amministrazione finanziaria, non possono imporre degli obblighi o delle restrizioni dei diritti individuali e delle libertà in misura superiore a quanto strettamente necessario per il raggiungimento della finalità pubblica da perseguire, con un ragionevole bilanciamento da preservare tra i vantaggi pubblici e pregiudizi individuali. Proprio secondo BORIA P., il controllo della proporzionalità della normativa nazionale deve essere espletato attraverso la verifica di tre *standard*, vale a dire l’idoneità, la necessità e l’adeguatezza.

Di recente, poi, con la sentenza n. 16679 del 9 agosto 2016, la Suprema Corte di Cassazione ha ripensato l’applicazione del sistema sanzionatorio IVA proprio alla luce del principio di proporzionalità, conformandosi ai dettami della sentenza *Equoland* del 17 luglio 2014, sez. VI (causa C- 272/13).

*le risultanze derivanti dagli studi, utilizzando tutte le prove contrarie di cui il contribuente disponga*<sup>578</sup>.

Occorre, detto in altri termini, che gli studi di settore siano “*esatti, affidabili e aggiornati*” e che il contribuente possa far valere efficacemente il proprio punto di vista attraverso l’esercizio del diritto al contraddittorio preventivo, “*di modo che risulti rispettato il principio unionale di proporzionalità, che impone la corrispondenza tra mezzo e fine che si intende raggiungere. Per assicurare il principio di neutralità dell’imposizione, invece, precisano i giudici che il diritto alla detrazione non può essere in nessun caso limitato, atteso che il soggetto passivo interessato deve disporre del diritto di detrarre l’IVA assolta a monte*”<sup>579</sup>.

Tale dichiarata compatibilità comunitaria della disciplina italiana in materia di studi di settore viene motivata richiamando, come primo argomento, il considerando n. 59 della Direttiva Rifusione (Direttiva 2006/112/CE), in ragione del quale “*il legislatore comunitario ritiene opportuno che, entro certi limiti e a certe condizioni, gli Stati membri possano adottare o mantenere misure speciali (...) al fine di semplificare la riscossione dell’imposta o di evitare talune forme di evasione o*

---

Dopo una serie di premesse generali (per l’analisi delle quali si rimanda al contributo di FARRI F., “*Sanzioni IVA e principio di proporzionalità: nuove prospettive dalla Cassazione*”, Rivista di diritto tributario, 13 settembre 2016), la Cassazione conclude con il seguente ragionamento. Dal momento che la Corte di Giustizia UE ritiene che “*l’imposta della sanzione deve sempre essere graduabile e non può eccedere quanto necessario per assicurare l’esatta riscossione ed evitare l’evasione dell’imposizione sul valore aggiunto (sentenza Equoland p. 44, sentenza Redlihs p. 45 e da 50 a 52, sentenza EMS-Bulgaria Transport p. 75)*” e considerato che in caso di operazioni imponibili inesistenti non possono applicarsi “*le esimenti di diritto interno previste per le violazioni meramente formali*”, la Cassazione osserva che “*tuttavia il decreto di riforma ha quasi completamente ridisegnato e fortemente ridimensionato il sistema sanzionatorio tributario. Vale, dunque, il dettato del D. Lgs. n. 472 del 1997, art. 3, comma 3, che ha esteso il principio del favor rei anche al settore fiscale*”. In questo contesto, poi, la Cassazione rimette al giudice di merito il compito di “*(a) tragaudere la fattispecie concretamente accertata dal giudice d’appello attraverso il nuovo assetto punitivo introdotto dal D. Lgs. n. 158 del 2015; (b) individuare le ipotesi sanzionatorie confacenti in continuità precettiva con l’originaria contestazione del fisco (D. Lgs. n. 471 del 1997, art. 5, comma 4, art. 6, comma 6, art. 9, commi 1 e 3); (c) graduarne la portata dei limiti comunitari di quanto strettamente necessario per assicurare l’esatta riscossione ed evitare l’evasione dell’imposizione sul valore aggiunto, operando se del caso parziale disapplicazione del diritto interno*”.

Inoltre, secondo acuta dottrina (cfr. FARRI F., “*Sanzioni IVA e principio di proporzionalità...*”, *op. cit.*) tale ultimo paragrafo si presta ad una duplice lettura: si rimanda al precedentemente citato contributo per l’analisi puntuale.

Infine, il principio di proporzionalità è stato oggetto di importanti pronunce da parte della Corte di Giustizia. Tra le molte si rimanda alla sentenza del 17 gennaio 2019 (causa c-712/17, caso *En.Sa*) e alla sentenza del 2 maggio 2018 (causa C-574/15, caso *Scialdone*).

<sup>578</sup> DAMIANI M., “*Gli ISA, riedizione degli studi di settore...*”, *op. cit.*, p. 2.

<sup>579</sup> LOVECCHIO L., “*Studi di settore compatibili con la disciplina unionale IVA*”, *Il Fisco*, n. 1, 2019, p. 7.



*elusione fiscale*”.

In secondo luogo, i giudici di Bruxelles richiamano gli artt. 250 paragrafo 1 e 273 della Direttiva Rifusione (Direttiva 2006/112/CE), oltre che l’art. 4 paragrafo 3 del TUE; sulla base di questi riferimenti normativi, infatti, ad avviso della Corte appare chiaro che su ogni Stato membro ricada il potere e il dovere di adottare tutte le misure legislative ed amministrative idonee a garantire il perseguimento di un duplice obiettivo: la riscossione dell’IVA e la predisposizione di misure di prevenzione dell’evasione fiscale.

Come evidenziato da autorevole dottrina<sup>580</sup>, si tratta di una pronuncia particolarmente importante poiché, pur riguardando gli studi di settore, formula dei principi che possono valere anche per gli ISA, contribuendo a chiarire che qualsiasi forma di accertamento induttivo del reddito (in passato gli studi di settore, oggi gli ISA), onde evitare l’incompatibilità comunitaria con la disciplina IVA, deve essere rispettoso del principio di proporzionalità, neutralità dell’imposizione, e prevedere forme di contraddittorio preventivo tra l’Amministrazione Finanziaria e il contribuente<sup>581</sup>.

#### **3.4. Aderenza degli ISA alla realtà economica di riferimento.**

Con il passaggio dagli studi di settore ai nuovi ISA non si è abbandonata la logica statistico-matematica che ha caratterizzato il funzionamento degli studi di settore ma si è assistito ad un affinamento di tale metodologia, molto più innovativa ed in grado di cogliere più aspetti della situazione economica del contribuente.

In particolare, tra gli elementi di forza menzionati nel precedente paragrafo 2 si è fatto riferimento alla capacità degli ISA di rappresentare con maggiore precisione

---

<sup>580</sup> PURPERA A., “*Note a sentenza...*”, *op. cit.*, p. 760. *Ex multis* si vedano i contributi di DAMIANI M., “*Gli ISA, riedizione degli studi di settore...*”, *op. cit.*; p. 2., COMELLI A., “*I principi di neutralità fiscale e proporzionalità ai fini della disciplina dell’IVA europea e nazionale...*”, *op. cit.*; PURPERA A., “*Note a sentenza...*”, *op. cit.*, pp. 751 – 767; CONTE D., “*Il diritto di difesa del contribuente nell’ottica della Corte di giustizia: il ‘passo del gambero’ e il ritorno agli studi di settore come presunzione relativa*”, *Rivista di diritto tributario*, IV, 2019, pp. 1 ss.; CENTORE P., “*Semaforo verde (ma lampeggiante per l’accertamento induttivo iva)*”, *Corriere tributario*, 2019, pp. 179 ss.

<sup>581</sup> Nell’ultima parte della sentenza, infatti, la Corte di Giustizia ha ribadito l’esigenza di rispettare il contraddittorio preventivo, richiamando anche la nota sentenza *Kamino* (sentenza 3 luglio 2014, cause riunite C-129/13 e C-130/13) e riportando così all’attenzione uno dei grandi nodi irrisolti dell’ordinamento italiano, “*che prevede un contraddittorio a geometria molto variabile, oltre i limiti della ragionevolezza*” (LOVECCHIO L., “*Studi di settore compatibili...*”, *op. cit.*, p. 4).

la realtà economica in cui il contribuente svolge la propria attività, tenendo conto della situazione in cui esso opera concretamente.

Questo risultato viene ottenuto dagli ISA attraverso diversi fattori: la stima di più basi imponibili, il nuovo modello di stima e l'effetto individuale.

Per quanto riguarda il primo dei fattori menzionati, si è già detto nel paragrafo 3.3.2. del capitolo II, come negli ISA la stima sia stata estesa a più basi imponibili: ad essere stimati, oltre ai ricavi o compensi, sono anche il valore aggiunto ed il reddito. Ciò con l'obiettivo puntuale di ottenere una valutazione più completa del conto economico, secondo quanto espressamente previsto dall'articolo 9-*bis* del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017, ma anche di garantire una maggiore stabilità della funzione di stima.

Attraverso, invece, il secondo dei fattori menzionati in precedenza, ovvero il nuovo modello di stima adottato complessivamente per costruire gli ISA<sup>582</sup>, si tende ad evitare, anche nell'ottica di una migliore declinazione della pretesa fiscale nei confronti di soggetti aventi diverse dimensioni, che *“si formi una pretesa quantitativamente identica per un soggetto di grandi dimensioni e per uno di piccole dimensioni: ne potrebbe derivare una penalizzazione per i piccoli contribuenti, i quali hanno un costo del venduto più basso, e un ‘favore’ per i grandi contribuenti che potrebbero agevolmente ‘appiattirsi’ sulle soglie dei ricavi”*<sup>583</sup>. Questo risultato è ottenuto, principalmente, attraverso l'individuazione dei modelli di *business* (cd. MOB), i quali, in primo luogo, rappresentano la struttura della *“catena del valore”*<sup>584</sup> alla base del processo di produzione del bene o del servizio

---

<sup>582</sup> Nell'ambito complessivo del nuovo modello di stima, costituisce un elemento di forza della nuova disciplina anche il cd. andamento congiunturale. Il nuovo modello di stima, infatti, analizza tanto gli andamenti economici del settore e del territorio, quanto gli andamenti economici dei singoli operatori economici. In questo modo, realizzandosi appunto l'andamento congiunturale, viene inglobato, complessivamente, sia il ciclo economico di settore che quello individuale e, pertanto, non dovrebbe essere più necessaria l'introduzione a posteriori di correttivi anticrisi.

<sup>583</sup> NOCERA C., *“Guida ai nuovi ISA...”*, op. cit., p. 16.

<sup>584</sup> La *“catena del valore”* è un modello che permette di descrivere la struttura di un'organizzazione come un insieme limitato di processi. Questo modello è stato teorizzato nel 1985 da Michael E. Porter nel suo *“Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance”*; l'autore qualifica un'organizzazione come un insieme di nove processi, di cui 5 primari e 4 di supporto. I processi primari sono quelli che contribuiscono direttamente alla creazione del prodotto o del servizio e sono la logistica in ingresso, le attività operative, la logistica in uscita, il marketing e l'assistenza al cliente. I processi di supporto, invece, sono quelli che non contribuiscono direttamente alla creazione del prodotto o del servizio ma sono comunque necessari per la sua produzione. Essi sono gli approvvigionamenti, la gestione delle risorse umane, lo sviluppo delle tecnologie e le attività infrastrutturali.

e, in secondo luogo, sono espressivi delle differenze essenziali che derivano dalle diverse combinazioni delle funzioni operative di impresa (quali ad esempi quella della produzione, della logistica, quella commerciale, ecc.).

Secondo una parte della dottrina<sup>585</sup>, al MOB “*viene attribuito grande rilievo in quanto oltre ad essere ben conosciuto e utilizzato nell’analisi economica è anche altamente rappresentativo delle modalità con cui un’impresa opera sul mercato, a nulla rilevando il settore di appartenenza*”.

Però, preliminarmente all’individuazione dei vari MOB vi è, similmente al passato, l’individuazione dei *clusters* rappresentativi dei MOB. Tuttavia, diversamente da quanto avveniva in passato, la classificazione non è stata svolta sulla base di caratteristiche strutturali simili, ma fondandosi su fattori che denotano e definiscono il modello organizzativo di *business* (con un evidente apporto in termini di semplificazione nei dati e nelle informazioni richieste).

Secondo autorevole dottrina<sup>586</sup>, questa operazione “*(...) dovrebbe migliorare l’individuazione di cluster di imprese che fino ad ora si spingevano ad individuare specificità a livello di prodotto/servizio e/o di fasi di lavorazioni non sempre giustificata da una reale differenza in termini di valore creato*”.

In secondo luogo, poi, adottando una funzione di regressione logaritmica, come è previsto, appunto, nel nuovo modello di stima, si vuole consentire una “*maggior interpretabilità economica dei coefficienti stimati*”<sup>587</sup> in termini di elasticità e una “*migliore aderenza dei risultati alla realtà economica*”<sup>588</sup>, ma anche maggiore stabilità e robustezza delle stime econometriche.

Infine, con riguardo all’ultimo dei fattori sopra menzionati, consapevole delle critiche subite dagli studi di settore in riferimento alla pressoché assente

---

I vantaggi di questa metodologia riguardano, principalmente, il minor numero di strutture identificabili; con questo metodo, infatti, sono sufficienti meno clusters per rappresentare efficacemente un settore.

Tuttavia, anche i limiti di questo modello sono palesi: esso si adatta prevalentemente a grandi organizzazioni che trattano la produzione di beni. Per le organizzazioni diverse da quelle di produzione, comunque, è possibile usare questo modello come uno spunto per l’analisi dei processi, adattandolo all’organizzazione oggetto di studio.

Sull’argomento, per approfondire maggiormente, si veda SANTESSO E., “*Lezioni di economia aziendale*”, Giuffrè Editore, Milano, 2010, pp. 119 ss.

<sup>585</sup> NOCERA C., “*Guida ai nuovi ISA...*”, *op. cit.*, p. 13.

<sup>586</sup> *Ibidem.*

<sup>587</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>588</sup> *Ibidem.*

considerazione della situazione concreta del contribuente, il legislatore, introducendo gli ISA, ha previsto che i risultati della stima siano personalizzati per ogni singolo contribuente sulla base degli effetti individuali calcolati con il nuovo modello di stima. In questo modo, innanzitutto, si fornisce una stima maggiormente puntuale, la quale tiene conto anche dei comportamenti individuali dei soggetti nel tempo.

Tuttavia, anche se nelle intenzioni del legislatore gli ISA dovrebbero superare le criticità<sup>589</sup> riscontrate durante il periodo di vigenza degli studi di settore, alcuni commentatori<sup>590</sup> continuano a mostrare delle perplessità, evidenziando *“il rischio che la situazione del singolo contribuente non rifletta, per la sua specificità (soprattutto se si tratta di un’attività professionale), la situazione ‘normale’ della categoria alla quale è aggregato”*<sup>591</sup>. Ciò, in quanto, nonostante l’affinamento nei principi di costruzione dei *clusters* di riferimento, *“nell’ambito della stessa professione, la massificazione dei dati potrebbe produrre delle storture se non si considerano cluster più affinati ed omogenei”*<sup>592</sup>.

Si prendano, come esempio, gli studi di dottori commercialisti; queste strutture hanno dei costi e dei compensi molto diversi a seconda delle varie attività esercitate, che possono andare dalla pura consulenza, all’assistenza contabile-fiscale o, ancora, all’attività di revisione contabile. Inoltre, gli ISA non superano la criticità già presente negli studi di settore in quanto nel caso dei professionisti, continuano a non tenere in conto l’applicazione del principio di cassa e i conseguenti scostamenti significativi rispetto ai valori tabellari che potrebbero derivare da una fatturazione

---

<sup>589</sup> Una delle critiche più aspre rivolte agli studi di settore riguardava, infatti, la scarsa capacità di questi strumenti di ricostruire la capacità contributiva effettivamente posseduta dal contribuente. Infatti, CORASANITI G., *“La natura giuridica degli studi di settore...”*, op. cit., aveva evidenziato come *“un utilizzo eccessivo e generalizzato degli studi di settore, pubblicamente giustificato dall’esigenza di un efficace contrasto all’evasione, comportando, di fatto, una determinazione del reddito imponibile sulla base di dati di ‘normalità economica’ riferibili alla massa e non già al singolo contribuente, finisce, con evidenza, per porsi in contrasto con un sistema impositivo costituzionalmente orientato a tassare non già la massa, bensì la persona, id est la sua personale e specifica attitudine a contribuire al riparto delle spese pubbliche sulla base di reali ed effettive manifestazioni di capacità contributiva, esplicitate da un reddito imponibile da determinarsi sulla base delle risultanze contabili”*.

L’unico strumento per rendere lo studio di settore maggiormente elastico e capace di rappresentare la realtà economica è il confronto con il contribuente attraverso il contraddittorio endoprocedimentale.

<sup>590</sup> DAMIANI M., *“Gli ISA, riedizione degli studi di settore...”*, op. cit., pp. 2-3.

<sup>591</sup> DAMIANI M., *“Gli ISA, riedizione degli studi di settore...”*, op. cit., p. 3.

<sup>592</sup> *Ibidem*.

degli acconti con delle conseguenze, non oggettivamente giustificabili sulla valutazione ISA<sup>593</sup>.

#### **3.4.1. La base statistica di riferimento e la mancata considerazione di alcuni fattori (età, genere, specializzazione).**

Due degli aspetti maggiormente criticati, tanto dalla dottrina, quanto dalle associazioni di categorie (in particolare dagli avvocati), attengono, rispettivamente, alla base statistica impiegata come riferimento per l'elaborazione degli ISA e alla mancata considerazione di alcuni fattori i quali, non solo incidono fortemente sui ricavi percepiti dal contribuente, ma permetterebbero di rendere gli ISA uno strumento ancora più aderente alla realtà economica del singolo contribuente.

Partendo dall'analisi del primo aspetto critico menzionato – vale a dire la base statistica di riferimento – occorre premettere come questo elemento non sia affatto privo di conseguenze da un punto di vista applicativo. Infatti, dimostrando la scarsa significatività del campione statistico di riferimento, si scalfisce, in maniera direttamente consequenziale, la reale attendibilità dell'indice adottato.

Questa sembra essere, invero, la sensazione avvertita in quasi tutti gli ISA sinora elaborati ed approvati. Per citare un esempio, l'ISA AK04U, relativo all'attività forense, è stato elaborato sulla base di un numero di posizioni (circa 115.000) che non copre nemmeno la metà della platea dei soggetti a cui l'ISA dovrebbe applicarsi.

Oltretutto, nello svolgimento dell'indagine statistica prodromica all'elaborazione dell'ISA, l'Agenzia delle Entrate non ha tenuto in considerazione le fasce reddituali più basse della categoria professionale, vale a dire i contribuenti con valore aggiunto non positivo, con reddito negativo e, persino, quelli in regime forfettario. Quindi, come sottolineato a più riprese anche dal Consiglio Nazionale Forense<sup>594</sup>, *“è fondato (...) il rischio di sovrastimare la redditività media del settore, a danno delle fasce più deboli della (...) categoria professionale”* degli avvocati.

Poi, oltre ad adottare una base statistica di riferimento scarsamente significativa, l'Agenzia delle Entrate non la rende nota né al pubblico ma nemmeno al singolo

---

<sup>593</sup> *Ibidem*.

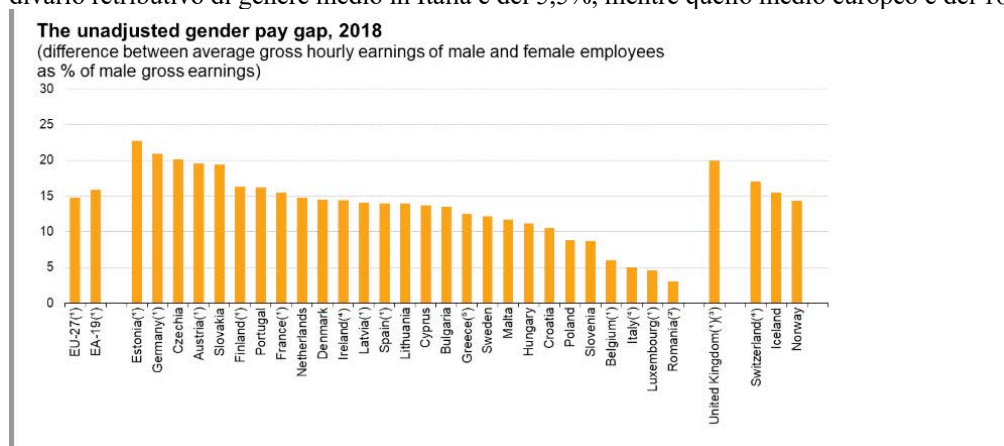
<sup>594</sup> Documento contenente le osservazioni del componente della Commissione degli Esperti *ex art. 9-bis*, comma 8, del d.l. n. 50 del 2017, datato 24 ottobre 2019, Roma.

contribuente cui il singolo ISA si applica. Ciò lede non solo quel principio di buon andamento dell'amministrazione sancito, a livello costituzionale, dall'art. 97 Cost., ma contraddice anche il nuovo rapporto auspicato dal Fisco e improntato ad una trasparenza che appare, ancora, assente.

Per quanto concerne, poi, il secondo aspetto critico menzionato in premessa, i nuovi ISA non sembrano riservare alcuna considerazione ad una serie di fattori che, invece, appaiono estremamente idonei e capaci di incidere sui risultati del contribuente.

Ad esempio, non viene attribuito, apparentemente, alcun rilievo alle differenze di genere e al, in verità considerevole, divario<sup>595</sup> esistente tra il livello di reddito medio

<sup>595</sup>Il divario retributivo di genere è la differenza nella retribuzione oraria lorda tra uomini e donne, trasversale ai vari settori dell'economia. Secondo i dati raccolti e analizzati da Eurostat rispettivamente nel 2015 e nel 2014 e tendenzialmente ancora rappresentativi della situazione, il divario retributivo di genere medio in Italia è del 5,5%, mentre quello medio europeo è del 16,3%.



(Rapporto Eurostat)

Secondo il *World Economic Forum*, ai ritmi attuali ci vorranno circa 257 anni affinché il *gender pay gap* venga colmata e secondo il *Global Gender Gap Report 2020* l'Italia ha perso ben sei posizioni nella classifica sulla parità salariale nel mondo, passando dal 70esimo al 76esimo posto.

Il divario retributivo di genere tiene conto, quando stimato, dei tre principali svantaggi affrontati dalle donne, ossia la retribuzione oraria inferiore, le meno ore di lavoro retribuito e il minore tasso di occupazione (ad esempio a causa di interruzioni di carriera per prendersi cura di figli o famigliari). A tal proposito, si consideri come nel 2019 solo il 53% delle donne si trovava nel mercato del lavoro. La Commissione Europea, in un documento sul tema pubblicato nel novembre 2017, ha provato ad evidenziare alcuni dei fattori che favoriscono il divario retributivo di genere. Tra questi fattori la Commissione annovera, in primo luogo, il fatto che le posizioni lavorative di gestione e supervisione sono, in larga maggioranza, ricoperte da uomini (per esempio, meno del 6% dei dirigenti è una donna). Gli uomini, inoltre, ricevono più promozioni rispetto alle donne in tutti i settori e, conseguentemente, guadagnano di più.

Le donne, poi, si fanno carico di importanti compiti non retribuiti, quali i lavori di casa e la cura di figli e famigliari in proporzione maggiore rispetto agli uomini (secondo i dati della Commissione, le donne dedicano quattro ore al giorno, mentre gli uomini solo nove ore a settimana).

percepito da un uomo e da una donna.

Inoltre, nell'ambito delle cause di esclusione dall'applicazione della disciplina ISA previste dall'art. 9-bis, commi 6 e 7, della legge n. 50 del 2017, non è chiaro, se ed eventualmente in quali termini, nel periodo di non normale svolgimento dell'attività rientri anche il periodo di maternità.

Un terzo fattore, che non viene debitamente considerato ma che influisce concretamente sulla maggiore o minore consistenza dei servizi prestati alla clientela, riguarda il settore di specializzazione del contribuente. Sempre prendendo ad esempio la professione forense, il settore di specializzazione (civile, amministrativo, tributario, giuslavoristico, penale, ecc.) può determinare dei ricavi sostanzialmente diversi rispetto a quelli di un contribuente con caratteristiche simili ma operante in un altro settore. Per esempio, *“eventuali modifiche normative, che intervengano in particolari ambiti disciplinati, possono (...) incidere in maniera considerevole sulla domanda di assistenza legale”*<sup>596</sup>.

Continuando con l'esemplificazione per chiarire il concetto, le riforme introdotte in ambito giuslavoristico sin dal 2012 hanno comportato una costante e progressiva contrazione delle liti di nuova instaurazione, riducendo, di conseguenza, il contenzioso lavoro, tra il 2011 e il 2017, del 33%.

Pur riconoscendo che un metodo statistico, quale quello ISA, fondato sui cicli di settore, non risulta ex se capace, per definizione, di cogliere tali fenomeni, occorrerebbe, comunque, tenere conto di questo fattore, come se fosse una sorta di “correttivo congiunturale”, applicabile appunto a quei professionisti che dichiarino di esercitare la propria professionale in uno specifico settore in crisi.

Infine, altri due elementi che, più nello specifico, dovrebbero essere considerati dall'Amministrazione finanziaria in riferimento, soprattutto, alle attività

---

Oltretutto, le donne tendono a trascorrere più spesso periodi di tempo fuori dal mercato del lavoro rispetto agli uomini; interruzioni che non solo influenzano la loro retribuzione oraria, ma impattano anche sui loro futuri guadagni e sulla loro pensione.

Infine, altri due fattori che incidono sul divario retributivo sono la segregazione nell'istruzione e nel mercato del lavoro, che comporta una sovrarappresentazione delle donne in certi settori, e la discriminazione retributiva, che, sebbene vietata, continua ad alimentare il divario retributivo di genere.

In merito al divario ad oggi esistente nel settore legale si rimanda al rapporto annuale Censis sull'avvocatura del 2019.

<sup>596</sup> Documento contenente le osservazioni del componente della Commissione degli Esperti ex art. 9-bis, comma 8, del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017, datato 24 ottobre 2019, Roma.

professionali riguardano la frequente insolvenza dei clienti<sup>597</sup> e le problematiche legate all'applicazione del principio di cassa.

### **3.4.2. I meccanismi di calcolo poco sensibili.**

Tra le criticità più evidenti dei nuovi ISA riveste particolare importanza il meccanismo di calcolo utilizzato dagli ISA il quale, in realtà, non sembra differire molto dalle prime versioni del *software* Ge.Ri.Co. impiegato nel periodo di vigenza degli studi di settore.

Da un punto di vista tecnico, il calcolo viene, invero, effettuato dal *software* “*Il tuo ISA 2019*”, il quale prevede la gestione di funzionalità sia interattive (importa file, crea nuova posizione, apri posizione esistente, cancellazione), che in differita (cd. batch)<sup>598</sup>.

Secondo molti commentatori<sup>599</sup>, i meccanismi di calcolo del *software* ISA sono particolarmente “rigidi”, dal momento che, ad esempio, “*incrementando i ricavi o i compensi dichiarati al preciso fine di migliorare il proprio punteggio di affidabilità fiscale, prendendo a riferimento i suggerimenti offerti in tal senso dal software di calcolo, i risultati si rendono apprezzabili soltanto in prossimità dell'intero importo proposto o di importi molti vicini allo stesso*”<sup>600</sup>.

Detto in altri termini, anche se, in teoria, il contribuente è libero di dichiarare maggiori ricavi o compensi in misura inferiore rispetto a quanto suggerito dal *software*, ciononostante “*(...) adeguamenti parziali rispetto a quelli suggeriti dal software generano, nella quasi totalità dei casi, variazioni minimali, quasi impercettibili, nei punteggi di affidabilità che raggiungano il loro livello massimo solo tramite adeguamento totale agli importi richiesti*”<sup>601</sup>.

---

<sup>597</sup> Sovente, infatti, tra l'ultimazione di una prestazione e l'incasso della parcella può trascorrere un considerevole lasso di tempo e, non raramente, il professionista è costretto a ricorrere al processo per conseguire il pagamento di ciò che gli spetta.

<sup>598</sup> Le funzionalità in modalità differita sono l'elaborazione di un archivio di input contenente varie posizioni fiscali e la memorizzazione dei dati contenuti nell'archivio di input sulla base informativa locale.

<sup>599</sup> BONGI A., “*Nuovi ISA...*”, *op. cit.*, p. 5.

<sup>600</sup> *Ibidem*, p. 5-6.

<sup>601</sup> *Ibidem*, p. 6.



### 3.4.3. La mancata considerazione delle condizioni di marginalità economica.

Un altro aspetto che rende gli ISA, nella loro concreta applicazione, molto simili ai previgenti studi di settore (in particolare rigidi da un punto di vista strutturale e fortemente anelastici rispetto ad alcune fondamentali variabili economiche), riguarda la mancata considerazione delle condizioni di marginalità economica<sup>602</sup>.

Nel periodo di vigenza degli studi di settore, dopo che in più circostanze i contribuenti avevano lamentato la mancanza e/o l'incapacità delle variabili di Ge.Ri.Co. di tenere adeguatamente conto di queste ipotesi, l'Amministrazione finanziaria aveva riconosciuto la possibilità di valutare nel corso dell'accertamento l'esistenza di condizioni particolari o specifiche del contribuente, tali da compromettere il risultato degli studi di settore<sup>603</sup>.

La condizione di "marginalità economica" (ovverosia, la situazione in cui il contribuente, per motivi dipendenti tanto da fattori esterni quanto interni, svolge la propria attività in un contesto che si discosta da quella di normalità economica), poteva essere riscontrata sulla base di un insieme di fattori risultanti dall'analisi economica, quali, ad esempio e senza presunzione di esaustività:

- i limiti dimensionali e organizzativi<sup>604</sup> per la struttura d'impresa;
- l'arretratezza/inadeguatezza delle infrastrutture strumentali e assenza di investimenti anche legati alla promozione dell'attività;

---

<sup>602</sup> *Ibidem*, osserva ad esempio che "i nuovi indicatori sintetici di affidabilità fiscale sembrano (...) trascurare, quasi totalmente, la circostanza che nell'economia reale sono presenti attività che, sia per motivazioni oggettive che soggettive, sono ai margini rispetto alle condizioni di normalità".

<sup>603</sup> In riferimento a queste situazioni, l'applicazione dei previgenti indicatori di normalità economica avrebbe potuto determinare delle stime oggettivamente sproporzionate rispetto all'effettiva situazione in cui versava il contribuente. Proprio per evitare questa circostanza, l'Agenzia delle Entrate aveva specificato che, nella fase del contraddittorio endoprocedimentale, l'Ufficio doveva "valutare con estrema attenzione" l'attendibilità del risultato dei singoli indicatori, basandosi sugli elementi forniti dal contribuente (cfr. circolare n. 31/E del 2007).

Più nello specifico, nella citata circolare, l'Amministrazione finanziaria aveva specificato come fosse necessario "tenere in particolare considerazione le situazioni in cui l'attività sia svolta in condizioni di marginalità economica, per le quali gli indicatori provvisori potrebbero comportare stime oggettivamente sproporzionate rispetto alla effettiva situazione del contribuente".

<sup>604</sup> Le ridotte dimensioni della struttura potrebbero derivare, ad esempio, dal ridotto numero di addetti, dallo scarso numero di locali adibiti allo svolgimento dell'attività o, ancora, dalla limitata dotazione di beni strumentali.

Per esempio, tra i soggetti che possono rientrare in questa condizione di marginalità economica possono annoverarsi le imprese di gestione immobiliare che possiedono pochi immobili concessi in locazione, senza né il supporto di alcuna organizzazione, né di lavoro dipendente.

Nella già citata circolare n. 38/E del 2007, l'Agenzia delle Entrate ha affermato che "l'elemento che più fortemente caratterizza tale condizione di marginalità, è comunque rappresentato dalla entità (anche modesta) del giro d'affari che non è in grado di remunerare il pur scarso o inesistente impiego dei fattori della produzione (lavori – immobilizzazioni tecniche materiali e così via)".

- l'assenza di spese per servizi esterni (ovverosia la non esternalizzazione delle fasi di lavorazione e di produzione);
- le modalità organizzative di vendita tradizionali e assolutamente estranee a sistemi di rete (ad esempio l'assenza di rapporti di franchising, l'affiliazione ovvero l'associazione a gruppi di acquisto);
- la ridotta articolazione del processo produttivo e la bassa capacità di penetrazione sul mercato;
- i limiti del mercato di riferimento, dovuti tanto dall'ampiezza territoriale quanto dalla tipologia della clientela;
- la scarsa competitività dei prodotti e dei servizi erogati oppure la non sufficiente capacità produttiva;
- la debolezza in riferimento ai canali di approvvigionamento;
- l'età avanzata del titolare<sup>605</sup>;
- la localizzazione territoriale<sup>606</sup>, intesa sia in senso geografico che in senso di contesto produttivo.

Poiché questi elementi non venivano tenuti in debita considerazione nella fase di elaborazione degli studi di settore, l'Agenzia delle Entrate, nella circolare n. 38/E del 2007, aveva invitato gli Uffici impositori ad avvalersi di specifici *software* che, partendo dai dati dichiarati dal contribuente, avrebbero dovuto fornire un'analisi di massima circa l'eventuale ricorrenza delle menzionate condizioni di marginalità economica, ad ulteriore garanzia del corretto impiego degli studi di settore in sede di accertamento.

Questa possibilità viene meno con l'entrata in vigore degli ISA<sup>607</sup>, dal momento che *“in presenza di particolari situazioni economiche che potrebbero essere anche sintomatiche di condizioni di esercizio dell'attività in condizioni di marginalità, possono al contrario scattare specifici indicatori, in particolare quelli destinati a*

---

<sup>605</sup> Per esempio il fattore età potrebbe determinare una condizione di marginalità economica, come nel caso delle piccole imprese individuali, in specifici comparti produttivi condotti da soggetti anziani che svolgono l'attività seguendo delle logiche non strettamente economiche che li differenziano dalle altre imprese operanti nel comparto.

<sup>606</sup> In riferimento a questo fattore, per esempio, la marginalità potrebbe derivare dall'esercizio dell'attività in ambiti territoriali estremamente svantaggiati, caratterizzati da una situazione economica degradata o da un mercato assai limitato.

<sup>607</sup> Sul tema si vedano i due contributi di BONGI A., *“Nuovi modelli Isa organi della marginalità economica”*, Diritto e Fisco, n. 216, 13 settembre 2019, p. 29 e *“Nuovi ISA...”*, *op. cit.*, pp. 5-6.

misurare il valore aggiunto, in grado di abbassare drasticamente il punteggio finale *del contribuente*”<sup>608</sup>.

Più in generale, la sussistenza di una condizione di marginalità economica non comporta come conseguenza la disapplicazione degli ISA e, pertanto, come chiarito nel paragrafo 3.3. della circolare n. 20 dell’Agenzia delle Entrate, l’unica possibilità per i contribuenti è quella di segnalare tale situazione nel campo “annotazioni”<sup>609</sup> del modello di comunicazione dei dati rilevanti ai fini dell’applicazione degli ISA, così come avveniva con gli studi di settore.

È evidente, tuttavia, che, in questo modo “*il contribuente resterà (...) prigioniero di un punteggio di inaffidabilità e non avrà possibilità alcuna di accesso ai benefici premiali del regime*”<sup>610</sup>.

#### **4. La tutela del contribuente dopo l’introduzione degli ISA: la “scomparsa” del contraddittorio.**

Durante il periodo di vigenza degli studi di settore, a fatica la giurisprudenza era pervenuta alla consacrazione del diritto al contraddittorio preventivo come cruciale ai fini della corretta applicazione di tali strumenti di predeterminazione del reddito. Come ricordato in precedenza, nel 2009 la Corte di Cassazione a Sezioni Unite<sup>611</sup> ha sancito la necessità del contraddittorio preventivo nel caso di utilizzo di

---

<sup>608</sup> BONGI A., “Nuovi modelli ISA...”, *op. cit.*, p. 29.

<sup>609</sup> La segnalazione nel campo “annotazione” avviene attraverso la sintetica descrizione degli elementi necessari per valutare l’effettiva sussistenza della condizione di marginalità economica in questione. Le situazioni di marginalità economica possono riferirsi a situazioni riferibili a condizioni soggettive del titolare (ad esempio l’età avanzata del contribuente in relazione al tipo di attività svolta, lo stato di salute del titolare, l’attività residuale giustificabile in presenza di altri redditi, ecc.), alla localizzazione dell’impresa (ad esempio in un’area di mercato con basso benessere e scarso potenziale di sviluppo economico, ecc.), a delle situazioni riferibili all’impresa (per esempio le ridotte dimensioni della struttura, l’assenza di investimenti, l’assenza di spese per formazione professionale, l’impossibilità di sostenere spese per l’acquisizione di servizi, la debole competitività dei prodotti o dei servizi erogati, ecc.) o, infine, a delle situazioni riferibili al mercato (quali ad esempio una clientela privata di fascia economicamente debole, lo scarso potere contrattuale nei confronti di imprese committenti, l’incapacità o l’impossibilità di diversificare la clientela, la ridotta articolazione del processo produttivo, la situazione di crisi del settore economico di riferimento con correlata impossibilità di operare una riconversione, ecc.).

<sup>610</sup> BONGI A., “Nuovi modelli ISA...”, *op. cit.*, p. 29.

<sup>611</sup> Si vedano, nello specifico, le sentenze della Cassazione, Sezioni Unite, n. 26635, n. 26636, n. 26637 e 26638 del 2009, le quali ravvisano l’essenzialità “*della partecipazione del contribuente alla fase di formazione dell’atto di accertamento mediante un contraddittorio preventivo, che consente di adeguare il risultato dello standard alla concreta realtà economica del destinatario dell’accertamento, concedendo a quest’ultimo, nella eventuale fase processuale, la più ampia facoltà di prova (anche per presunzioni), che sarà, unitamente agli elementi forniti dall’Ufficio, liberamente valutata dal giudice adito*”.

strumenti matematico-statistici; questo confronto, infatti, è essenziale per consentire al contribuente di porre in risalto le proprie caratteristiche in modo da rendere le presunzioni effettivamente calzanti sul soggetto controllato.

È stato quindi evidenziato come, sul punto, gli ISA si sostanziano in un *“ritorno al passato”*<sup>612</sup>, non prevedendo l’instaurazione di alcuna forma di contraddittorio procedimentale con il contribuente<sup>613</sup>.

A seguito dell’entrata in vigore dell’art. 9-bis del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017, in altri termini, è stato posto al centro del rapporto tra Fisco e contribuente non più il contraddittorio preventivo, ma la dichiarazione dei redditi, che costituisce *“(…) l’unico e decisivo momento nel quale il contribuente potrà giocare le sue carte sapendo che, una volta trasmessa la dichiarazione dei redditi, i punteggi ottenuti nei vari indicatori di affidabilità saranno valutati dall’amministrazione finanziaria per eventuali selezioni e analisi del rischio”*<sup>614</sup>.

L’unica (marginale) forma di contraddittorio tra Fisco e contribuente, nell’ambito della disciplina ISA, è quella relativa al procedimento di irrogazione delle sanzioni: il comma 16 dell’art. 9-bis, con riferimento alle violazioni commesse dai contribuenti in merito alla comunicazione dei dati rilevanti per la costruzione ed applicazione degli ISA, prevede infatti che *“(…) L’Agenzia delle entrate, prima della contestazione della violazione, mette a disposizione del contribuente, con le modalità di cui all’articolo 1, commi da 634 a 636, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, le informazioni in proprio possesso, invitando lo stesso ad eseguire la comunicazione dei dati o a correggere spontaneamente gli errori commessi. Del comportamento del contribuente si tiene conto nella graduazione della misura della sanzione. L’Agenzia delle entrate, nei casi di omissione della comunicazione di cui al primo periodo, può altresì procedere, previo contraddittorio, all’accertamento dei redditi, dell’imposta regionale sulle attività produttive e dell’imposta sul valore aggiunto ai sensi, rispettivamente, del secondo comma dell’articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 e dell’articolo 55 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633”*.

La mancata previsione di un contraddittorio tra l’Amministrazione finanziaria e il

---

<sup>612</sup> BONGI A., *“Nuovi ISA...”*, op. cit., p. 5.

<sup>613</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>614</sup> *Ibidem*.

contribuente potrebbe essere giustificata dal fatto che, in via di principio e a differenza degli studi di settore, gli ISA non sono uno strumento di “accertamento” fiscale. Se questo è vero, è comunque innegabile che il punteggio ISA si riflette indirettamente sull’attività di controllo e di accertamento dell’Agenzia delle Entrate<sup>615</sup>.

Alla luce di quanto sopra, sarebbe senz’altro opportuna la previsione di un contraddittorio preventivo, considerata la “scarsa trasparenza” del procedimento di determinazione del punteggio ISA e tenuto conto del fatto che l’affidabilità del contribuente è valutata “a tavolino” e secondo medie statistiche che *“per quanto raffinate possano rivelarsi o apparire, per generare contestazioni pressoché “al buio” da affrontare de visu col contribuente, se del caso, nella fase che verrà dell’accertamento con adesione da questi innescato post notifica dell’avviso di accertamento”*<sup>616</sup>.

In conclusione, rispetto agli studi di settore, l’avvento dei nuovi ISA segna un arretramento nelle posizioni di garanzia e tutela del contribuente<sup>617</sup> che, secondo molti commentatori<sup>618</sup>, *“(…) imporrà, attraverso strumenti giuridici del tutto nuovi rispetto a quelli utilizzati per gli studi di settore, la necessità di introdurre modifiche ed evoluzioni tali da rendere meno vessatori e punitivi i giudizi sintetici di affidabilità fiscale”*.

#### **4.1. Dal contraddittorio preventivo alle “note esplicative”.**

Analizzando la scarsa considerazione che caratterizza, tuttora, l’atteggiamento dell’Amministrazione finanziaria nei confronti delle condizioni di marginalità economica, si è menzionata la possibilità da parte del contribuente di indicare tale

---

<sup>615</sup> NOCERA C., “ISA: la “scomparsa” del contraddittorio nei nuovi indicatori sintetici di affidabilità”, Ipsoa quotidiano, giovedì 16 novembre 2017, p. 5.

<sup>616</sup> NOCERA C., “ISA: il contraddittorio che serve ma non c’è”, Ipsoa quotidiano, giovedì 5 settembre 2019, p. 2.

<sup>617</sup> Secondo la dottrina (cfr. BONGI A., “Nuovi ISA...”, *op. cit.*, p. 6) si tratta di una lacuna di tutela non indifferente. Nell’attesa di un intervento modificativo della disciplina che tenga conto di queste istanze di garanzia dei diritti del contribuente, infatti, *“(…) al di là delle criticità e delle anomalie che influenzano tali giudizi di affidabilità, l’Amministrazione finanziaria utilizzerà i responsi degli ISA per le attività di selezione, dando l’avvio ad accertamenti fiscali nei confronti di contribuenti che potrebbero essere solo apparentemente inaffidabili. E tali accertamenti non saranno motivati sulla base delle pagelle dei nuovi ISA per cui nessuna difesa contro le loro anomalie potrà essere invocata né nei confronti degli organi accertatori né, tantomeno, di fronte ai giudici tributari”*.

<sup>618</sup> BONGI A., “Nuovi ISA...”, *op. cit.*, p. 6.

situazione nelle note esplicative o aggiuntive.

Si tratta di una facoltà già concessa nel periodo di vigenza degli studi di settore.

Tuttavia, la funzione della compilazione di questo campo è diversa rispetto al passato. Per gli studi di settore, infatti, la compilazione del campo “note aggiuntive”, oltre a giustificare la non congruità del contribuente, assumeva rilevanza in sede di contraddittorio obbligatorio con l’Amministrazione finanziaria, mostrandosi come un primo momento di confronto tra Fisco e contribuente<sup>619</sup>. Tutto ciò emergeva già, chiaramente, dal contenuto delle Istruzioni, Parte generale, in merito alla compilazione del modello studi di settore ove si affermava che “(...) nella scheda “note aggiuntive” dell’applicazione Gerico è richiesta l’indicazione delle cause che hanno determinato l’attestazione della non congruità dei ricavi o dei compensi dichiarati rispetto a quelli derivanti dall’applicazione degli studi di settore e/o delle cause che giustificano un’incoerenza rispetto agli indicatori economici individuati dai predetti studi”.

Viceversa, come evidenziato da alcuni commentatori<sup>620</sup>, “*al contrario degli studi di settore le note aggiuntive degli ISA devono essere compilate non per anticipare un contraddittorio, che mai ci sarà, ma per evitare, se possibile, la selezione ai fini delle attività di controllo. Si dovrà cioè far presente, con la maggior chiarezza possibile, che cosa non ha funzionato nell’attribuzione del punteggio ISA e quali sono le reali caratteristiche dell’impresa o dello studio rispetto a quelle misurate dal software ‘il Tuo ISA 2019’*”.

Invero, la stessa Agenzia delle Entrate, nella videoconferenza del 5 settembre 2019, si è soffermata sul grande valore che assumono per il contribuente le note aggiuntive, in cui il contribuente può segnalare situazioni particolari che hanno influenzato il risultato di esercizio.

L’analisi delle “note esplicative” risulta di particolare interesse e novità, avendo esse l’obiettivo di restituire al contribuente un “ritorno” in termini di valutazione e valorizzazione delle proprie comunicazioni. In particolare, la compilazione del quadro “note esplicative” è richiesta ai contribuenti che si trovano in un periodo di non normale svolgimento dell’attività, con l’indicazione della motivazione che ha

---

<sup>619</sup> CARAMASCHI L., “Modelli Isa: a cosa serve il campo “note aggiuntive”?”, Euroconference, 10 agosto 2019, pp. 1-3.

<sup>620</sup> BONGI A., “Nuovi modelli Isa...”, *op. cit.*, p. 29.

impedito lo svolgimento dell'attività economica in maniera regolare e ai contribuenti che hanno presentato l'attestazione delle cause che spiegano la non congruità dei ricavi o dei compensi dichiarati rispetto a quelli derivanti dall'applicazione degli studi di settore e/o le cause che giustificano un'incoerenza rispetto agli indicatori economici individuati dai predetti indici.

In conclusione, senza dubbio il campo delle note esplicative non può essere equiparato ad un momento di contraddittorio endoprocedimentale.

Infatti, il contraddittorio svolge diverse funzioni: a livello generale, esso permette l'esercizio del diritto di difesa da parte del contribuente e consente, in parallelo, all'Amministrazione finanziaria, che si trova in posizione di disallineamento informativo rispetto al contribuente, di conoscere la posizione concreta del singolo contribuente.

Poi, nello specifico degli strumenti presuntivi fondati su medie statistiche, come, appunto, gli ISA, il contraddittorio endoprocedimentale svolge un'ulteriore funzione fondamentale ed essenziale ai fini della legittimità costituzionale degli stessi. Infatti, al fine di essere aderenti al principio di capacità contributiva stabilito dall'art. 53 della Costituzione, ai metodi presuntivi di accertamento e, in particolare, agli ISA deve essere possibile opporre una diversa ricostruzione probatoria e le prove a tal fine utilizzabili devono essere possibili e poter assumere concreto rilievo.

Risulta evidente, quindi, la necessità di un contraddittorio endoprocedimentale al fine di garantire alla "realtà" contributiva ricostruita per il loro tramite un elevato grado di attendibilità<sup>621</sup>.

Tuttavia, qualcuno potrebbe obiettare che, dal momento che gli ISA non sono uno strumento di accertamento poiché il risultato di tali indici, oltre all'accesso o al diniego di una serie di benefici, non ha un effetto diretto ai fini accertativi, l'assenza del contraddittorio endoprocedimentale sarebbe giustificabile, in quanto, data la funzione degli ISA, del tutto superfluo.

In realtà, la mancanza del contraddittorio non è affatto giustificabile per una serie di ragioni.

---

621 Per ulteriore approfondimento si rimanda a LUPI R., *"Metodi induttivi e presunzioni..."*, op. cit., pp. 75 ss. e TOSI L., *"Le predeterminazioni normative..."*, op. cit., pp. 80 ss. e 434 ss.

In primo luogo poiché, comunque, il risultato degli ISA rileva ai fini dell'inserimento o meno nelle cd. liste selettive e ha una ricaduta diretta sulla situazione giuridica del contribuente, permettendogli o negandogli l'accesso ad una serie di benefici premiali.

In secondo luogo perché, in assenza di un contraddittorio endoprocedimentale, l'Amministrazione finanziaria non può venire a conoscenza tempestivamente della posizione in cui versa concretamente il contribuente e potrebbe non essere garantito che la "realtà" contributiva ricostruita con gli ISA sia attendibile e confacente al principio di effettività della capacità contributiva *ex art. 53 Cost.*

#### **4.2. La funzione degli ISA e la selezione dei contribuenti da assoggettare a controllo.**

Alcuni Autori<sup>622</sup> hanno rilevato che gli ISA sono connotati da un certo "strabismo". Infatti, la dizione dell'art. 9-bis, comma 14, del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017, utilizza un'espressione particolarmente ambigua e sancisce testualmente che *"l'Agenzia delle Entrate e il Corpo della Guardia di Finanza, nel definire specifiche strategie di controllo basate su analisi del rischio di evasione fiscale, tengono conto del livello di affidabilità fiscale dei contribuenti derivante dall'applicazione degli indici nonché delle informazioni presenti nell'apposita sezione dell'anagrafe tributaria di cui all'articolo 7, sesto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605"*.

La formulazione della norma non permette di comprendere, in maniera chiara e certa, la funzione degli ISA. L'espressione "tengono conto", infatti, può essere interpretato seguendo due diverse logiche: o coloro che sono molto meritevoli devono essere esclusi dalle attività standardizzate di controllo, oppure quelli che non raggiungono il livello di affidabilità fiscale ritenuto sufficiente – vale a dire il punteggio di 6 – potranno essere individuati come target per i controlli<sup>623</sup>.

Proprio alla luce di ciò, la dottrina è divisa sulla funzione degli ISA. Secondo alcuni, infatti, nonostante le intenzioni legislative di renderli un mero strumento di compliance non avente una diretta conseguenza in materia di accertamento, essi si

---

<sup>622</sup> *Ex multis* si veda NOCERA C., "ISA: il contraddittorio che serve ma non c'è...", *op. cit.*, p. 2.

<sup>623</sup> L'Amministrazione finanziaria, per esempio, ha adottato questa seconda interpretazione.



risolvono, in sostanza, in “(...) un comprimario nella prossima attività di controllo e di accertamento”<sup>624</sup>.

Secondo altri, invece, essi svolgeranno, come sancito espressamente dal legislatore, il ruolo di “nuovo modello comportamentale dell’Amministrazione finanziaria per la selezione dei contribuenti da sottoporre a controllo”<sup>625</sup>.

Secondo questa parte della dottrina, quindi, diversamente rispetto ai previgenti studi di settore, “almeno dal punto di vista normativo non si prevede alcuna ricaduta ‘diretta’ dell’inaffidabilità del contribuente in termini di azioni del fisco”<sup>626</sup>. In altri termini, quindi, secondo questa parte della dottrina<sup>627</sup>, gli eventuali punteggi di inaffidabilità ottenuti in seguito all’applicazione degli ISA non espongono il contribuente a conseguenze dirette in materia di accertamento ma rappresentano, esclusivamente uno degli elementi da prendere in considerazione nel più ampio contesto dell’analisi del rischio.

Questa interpretazione, prevalente in dottrina, sembra apparentemente confermata dalla stessa Amministrazione finanziaria la quale, nel corso di una videoconferenza del 5 settembre 2019, ha puntualizzato che la finalità degli ISA è quella di orientare il controllo sulle attività ad alto rischio ma non in maniera automatica o massiva.

Aderendo a questa lettura, la mancanza di un contraddittorio procedimentale con l’Amministrazione finanziaria potrebbe ritenersi in qualche modo compensata dal fatto che il punteggio ISA non incide direttamente sulla situazione giuridica soggettiva del contribuente<sup>628</sup>.

---

<sup>624</sup> NOCERA C., “ISA: il contraddittorio che serve ma non c’è...”, *op. cit.*, p. 2.

Invero, precisa l’Autore “(...) l’elemento di discontinuità tra studi di settore e Isa, riconducibile al fatto che i primi legittimano l’utilizzo automatico delle risultanze per la rettifica della dichiarazione, mentre i secondi sono strumenti di selezione dei contribuenti da sottoporre a controllo fiscale (per coloro che hanno una modesta affidabilità), seppur chiaro a livello normativo, in concreto è destinato ad affievolirsi”.

<sup>625</sup> NOCERA C., “Guida ai nuovi ISA...”, *op. cit.*, p. 229.

<sup>626</sup> *Ibidem*.

<sup>627</sup> ZAPPI A., “ISA, cronaca di un flop...”, *op. cit.*, pp. 2-3.

<sup>628</sup> Secondo RANDAZZO F., “Manuale di diritto tributario”, Giappichelli editore, Torino, 2018, p. 259, gli ISA non sono uno strumento di accertamento. Il loro obiettivo, invece, sarebbe da inquadrare in termini di maggiore dialogo e collaborazione tra contribuenti e amministrazione finanziaria, con una importante funzione dissuasiva rispetto a comportamenti finalizzati all’evasione fiscale. Tuttavia, si può osservare che gli ISA non possono non avere un impatto sull’attività di controllo calibrata sulla situazione fiscale del singolo contribuente, ad esempio, mediante la selezione delle posizioni a maggiore rischio di evasione, grazie all’applicazione degli indici medesimi.

Se il contribuente presenta un indice molto basso, una volta individuato e sottoposto ad indagine, nei suoi confronti potrà trovare applicazione la strumentazione induttiva ai fini della quantificazione

In conclusione, quindi, a livello teorico e letterale, ci sembra di condividere l'orientamento che qualifica gli ISA come strumenti impiegati per selezionare i contribuenti da controllare. Infatti, il risultato degli ISA preso a base dell'accertamento ai fini fiscali, si sostanzia in una fonte di innesco che resta esterna alla costruzione dell'avviso di accertamento.

Tuttavia, a livello pratico ed operativo, l'Agenzia delle Entrate potrebbe, potenzialmente, impiegare il risultato degli ISA direttamente ai fini dell'accertamento<sup>629</sup>, senza che il contribuente possa, prima di addivenire al contenzioso, confrontarsi, in contraddittorio, con il Fisco.

#### **4.3. La “terra di mezzo” tra inaffidabilità e premialità.**

Un altro aspetto problematico che non è stato ancora debitamente e in maniera approfondita affrontato dall'Agenzia delle Entrate e dalla dottrina riguarda la situazione in cui versano quei contribuenti che ottengono, a seguito dall'applicazione degli ISA, un punteggio superiore alla sufficienza (6) ma inferiore ai livelli di affidabilità cui sono ricollegati i benefici premiali previsti dall'art. 9-*bis*, comma 11, del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017.

L'Agenzia delle Entrate, nel corso dell'incontro del 17 luglio 2019, si è semplicemente limitata a ad affermare che il contribuente con posizionamento tra 6 e 7 non dovrebbe essere sottoposto a controllo sulla base degli elementi di rischio “insiti” nella valutazione di affidabilità fiscale operata dall'ISA. Tale affermazione, inoltre, è stata corroborata dal Fisco facendo esplicito riferimento alla normativa primaria – l'art. 9-*bis*, comma 14, del d.l. n. 50 del 24 aprile 2017 – e al provvedimento attuativo del Direttore dell'Agenzia delle Entrate (protocollo n. 126200 del 10 maggio 2019), che tracciano, appunto, lo spartiacque tra inaffidabilità e premialità in corrispondenza del voto 6.

Anche se la risposta proveniente dall'Amministrazione finanziaria non è dotata

---

del reddito e del volume d'affari ragionevolmente attribuibili a tale soggetto, nel periodo di imposta considerato.

Conseguentemente, gli ISA si collocano all'interno dell'attività istruttoria, espletata dall'Ufficio tributario e facilitano l'utilizzo della strumentazione accertativa, rispetto al contribuente sottoposto ad indagine.

<sup>629</sup> Infatti, come ricordato dalle associazioni di categoria AIDC e UNGDCEC, gli ISA sono “(...) di ausilio ai fini delle predeterminazione dell'affidabilità della propria posizione fiscale, con dirette conseguenze sulla quantificazione delle imposte di periodo”.

dell'ufficialità di una circolare, tuttavia, la dottrina ha avviato alcune brevi riflessioni sul punto.

Secondo alcuni commentatori, invero, era ragionevole attendersi una diversa affermazione da parte dell'Agenzia delle Entrate. Infatti, piuttosto che sottolineare il fatto che il contribuente non dovrebbe essere sottoposto ad accertamento esclusivamente sulla base dei livelli di rischio "insiti" nel risultato di inaffidabilità ottenuto applicando gli ISA, l'Amministrazione finanziaria avrebbe dovuto sancire l'insufficienza del solo risultato degli ISA per sottoporre il contribuente al controllo fiscale<sup>630</sup>.

Detto in altri termini, dal momento che la norma istitutrice degli ISA fa esplicito riferimento ad ulteriori elementi per l'inserimento nel piano dei controlli, un utilizzo diretto degli ISA in materia di accertamento appare, per lo meno, improvvido.

Una seconda osservazione attiene al fatto che, limitandosi a stabilire il raggiungimento di un certo voto come condizione di esclusione dai controlli fiscali, non si terrebbe in considerazione se il voto è stato raggiunto "naturalmente" o per "adeguamento", ovvero sia dichiarando maggiori ricavi e compensi<sup>631</sup>.

In conclusione, considerando comunque che, nelle intenzioni legislative, gli ISA dovrebbero fungere esclusivamente da strumento di selezione dei contribuenti da sottoporre a controllo, quelli che dovessero posizionarsi in questa "terra di mezzo" non dovrebbero rientrare nelle liste selettive.

Tuttavia, la sufficienza del livello di affidabilità non esclude *sic et simpliciter* dalla possibilità di verifica fiscale, dato che, in ogni caso, l'Agenzia delle Entrate deve prendere in considerazione ulteriori elementi per riscontrare il rischio di evasione fiscale.

Pertanto, potenzialmente, anche i contribuenti con punteggio oscillante tra 6 e 7 potrebbero essere sottoposti a controllo da parte dell'Amministrazione finanziaria. Alla luce di queste considerazioni, risulta ancora più evidente la necessità di un dettagliato intervento da parte dell'Agenzia delle Entrate, sia per chiarire l'effettiva valenza del risultato ISA, sia per chiarire la posizione di questi contribuenti "sospesi" tra inaffidabilità e premialità.

---

<sup>630</sup> NOCERA C., "ISA: la "terra di mezzo" tra inaffidabilità e area premiale", Ipsoa quotidiano, sabato 20 luglio 2019, p. 4.

<sup>631</sup> *Ibidem*.

#### **4.4. La possibile rettifica dei dati presenti in anagrafe tributaria.**

Si è detto come, allo stato attuale dell'interpretazione della normativa vigente in materia di ISA, la funzione di questi nuovi strumenti sia, principalmente, quella di selezionare le posizioni contributive da assoggettare a controllo.

Però, dal momento che alla base dell'elaborazione degli ISA vi è l'insieme delle informazioni fornite non solo dal contribuente con la dichiarazione fiscale, ma anche quelle contenute nelle banche dati tributarie ed esterne, bisogna ricordare che tali dati potrebbero non essere veritieri.

Pertanto, alla luce del diritto di difesa del contribuente (art. 24 Cost.) e del principio di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), è opportuna la possibilità per il contribuente di rettificare i dati presenti in anagrafe tributaria, viste le rilevanti conseguenze che gli ISA hanno sulla situazione giuridica del soggetto passivo.

Occorre precisare, in via preliminare, che si tratta di una facoltà e, di conseguenza, non sussiste alcun obbligo specifico per i contribuenti e gli intermediari di modificare i dati precalcolati forniti dall'Agenzia ai fini del calcolo degli ISA. Nel caso in cui l'ISA venga calcolato dal contribuente senza modificare i dati forniti dall'Agenzia, l'esito dell'applicazione dello stesso, sarà ordinariamente non soggetto a contestazioni da parte dell'Agenzia per quanto attiene ai valori delle variabili precalcolate fornite e non modificate.

Tale possibilità è stata esplicitata, dapprima, già in una nota del 15 luglio 2019, per poi essere meglio articolata dall'Agenzia delle Entrate in occasione di un incontro organizzato dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili il 17 luglio 2019.

Durante tale riunione, tra i diversi chiarimenti forniti, l'Amministrazione finanziaria ha specificato che il contribuente, se è certo della correttezza dei dati a sua disposizione, può procedere a modificare le informazioni contenute nell'archivio del Fisco. Tuttavia, questa facoltà è concessa al contribuente solo nell'ipotesi in cui la mancata coincidenza dei dati generi l'applicazione di uno degli indicatori di anomalia<sup>632</sup>.

---

<sup>632</sup> Non sono modificabili, invece, tutte le informazioni che riguardano serie storiche di dati o medie di alcune variabili dichiarate dal contribuente nei sette periodi di imposta precedenti. Precisamente, non si può modificare il valore delle seguenti variabili: numero di periodi di imposta in cui è stato

Pur riconoscendo questa facoltà di modifica, l’Agenzia delle Entrate ha, comunque, chiarito che, in considerazione della fonte, i dati presenti nell’archivio del Fisco sono connotati da un elevato grado di affidabilità e, pertanto, come rilevato in dottrina, sarà opportuno *“porre estrema attenzione nel motivare le ragioni della rettifica”*<sup>633</sup>, tramite il campo specifico delle annotazioni.

#### **4.5. L’errato calcolo del punteggio ISA: quale tutela per il contribuente?**

Nel precedente paragrafo 4. si è sottolineato come, a seguito dell’introduzione degli ISA nell’ordinamento tributario, il contraddittorio endoprocedimentale, faticosamente conquistato nel periodo di vigenza degli studi di settore, è nuovamente scomparso, lasciando il contribuente privo di un momento preliminare di confronto ove esplicitare il proprio diritto di difesa.

Alcuni potrebbero reputare non necessario un momento di contraddittorio tra Amministrazione finanziaria e contribuente dato che, come evidenziato nel paragrafo 4.1., la funzione degli ISA dovrebbe limitarsi ad essere quella di selezionare le posizioni contributive che saranno, eventualmente, sottoposte a controllo da parte dell’Agenzia delle Entrate.

Tuttavia, come si è invece evidenziato analizzando, in particolare, la lettera dell’art. 9-bis, comma 14, della legge n. 50 del 24 aprile 2017, gli ISA sembrano affetti da un certo “strabismo”.

Infatti, l’art. 9-bis, al comma 14, prescrive che *“l’Agenzia delle entrate e il Corpo della guardia di finanza, nel definire specifiche strategie di controllo basate su analisi del rischio di evasione fiscale, tengono conto del livello di affidabilità fiscale dei contribuenti (...)”*. L’utilizzo dell’espressione “tengono conto” risulta essere, invero, molto ambigua; non si comprende appieno se questa considerazione possa comportare un effetto diretto sulle modalità di accertamento o se, invece, no.

---

presentato un modello degli studi di settore e/o dei parametri nei sette periodi di imposta precedenti, la media di alcune variabili dichiarate dal contribuente con riferimento ai sette periodi di imposta precedenti, il coefficiente individuale per la stima dei ricavi/compensi ed il coefficiente individuale per la stima del valore aggiunto.

In questa situazione, non potendo modificare i dati presenti nell’archivio, il contribuente dovrà indicare nel campo “annotazioni” del modello gli errori riscontrati, non potendo, comunque, evitare l’applicazione dell’indicatore di anomalia. Infatti, attraverso questi chiarimenti non verrà modificato il voto finale dell’ISA, ma si forniranno, comunque, delle indicazioni all’Agenzia delle Entrate.

<sup>633</sup> FORTE N., *“ISA: il contribuente può rettificare i dati presenti nell’archivio del Fisco”*, Ipsos quotidiano, giovedì 18 luglio 2019, p. 8.

Anche qualora si aderisca alla tesi, prevalente in dottrina, che vede i nuovi ISA come un mero strumento di selezione dei contribuenti da assoggettare, successivamente ed eventualmente, a controllo fiscale, comunque le risultanze di tali strumenti possono avere delle conseguenze negative sulla situazione giuridica dei contribuenti.

Ad esempio, in caso di errato calcolo del punteggio ISA, il contribuente potrebbe, da un lato, essere inserito nelle liste selettive da parte dell'Agenzia delle Entrate ed essere, potenzialmente, sottoposto a verifica fiscale, ma, dall'altro lato, potrebbe perdere i benefici<sup>634</sup> previsti dall'art. 9-bis, comma 11.

Analizzando questa eventualità, si evince, ancora di più, come il voto degli ISA si atteggi, allo stesso tempo, tanto a discriminante per l'accesso al regime premiale,

---

<sup>634</sup> Su questo aspetto, inoltre, potrebbe verificarsi anche la situazione inversa; ossia, a causa di un'erronea compilazione da parte del contribuente, quest'ultimo potrebbe usufruire di benefici non spettanti.

Secondo quanto affermato dall'Agenzia delle Entrate nella circolare n. 20 del 9 settembre 2019, il raggiungimento di un livello di affidabilità idoneo all'ottenimento di benefici premiali deve ritenersi subordinato alla circostanza che i dati dichiarati dal contribuente ai fini dell'applicazione degli ISA siano corretti e completi. Laddove il raggiungimento di una premialità sia l'effetto della dichiarazione di dati incompleti o inesatti non può ritenersi legittimo il godimento di un beneficio. In altri termini, l'Agenzia delle Entrate potrà contestare la già avvenuta fruizione dei benefici quando per effetto dell'indicazione dei dati corretti risulti un punteggio ISA inferiore dichiarato e richiesto dal provvedimento.

Secondo una parte della dottrina (cfr. AGOSTINELLI M., *"Errore nella compilazione degli ISA – i benefici non spettano – circolare AE 20/2019"*, Progetto gruppo studio, 30 settembre 2019), non sembra convincente la teoria secondo la quale l'infedele rappresentazione dei dati richiesti ai fini ISA possa inficiare sulla spettanza dei connessi già utilizzati benefici e ciò in quanto le norme che regolano gli ISA, nello specifico l'art. 9-bis comma 13, indicano in modo puntuale le condizioni che fanno venire meno la spettanza dei benefici e le condizioni a cui è subordinata l'applicazione del regime premiale. Infatti, solo in caso di violazioni presupposto di reato tributario (D. Lgs. n. 74 del 2000) che comportino l'obbligo di comunicazione ex art. 331 c.p.p. i benefici riferiti alla non applicazione della normativa sulle società di comodo, l'allungamento di un anno della decadenza da accertamento e le presunzioni da redditometro vengono meno.

Dunque, a contrario, si deve concludere che la spettanza dei benefici premiali non vengono meno nel caso di violazioni sostanziali o formali che non sono presupposto di uno dei reati tributari di cui al D. Lgs. n. 74 del 2000.

Inoltre, la tesi della conservazione dei benefici nel caso di violazioni non presupposto di reato, incidenti sulla fedele compilazione dei modelli ISA, trova un ulteriore importante conforto dalla comparazione delle disposizioni che disciplinano il vecchio regime premiale degli abrogati studi di settore (l'art. 10 del d.l. n. 201 del 1998), le quali subordinavano specificatamente la spettanza dei benefici premiali alla corretta compilazione dei modelli degli studi di settore mediante la fedele indicazione dei dati rilevanti all'applicazione degli stessi. Poi, le disposizioni attuative degli studi di settore precisavano che la fedeltà dei dati dichiarati sussiste anche nel caso di errori od omissioni nella compilazione dei modelli degli studi di settore di dati che non comportano la modifica dell'assegnazione al *cluster*, del calcolo dei ricavi o dei compensi stimati e del posizionamento rispetto agli indicatori di normalità e di coerenza rispetto alle risultanze dell'applicazione degli studi di settore sulle base dei dati veritieri. Tali disposizioni, per quanto concerne gli ISA, non si rinvenivano né nella normativa primaria né nei regolamenti secondari, di talché la spettanza dei benefici previsti non potrà essere contestata sulla base di un'errata compilazione dei modelli ISA.

quanto come discrezionalità<sup>635</sup>, in maniera assolutamente discutibile, anche alla luce dell'art. 53 della Costituzione. Infatti, da una parte l'Amministrazione finanziaria potrebbe, a sua discrezione e basandosi esclusivamente sul risultato degli ISA, includere il contribuente nelle liste selettive e sottoporlo a controllo fiscale; dall'altra parte questa scelta dell'Agenzia delle Entrate comporterebbe la perdita dei benefici previsti dal sistema ISA in maniera discriminatoria rispetto agli altri contribuenti che condividono lo stesso voto ma non sono stati inseriti nelle liste selettive.

Tornando all'ipotesi di errato calcolo del punteggio ISA<sup>636</sup>, date le rilevanti conseguenze sulla situazione giuridica soggettiva del contribuente, è indubbio che quest'ultimo debba avere la possibilità di esercitare il proprio diritto di difesa.

Uno dei consigli, più volte sottolineato anche dall'Agenzia delle Entrate<sup>637</sup>, per l'esercizio del diritto di difesa è sicuramente quello di utilizzare il campo delle "note esplicative" o "Annotazioni".

In questo campo, sarà possibile spiegare le differenze tra i dati in possesso del contribuente e quelli in possesso dell'anagrafe tributaria, nonché le eventuali corrispondenti rettifiche operate dal contribuente. Dunque, attraverso il campo delle "note esplicative", l'Amministrazione finanziaria potrà meglio valutare i contribuenti "non affidabili" e, corrispondentemente, i contribuenti che ritengano di aver ottenuto un errato punteggio, potranno addurre le proprie motivazioni per correggerlo.

Fatta eccezione per questa possibilità, il contribuente, in caso di un'errata valutazione<sup>638</sup> da parte degli ISA risulta, essenzialmente, privo di tutela.

Infatti, da un punto di vista procedimentale, l'unico spazio di confronto con l'Amministrazione finanziaria è dato dal campo delle "note esplicative", nella quasi

---

<sup>635</sup> LAMEDICA T., *"Il voto degli ISA come discriminante..."*, op. cit., pp. 2-3.

<sup>636</sup> Secondo quanto sottolineato da BATTISTI G., *"ISA professionisti 2019: alto rischio errori di calcolo. Precompilate da modificare"*, Fisco e Tasse, 12 settembre 2019, per i professionisti il rischio di errori nel calcolo è particolarmente elevato, a causa dell'utilizzo tra i dati precompilati del numero di certificazioni uniche trasmesse dai sostituti.

Tale elevato rischio è stato anche sottolineato dalla stessa Agenzia delle Entrate nella circolare n. 20/E del 9 settembre 2019.

<sup>637</sup> Per esempio nel corso dell'incontro del 17 luglio 2019.

<sup>638</sup> Questa dipende da una serie di elementi. In primo luogo, occorre ricordare che gli ISA si fondano comunque su meccanismi di calcolo poco sensibili e, inoltre, essendo basati su medie statistiche, potrebbero non rispecchiare la situazione concreta del contribuente e risultare erronei.

totale assenza di un contraddittorio endoprocedimentale.

Poi, da un punto di vista sostanziale, come si approfondirà nel paragrafo 6.1, il contribuente risulta sprovvisto di tutela avverso il risultato errato degli ISA anche nel contenzioso tributario.

Infatti, il processo tributario ha, secondo l'opinione maggiormente diffusa e condivisa, una natura impugnatoria<sup>639</sup>; poiché, nel caso degli ISA, non c'è un atto direttamente lesivo degli interessi del contribuente che può essere annoverato nella lett. i) dell'art. 19 del D. Lgs. n. 546 del 1992<sup>640</sup> e, di conseguenza, impugnato dal soggetto passivo, quest'ultimo resta privo di tutela in sede processuale.

## 5. La tutela della *privacy* del contribuente.

Un altro aspetto sicuramente compromesso dall'entrata in vigore degli ISA è quello della tutela della *privacy* del contribuente.

Come sottolineato in dottrina<sup>641</sup>, *“l'introduzione nell'ordinamento tributario nazionale degli indici sintetici di affidabilità fiscale del contribuente (ISA) ripropone la necessità di un'urgente riflessione sulla tutela della riservatezza del cittadino”*.

Inizialmente l'unica tutela della *privacy*, priva di una specifica normativa, era fornita dalla giurisprudenza della Corte Suprema di Cassazione<sup>642</sup>.

---

<sup>639</sup> Infatti, il contribuente può presentare un ricorso alle Commissioni Tributarie soltanto qualora sia leso da uno degli atti elencati dall'art. 19 del D. Lgs. n. 546 del 1992.

<sup>640</sup> Anche se la giurisprudenza ha, nel corso del tempo, dato una lettura ampia della lett. i) dell'articolo poc'anzi citato, la quale prevede la possibilità di proporre ricorso avverso *“ogni altro atto per il quale la legge ne preveda l'autonoma impugnabilità davanti alle commissioni tributarie”*, comunque è indubbio che, nel caso degli ISA, non c'è un atto direttamente lesivo degli interessi del contribuente che può essere impugnato dal contribuente in sede processuale.

<sup>641</sup> CALZOLARI A., *“Privacy sempre più a rischio con ISA e indagini finanziarie”*, articolo pubblicato sul sito Venero & Partners, 18 ottobre 2019.

<sup>642</sup> La Corte Suprema di Cassazione si è, infatti, mostrata sempre particolarmente sensibile alla tematica, procedendo ad un corretto bilanciamento tra la tutela della *privacy* e gli altri diritti di volta in volta in gioco.

Per esempio, con la sentenza n. 9382 del 2019 la Cassazione, confermando un orientamento consolidato (cfr. Cassazione, sezione civile, sentenza n. 20085 del 21 luglio 2008; Cassazione, sezioni unite, sentenza n. 9687 del 22 aprile 2013; Cassazione, sezione civile, sentenza n. 14326 del 24 giugno 2014), ha affermato che la tutela del dato sensibile prevale rispetto alla generica esigenza di trasparenza amministrativa. Tale prevalenza emerge tanto effettuando un bilanciamento tra i due interessi costituzionalmente rilevanti, sia considerando la normativa in materia di protezioni dei dati personali, la quale sarebbe elusa se si facessero prevalere le esigenze di trasparenza della pubblica amministrazione per diffondere i dati relativi alla salute degli interessati.

Da ultimo, è intervenuta con l'ordinanza n. 34113 del 19 dicembre 2019 e ha ribadito le disposizioni afferenti il principio di necessità nel trattamento dei dati previsto dall'art. 3 del D. Lgs. n. 196 del 2003 nonché quanto previsto dall'art. 11 lett. d), richiedente la pertinenza, la completezza e la non



Successivamente, in ottemperanza alle direttive promulgate in ambito europeo, sono stati emanati la legge n. 675 del 1996<sup>643</sup> e il D. Lgs. n. 196 del 2003.

Oggi, inoltre, la *privacy* del cittadino è tutelata non solo da disposizioni legislative nazionali, ma anche dal nuovo Regolamento generale sulla protezione dei dati (cd. GDPR, *General Data Protection Regulation*, Regolamento UE 2016/679, entrato in vigore a partire dal 25 maggio 2018)<sup>644</sup>.

Da sempre il legislatore ha considerato l'evasione una "priorità nazionale"<sup>645</sup> che consente la limitazione dei diritti di riservatezza e di tutela della *privacy* dei cittadini. Infatti, le attività di prevenzione e di contrasto all'evasione sono considerate alla stregua di veri e propri obiettivi di rilevante interesse pubblico.

Oggi, le criticità maggiori possono rinvenirsi, in particolare, nell'art. 14 del d. l. n. 124 del 26 ottobre 2019 il quale ha introdotto due nuovi commi, il 5-*bis* e il 5-*ter*, all'articolo 1 del D. Lgs. n. 127 del 2015 in materia di trasmissione telematica delle operazioni IVA<sup>646</sup>.

---

eccedenza dei dati rispetto alle finalità per cui sono raccolti e trattati (tali articoli sono stati, di recente, abrogati e sostituiti dal D. Lgs. n. 101 del 2018).

<sup>643</sup> Erroneamente etichettata come "legge sulla *privacy*", questa definizione non tiene conto delle reali finalità ed ermeneutiche della normativa che sono quelle dirette a garantire che il trattamento dei dati personali avvenga secondo certi limiti e non quelle di difendere la sfera complessiva del diritto alla riservatezza del cittadino.

Sul punto era intervenuto il Tribunale di Milano, sezione I civile, con il decreto 27 settembre 1999, decidendo sul caso Olcese vs. Corriere della Sera, "(...) *in proposito, occorre innanzitutto affermare (...) che la l. 675/96 – ancorché concluda in preambolo la 'finalità' di garantire 'il rispetto dei diritti, delle libertà fondamentali nonché della dignità' della persona, 'con particolare riguardo alla riservatezza ed all'identità personale' (...) – non può essere né riguardata alla stregua di un vero e proprio 'statuto generale della persona' né ritenuta più accentuatamente rivolta alla tutela della persona che alla disciplina sul trattamento dei dati. Simili impostazioni appaiono, infatti, inficiate da un vizio di prospettiva, giacché confondono aspetti diversi e concettualmente infungibili, quali la ratio della normativa (ruolo, nella specie, testualmente assegnato alla protezione dei fondamentali diritti della persona: cfr. la rubrica ed il 1° comma dell'art. 1) e la sua sfera di operatività (nella specie, univocamente identificabile, alla luce del titolo e della complessiva disciplina della legge, nel fenomeno del 'trattamento dei dati personali'); aspetti diversi, che solo complementariamente integrandosi concorrono a definire compiutamente il bene giuridico oggetto della tutela accordata: i diritti fondamentali della persona con specifico, ed esclusivo, riferimento alle implicazioni inerenti all'attività di 'trattamento dei dati personali'*".

<sup>644</sup> Il testo normativo introdotto a livello europeo è sicuramente molto innovativo. Inoltre, soprattutto la giurisprudenza unionale, è più volte intervenuta sull'argomento, enfatizzando l'importanza del diritto alla *privacy*. Infatti, il legislatore comunitario si è orientato verso un'ottica di circolazione dei dati, prefiggendosi l'obiettivo di raggiungere il generale bilanciamento di interessi tra titolare, ossia colui che ha un interesse a ricevere e a trattare i dati, e l'interessato, ossia colui che mette a disposizione del titolare i propri dati. Si passa, quindi, dal vedere il diritto alla *privacy* come diritto ad essere lasciati soli ad una visione innovativa.

<sup>645</sup> BONGI A., "Privacy in soffitta per combattere l'evasione", *Diritto e Fisco*, n. 258, 1° novembre 2019, p. 26.

<sup>646</sup> L'IVA è il tributo maggiormente evaso, in proporzione al gettito, non solo in Italia ma nell'Unione Europea. Infatti, secondo uno studio della Commissione Europea pubblicato il 21

In particolare, il nuovo comma 5-bis consente l'utilizzo dei dati contenuti nei *file XML* delle fatture elettroniche tanto alla sola Guardia di Finanza nell'assolvimento delle funzioni di polizia economica e finanziaria, tanto, congiuntamente, alla Guardia di Finanza e all'Agenzia delle Entrate per le attività di analisi del rischio e controllo ai fini fiscali, inclusi i controlli incrociati con i dati contenuti in altre banche dati conservate dalla stessa Agenzia o da altre amministrazioni pubbliche, al fine di favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili. Un atteggiamento simile a quello che ha portato all'introduzione e all'utilizzo degli ISA, funzionali alla costruzione delle cd. liste selettive<sup>647</sup>.

In conclusione, *“preso atto che la privacy e la tutela dei dati può essere messa in soffitta per il contrasto all'evasione occorre però essere consapevoli che non tutto ciò che è presente in anagrafe tributaria corrisponde al vero e può essere utilizzato senza verifiche e senza il coinvolgimento in contraddittorio con il diretto*

---

settembre 2018, nel corso del 2016 l'Unione Europea ha perso un valore pari a quasi 150 miliardi di euro derivante dall'IVA. L'Italia, sempre secondo il medesimo studio, oltre ad essere il terzo Paese con la maggiore discrepanza tra gettito previsto e gettito effettivamente riscosso (pari a circa il 25,9%), si è aggiudicata il primato per l'evasione dell'IVA in valore nominale, raggiungendo il tetto di 35,9 miliardi di euro.

Il motivo per cui l'IVA tende ad essere il tributo maggiormente evaso dipende da una serie di specifiche ragioni, sapientemente evidenziate dalla dottrina (cfr. SALVINI L. (a cura di), *“Diritto tributario delle attività economiche”*, Giappichelli Editore, Torino, novembre 2019, capitolo VI).

In primo luogo, l'evasione dell'IVA è *“immediatamente monetizzabile”*. In secondo luogo, la mancata documentazione delle operazioni rilevanti ai fini IVA ha anche una ricaduta *“positiva”*, per l'evasore, ai fini delle imposte sui redditi, *“posto che la fattura o lo scontrino fiscale costituiscono documento fiscale rilevante ai fini anche delle imposte dirette ed è sulla loro base che vengono determinati i ricavi che concorrono alla formazione della base imponibile”*.

Infine, i consumatori finali non hanno un interesse economico all'emersione fiscale dell'acquisto che stanno compiendo, dal momento che, ai sensi dell'art. 19 del d. P. R. n. 633 del 1972, non hanno il diritto di detrazione.

<sup>647</sup> In particolare, i due citati provvedimenti evidenziano come l'obbligo di fatturazione elettronica coinvolga dei dati eccedenti il fine, seppur legittimo, di interesse pubblico collegato all'accertamento fiscale e la cui memorizzazione risulta sproporzionata, sia per quantità che per qualità delle informazioni, rispetto alle reali esigenze perseguite.

Infatti, il flusso di informazioni derivante dal trattamento in oggetto coinvolge anche notizie sul rapporto tra cedente e cessionario come, a titolo esemplificativo e non esaustivo, sconti applicati, fidelizzazioni e abitudini di consumo, non pertinenti rispetto alle esigenze di accertamento a fini fiscali.

È altresì evidente come tali disposizioni del Decreto fiscale rischino di porsi in contrapposizione con le previsioni di cui all'art. 23 del Regolamento UE 2016/679647 e con i recenti provvedimenti del 15 novembre e del 20 dicembre 2018 del Garante per la protezione dei dati personali. Ne è consapevole lo stesso legislatore che ha disposto che, nell'utilizzazione dei file acquisiti delle fatture elettroniche, la Guardia di Finanza e l'Agenzia delle Entrate, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, dovranno adottare idonee misure di garanzia, anche a carattere prettamente organizzativo, per tutelare i diritti e le libertà degli interessati, conformemente alle disposizioni del Regolamento UE 2016/679.

*interessato*”<sup>648</sup>.

## **6. Prospettive di difesa del contribuente.**

Nel corso della trattazione, si è più volte sottolineato come i principi di capacità contributiva e di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione, impongano la tutela, in sede tributaria e già nel corso del procedimento amministrativo, del diritto di difesa del contribuente.

Lo strumento principe per raggiungere tale obiettivo, come è emerso dall’analisi svolta nei paragrafi precedenti, è il contraddittorio. Come evidenziato dalla dottrina<sup>649</sup>, infatti, esso rappresenta la massima garanzia di giustizia per il contribuente, sostanziandosi nel diritto di difesa<sup>650</sup> del cittadino al quale, prima di subire gli effetti di un provvedimento, deve essere garantita la possibilità di partecipare al procedimento, sulla base del quale verrà poi emanato l’avviso di accertamento, potendo, quindi, svolgere un ruolo attivo nella formazione di tale atto. Inoltre, tale strumento attua una parità di armi e posizione<sup>651</sup> tra le due parti, consentendo sia al contribuente che al Fisco di addurre elementi e documenti su cui confrontarsi. In particolare, dal momento che l’Amministrazione finanziaria si trova in una posizione di disallineamento informativo rispetto alla situazione del singolo contribuente, solo attraverso il contraddittorio endoprocedimentale essa può venire a conoscenza delle specificità del caso concreto.

---

<sup>648</sup> BONGI A., “*Privacy in soffitta...*”, *op. cit.*, p. 26.

<sup>649</sup> DI GENNARO G., “*La corte di giustizia e il contraddittorio endoprocedimentale: obbligatorio per tutti gli accertamenti iva?*”, *diritto.it*, 21 maggio 2012.

<sup>650</sup> Tale diritto di difesa, ovviamente, deve assicurare non solo una difesa tecnica ma anche e soprattutto sostanziale. La prima accezione si sostanzia nel diritto di avere un difensore (art. 12 dello Statuto dei diritti del contribuente). Invece, la seconda accezione si sostanzia nel diritto del contribuente stesso di scegliere la tesi sulla quale dibattere la propria posizione, ovvero la scelta di ammettere la propria colpevolezza o propugnare, viceversa, la propria innocenza.

Proprio per tutelare questa seconda accezione, l’articolo 24 della Costituzione garantisce l’accesso al diritto di difesa a tutti i cittadini, prevedendo la possibilità di accedere al patrocinio a spese dello Stato per coloro i quali, a causa delle condizioni economiche, non sarebbero altrimenti in grado di sostenere il costo dell’onorario di un avvocato.

<sup>651</sup> La volontà di rendere effettivamente dotati delle stesse armi ha mosso l’intervento legislativo della legge n. 15 dell’11 febbraio 2005, con il quale si è innovata la legge n. 241 del 1990 in materia di procedimento amministrativo, dettando una disciplina più organica e completa riguardo la trasparenza degli atti.

Inoltre, il nuovo comma 1-*bis* dell’art. 1 della legge n. 241 del 1990, il quale recita che “*la Pubblica amministrazione, nell’adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente*”, ha equiparato, per quanto possibile, il rapporto tra Pubblica amministrazione e cittadini a quello tra privati, instaurando un rapporto paritetico e collaborativo ed abolendo il carattere autoritario.

Quindi, in sostanza il principio del contraddittorio si risolve nell'esigenza di garantire il diritto dei diretti interessati ad essere coinvolti nei procedimenti, affinché possano essere ascoltati e possano influenzare quello che sarà il contenuto del provvedimento finale del procedimento, *i. e.* l'avviso di accertamento.

Ora, la disciplina ISA non ha (o non dovrebbe avere) effetti sull'attività di accertamento dell'Agenzia delle Entrate e, quindi, l'eventuale punteggio insufficiente del contribuente non dovrebbe (almeno in linea teorica) comportare l'automatica emissione di un avviso di accertamento. Ciò non toglie, tuttavia, che il punteggio ISA incida comunque sulla posizione soggettiva del singolo contribuente, ancorché solo in via indiretta e precludendo l'accesso al sistema dei benefici premiali previsti dall'art. 9-*bis*.

La lesione degli interessi del contribuente potrebbe essere ancora più grave nel caso in cui, per effetto di un punteggio insufficiente, il contribuente venisse inserito nelle liste selettive ed assoggettato ad un accertamento fiscale. In questo caso, infatti, sarebbe proprio la disciplina ISA a comportare un diretto pregiudizio per il soggetto che non abbia realizzato un punteggio in linea con le medie statistiche.

Proprio queste considerazioni conducono a ritenere che l'assenza di un contraddittorio endoprocedimentale in ambito ISA si risolva in una violazione di precetti costituzionali già sul piano del rispetto del principio di capacità contributiva, dal momento che il contribuente potrebbe essere ingiustamente privato dei benefici premiali e/o addirittura sottoposto ad accertamento sulla base di una valutazione statistica che potrebbe essere molto distante dalla concreta situazione in cui esso versa.

Questa problematica è ancora più grave se si considera che, come meglio si vedrà nel prossimo paragrafo, data l'assenza, in ambito ISA, di un atto immediatamente lesivo ed impugnabile *ex art. 19* del D. Lgs. n. 546 del 1992, anche la tutela del contribuente nel contenzioso tributario appare fortemente limitata.

### **6.1. La mancanza di un atto impugnabile immediatamente lesivo in ambito ISA e la struttura "impugnatoria" del processo tributario.**

Come brevemente accennato in chiusura del precedente paragrafo, le prospettive difensive del contribuente in sede processuale sono estremamente ridotte,

soprattutto a causa della mancanza di un atto impugnabile immediatamente lesivo in ambito ISA e, contemporaneamente, a causa della struttura “impugnatoria” del processo tributario.

A tal proposito, infatti, la dottrina<sup>652</sup> è sempre stata divisa, soprattutto in passato, in merito all’esatta determinazione della natura<sup>653</sup> del contenzioso tributario tra due

---

<sup>652</sup> Ovviamente, anche nella dottrina si possono riscontrare delle posizioni intermedie o particolari. Ad esempio vi è chi ritiene che la tutela che si ottiene dal processo tributario è duplice: “(...) di tipo costitutivo e quindi finalizzato all’annullamento totale o parziale, quando si è di fronte a veri e propri provvedimenti amministrativi per i quali il contribuente lamenta solo lesioni di interessi legittimi. Mentre di tipo dichiarativo se essendo in presenza di meri atti amministrativi il contribuente può lamentare la lesione di diritti soggettivi” (cfr. DIRITTI A DIROTTA, “La natura costitutiva o dichiarativa del processo tributario”, 29 novembre 2019).

Ancora, secondo MUSCARA’ S., “Seminario di Aggiornamento Professionale per i magistrati delle Commissioni Tributarie della Regione Sicilia – Catania”, 21-22 ottobre 2016, “(...) Con l’avvento della giurisdizione estesa a tutti i tributi, si è creato una sorta di doppio binario, nel senso che allo schema del processo strutturalmente impugnatorio dei provvedimenti impositivi di cui all’art. 19, per tutte le altre “determinazioni amministrative” assunte dall’Agenzia dall’ente impositore, formulate anche non mediante provvedimenti ma meri atti, il criterio discriminatore ai fini dell’accesso alla giurisdizione si fonda, per l’appunto, come in tutti gli altri settori della tutela giurisdizionale, sul principio dell’interesse ad agire ex art. 100 c.p.c., quanto dire l’idoneità dell’atto a incidere sulla sfera giuridico-patrimoniale del contribuente. Essendo questo l’odierno criterio nella variegata realtà dell’agire amministrativo, allorché non si esprima mediante provvedimenti impositivi, il principio di tassatività, come lo si intendeva comunemente, nel senso di criterio di stringente selezione per l’accesso alla giurisdizione, è quindi venuto definitivamente meno. Pertanto, il giudice del merito si deve preliminarmente confrontare, per ritenere, o meno, ammissibile il ricorso del contribuente allorché l’amministrazione non abbia emanato il provvedimento costitutivo della pretesa (ma l’abbia, comunque, formulata), con il richiamato principio (e al riguardo sono di già emerse valutazioni difformi che neanche le sezioni unite sono valse a dirimere)”.

<sup>653</sup> Tutta la dottrina e la giurisprudenza sono, comunque, concordi sul fatto che per comprendere appieno la natura del processo tributario sia fondamentale, prima, conoscerne gli aspetti strutturali. Nello specifico, fondamentale è la lettera dell’art. 19 del D. Lgs. n. 546 del 1992 che ha la funzione di “stabilire, elencandoli in maniera esplicita, contro quali atti il ricorso alla commissione tributaria possa essere autonomamente proposto” (cfr. BASILAVECCHIA M., “Funzione impositiva e forme di tutela. Lezioni sul processo tributario”, terza edizione ampliata, Giappichelli editore, Torino, 2018, p. 51)

Il primo comma, contiene l’elenco tassativo degli atti che possono essere oggetto di impugnazione autonoma dinanzi alle Commissioni tributarie.

Il secondo comma, poi, pone l’obbligo a carico dell’Amministrazione finanziaria e dell’ente locale di indicare, in ogni atto impugnabile, termini e modalità per la proposizione del ricorso, nonché la Commissione tributaria competente; tutto ciò in ottemperanza ai principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell’azione della Pubblica amministrazione (art. 97 Cost.).

Infine, il comma probabilmente più importante ai fini dell’esatta qualificazione della natura del processo tributario è il comma terzo. Dopo aver disposto che gli atti diversi da quelli indicati nell’art. 19 non possono essere autonomamente impugnati, il comma terzo chiarisce, infatti, definitivamente il carattere di annullamento del processo tributario.

Gli atti impugnabili, infatti, con la sola esclusione dell’avviso di accertamento, sono sostanzialmente visti come autonomi rispetto al rapporto tributario sottostante. Essi sono impugnabili solo per vizi propri e, cioè, per inesattezze, errori, omissioni e false applicazioni di legge, contenuti nell’atto impugnato ed esclusivamente in quello.

Il contribuente può risalire al rapporto tributario posto a base della pretesa tributaria, solo nel caso in cui, in occasione dell’impugnazione di un atto diverso dall’avviso di accertamento, quest’ultimo non sia stato preceduto dalla rituale notificazione di un atto motivato.

orientamenti: chi ravvisa la somiglianza del processo tributario a quello amministrativo e qualifica la natura di esso come “impugnatoria”; chi, invece, ritiene che, malgrado la sua struttura “impugnatoria”, il processo tributario abbia la natura del processo dichiarativo di stampo civilistico.

Secondo la teoria costitutiva, gli atti impositivi del Fisco avrebbero, appunto, efficacia costitutiva dell’obbligazione tributaria e, quindi, il processo tributario sarebbe riconducibile al paradigma del processo di “impugnazione-annullamento”. In questa ipotesi, dunque, il contribuente potrebbe contestare la regolarità degli atti emessi nei suoi confronti e, quindi, sarebbe destinato a concludersi con una pronuncia relativa non all’accertamento del merito della pretesa erariale, ma, semplicemente, alla sussistenza o meno dei vizi denunciati.

Dunque, secondo gli esponenti della cd. “teoria costitutiva”<sup>654</sup>, il processo tributario è finalizzato all’annullamento – totale o parziale – del provvedimento lesivo degli interessi del contribuente, atto espressivo di un potere pubblico di imposizione.

In altri termini, il processo tributario si sostanzia in un giudizio in cui l’attore in senso formale è il contribuente ma l’attore in senso sostanziale è l’Amministrazione finanziaria che ha emesso l’atto oggetto di impugnazione.

---

In passato, sia la giurisprudenza che la dottrina, commentando il disposto dell’art. 19, hanno parlato di “tassatività” degli atti impugnati, intendendo, quindi, l’elenco in senso rigido, escludendo applicazioni estensive o analogiche e riconoscendo, invece, “portata integrativa dell’elenco alle sole disposizioni di legge espressamente dichiarative dell’impugnabilità autonoma di atti diversi” (cfr. BASILAVECCHIA M., “Funzione impositiva e forme di tutela...”, *op. cit.*, p. 51).

Oggi, come sottolineato dalla dottrina (cfr. BASILAVECCHIA M., “Funzione impositiva e forme di tutela...”, *op. cit.*, p. 51) si tende a preferire un’altra interpretazione dell’art. 19, comma 1, “e a prendere atto che la norma preposta a definire i confini della giurisdizione tributaria, dopo le modifiche intervenute fino al 2001, è quella derivante dall’art. 2. Stabilita la natura tributaria della controversia (...), l’art. 19 va letto e interpretato in modo tale da rendere tendenzialmente possibile lo sviluppo più completo delle forme di tutela”.

Più che di “tassatività”, si dovrebbe, dunque, parlare di “predeterminazione normativa degli atti impugnabili, che non si presta ad una rigidità assoluta, ma consente una valutazione flessibile della impugnabilità autonoma di ciascun atto che possa essere definito, nelle sue caratteristiche, nella sua funzione e nei suoi effetti, come equivalente agli atti catalogati nell’art. 19, comma 1” (cfr. BASILAVECCHIA M., “Funzione impositiva e forme di tutela...”, *op. cit.*, p. 52).

Inoltre, questa elencazione permette anche agli schemi di attuazione dei tributi di svolgersi secondo un ordine prestabilito, anche a tutela della regolarità dei flussi di gettito, regolando per legge l’accesso al giudice e quindi predeterminando, in sostanza, l’interesse ad agire, la cui sussistenza, invece, negli altri processi è rimessa alla valutazione del giudice *ex art. 100 c.p.c.*

Per maggiore approfondimento si rimanda al volume di BASILAVECCHIA M., “Funzione impositiva e forme di tutela...”, *op. cit.*

<sup>654</sup> FORGIONE G., “Il processo tributario: evoluzione storica”, Amministrazione e contabilità pubblica, 2010, pp. 1-19.

Per esempio, come sottolineato da uno dei sostenitori di questo orientamento<sup>655</sup>, “(...) il processo tributario ha natura impugnatoria ed ha a oggetto non solo l’atto opposto (es: avviso d’accertamento) ma anche il rapporto come definito dall’atto (ossia il diritto di credito dell’ente impositore). Precisamente, il processo tributario ha come scopo non solo l’eventuale mera eliminazione dell’atto impugnato ma anche la decisione nel merito; il giudice tributario qualora ritenga che l’atto impugnato sia immune da vizi ma riscontri l’infondatezza totale o parziale della pretesa creditoria del Fisco, pronuncia una sentenza di accoglimento del ricorso con la quale o viene annullato in toto l’atto oppure viene quantificata la summenzionata pretesa nel limite del petitum delle parti. Piuttosto, nel caso in cui il giudice tributario ritenga che l’atto impugnato sia affetto da vizi emette una sentenza di accoglimento del ricorso senza considerare il merito; in ultimo, nell’ipotesi in cui sia ritenuto infondato il ricorso del contribuente (poiché l’atto non è viziato e la pretesa creditoria dell’A.F. è fondata), il giudice pronuncia una sentenza di rigetto del ricorso”.

Secondo l’indirizzo dichiarativista, invece, gli atti dell’Amministrazione finanziaria avrebbero efficacia dichiarativa di obbligazioni già sorte, quindi in questa prospettiva, il processo tributario sarebbe riconducibile al modello di un processo di “impugnazione-merito” e le azioni esperibili dal contribuente sarebbero di accertamento negativo del credito vantato dalla stessa Amministrazione o di accertamento del diritto al rimborso da lui vantato.

I fautori di questa seconda tesi<sup>656</sup>, quindi, ritengono che esso abbia ad oggetto l’accertamento negativo dell’obbligazione tributaria e che quando l’Amministrazione finanziaria, prima dell’emanazione del provvedimento

---

<sup>655</sup> VILLANI M., “Il giudicato tributario e il giudizio di ottemperanza”, Diritto.it, 2017, pp. 1-9.

<sup>656</sup> Ad esempio, tra i vari esponenti di questo orientamento vi è FORGIONE G., “Il processo tributario...”, *op. cit.*, pp. 5-6, il quale qualifica il processo tributario fra quelli di “impugnazione merito”, “in quanto finalizzato non all’eliminazione dell’atto impugnato, ma all’emanazione di una decisione di merito, sostitutiva della dichiarazione del contribuente e dell’accertamento già emesso. Nel caso in cui l’atto presenti dei vizi sostanziali” secondo l’Autore, “il giudice non può semplicemente annullare l’atto, ma è tenuto a riesaminare la pretesa entro i limiti posti dalle domande delle parti. L’impugnazione implica il potere-dovere del giudice di quantificare la pretesa entro i limiti richiesti dalle parti. Pertanto, ove il giudice tributario non ritenga nullo l’avviso di accertamento emesso dall’ufficio, procede ad una valutazione di merito circa il fondamento della pretesa tributaria e determina l’imposta dovuta entro i limiti posti dalla domanda delle parti”.

Per ulteriore approfondimento sul tema si rinvia, anche, ad alcune pronunce della Cassazione: sentenza, sez. V, n. 19079 del 1° settembre 2009, n. 22184 del 6 agosto 2008, n. 11217 del 16 maggio 2007, n. 15825 del 12 luglio 2006 e n. 8581 del 12 aprile 2006.

impositivo, confezioni, comunque, degli atti espressivi di una pretesa, deve essere concesso l'accesso immediato alla tutela.

Detto altrimenti, “(...) l'atto da impugnare rappresenta solo il mezzo attraverso cui l'ente impositore avanza le proprie pretese, pertanto l'oggetto del processo viene individuato nel sottostante rapporto d'impresa”<sup>657</sup>.

Come ben sottolineato da acuta dottrina<sup>658</sup>, il D. Lgs. n. 546 del 1992 qualifica il processo tributario come un processo di impugnazione di atti autoritativi, essendo autoritativo sia l'avviso di accertamento, sia gli altri atti impugnabili enumerati nell'art. 19 del D. Lgs. n. 546 del 1992<sup>659</sup>, il quale delimita l'oggetto del processo tributario elencando gli atti impugnabili.

Tuttavia, come si vedrà più dettagliatamente tra poco, nella giurisprudenza della Cassazione – con riguardo all'impugnazione dell'avviso di accertamento – ha preso corpo un modello spurio di processo, in cui coesistono i due orientamenti sopra citati: il primo è quello impugnatorio (o sull'atto)<sup>660</sup>, mentre il secondo riflette lo schema del processo dichiarativo (o sul rapporto).

La giurisprudenza, infatti, si è sempre collocata in una posizione intermedia tra questi due “fuochi”, svalutando tali differenziazioni e ritenendo che il processo

---

<sup>657</sup> FORGIONE G., “Il processo tributario...”, *op. cit.*, p. 5.

<sup>658</sup> TESAURO F., “Giustizia Tributaria e giusto processo”, *Rassegna Tributaria*, 2/2013, pp. 1-23.

<sup>659</sup> Solo quando viene impugnato il silenzio-rifiuto di un'istanza di rimborso, il processo non è rivolto verso l'annullamento di un atto.

<sup>660</sup> Secondo questo orientamento, l'oggetto del giudizio è limitato ai motivi di impugnazione, costituenti la *causa petendi* della domanda di annullamento dell'atto impositivo (cfr. Cassazione, sentenza n. 9754 del 18 giugno 2003); non è ammessa l'azione preventiva di mero accertamento, anche se è stato emesso un atto amministrativo generale (cfr. Cassazione, sentenza n. 10999 del 1993, n. 5841 del 1993 e n. 24011 del 2007. In quest'ultima si legge che “*certamente l'azione di accertamento negativo è estranea alla struttura del processo tributario (...) prevedendo (...) art. 2, comma 1, (...) che la tutela del contribuente si attui mediante la proposizione di ricorsi avverso specifici atti di accertamento o di imposizione dell'amministrazione finanziaria ovvero avverso il rigetto di istanze di rimborso di somme indebitamente pagate (...) sicché qualora non emerga, mediante un atto concreto (...) di esercizio della pretesa tributaria, la volontà impositiva dell'amministrazione nei confronti di un determinato soggetto di imposta, deve ritenersi improponibile l'azione di accertamento negativo*”); la legittimazione passiva spetta a chi ha emesso l'atto impugnato o non ha emanato l'atto richiesto; il ricorrente non può sottoporre al giudice questioni estranee all'atto impugnato (cfr. Cassazione, sentenza n. 4125 del 22 marzo 2002); l'amministrazione non può fondare la sua difesa su titoli diversi da quelli presupposti dall'atto impugnato; sono improponibili le azioni riconvenzionali; il contribuente non può opporre alla pretesa fiscale un proprio controcredito; il giudice tributario può annullare gli atti impugnati; l'inammissibilità delle azioni cautelari *ante causam*, finalizzate a inibire o sindacare un'attività amministrativa prima che questa si sia tradotta nell'emanazione di un atto impugnabile, ecc. Come evidenziato da TESAURO F., “Giustizia Tributaria...”, *op. cit.*, pp. 1-23, da queste premesse seguono poi dei corollari, non condivisi dalla giurisprudenza.



tributario, da una parte, ha la struttura del processo amministrativo, poiché l'impulso all'azione è dato dall'impugnazione di un atto, ma, dall'altra parte, presenta la natura dichiarativa propria del processo civile, il quale è finalizzato ad accertare l'esistenza di un rapporto obbligatorio.

Detto in altri termini, anche la giurisprudenza afferma il carattere autoritativo dell'atto impositivo e riconosce poteri di annullamento al giudice tributario, ma il processo si atteggia a impugnatorio solo nel momento dell'avvio (è quindi solo "formalmente" impugnatorio)<sup>661</sup>, e, una volta avviato, cambia natura per divenire un processo di cd. "impugnazione-merito"<sup>662</sup>.

Ovviamente, occorre poi distinguere a seconda che l'atto risulti affetto da vizi formali o sostanziali. Nel primo caso, infatti, la cognizione del giudice non si estende al rapporto d'imposta ma si arresta al giudizio sull'atto; nel secondo caso,

---

<sup>661</sup> Gli atti impositivi hanno, esclusivamente, lo scopo di provocare la reazione del contribuente (cd. *provocatio ad opponendum*).

In questo contesto, quindi, il processo tributario non garantisce solo una tutela sostitutiva nei confronti degli atti emessi dall'ente impositore, ma rappresenta anche lo strumento per far valere situazioni giuridiche diverse dal diritto all'annullamento dell'atto, che permettono al contribuente di chiedere al giudice di ridurre la base imponibile o l'imposta dovuta.

<sup>662</sup> L'espressione "impugnazione-merito" è stata impiegata per la prima volta da CAPACCIOLI E., *"Interessi legittimi e risarcimento dei danni"*, Milano, 1963, p. 79, che la utilizzava per distinguere un'impugnazione sostitutiva, come l'appello, rispetto ad un'impugnazione esclusivamente rescindente.

Nella concezione della giurisprudenza di legittimità (cfr., *ex multis*, Cassazione sentenza n. 20052 del 2014), per impugnazione-merito si intende l'annullamento, la riforma dell'atto impugnato, vale a dire la determinazione ex novo della base imponibile del tributo, anche fondandosi su prove e criteri diversi da quelli posti dall'Amministrazione finanziaria a fondamento dell'atto impugnato (cfr. Cassazione sentenza n. 4280 del 23 marzo 2001).

Già con la pronuncia n. 22937 del 2013, gli Ermellini avevano sottolineato che *"costituisce ormai ius receptum nella giurisprudenza di questa Corte l'affermazione secondo cui il processo tributario non è annoverabile tra quelli di impugnazione-annullamento, bensì tra quelli di impugnazione-merito, in quanto non diretto alla mera eliminazione dell'atto impugnato, bensì alla pronuncia di una decisione di merito sostitutiva, sia della dichiarazione resa dal contribuente, sia dell'accertamento dell'amministrazione finanziaria. Ne discende che, qualora il giudice tributario ravvisi la parziale infondatezza – il principio non si attaglia, invero, per evidenti ragioni, all'ipotesi di totale nullità dell'atto impositivo – della pretesa fiscale dell'amministrazione, non deve, né può, limitarsi ad annullare l'avviso di accertamento, ma deve quantificare la pretesa tributaria ritenuta corretta, entro i limiti posti dal petitum delle parti"*.

Poi, più nello specifico, la citata sentenza n. 20052 del 2014 ha stabilito che: *"l'impugnazione davanti al giudice tributario attribuisce a quest'ultimo la cognizione non solo dell'atto, come nelle ipotesi di "impugnazione-annullamento", orientate unicamente all'eliminazione dell'atto, ma anche del rapporto tributario, trattandosi di una cd. "impugnazione merito", perché diretta alla pronuncia di una decisione di merito sostitutiva dell'accertamento dell'amministrazione finanziaria, implicante per esso giudice di quantificare la pretesa tributaria entro i limiti posti dalle domande di parte; ne consegue che il giudice che ritenga invalido l'avviso di accertamento non per motivi formali, ma di carattere sostanziale, non deve limitarsi ad annullare l'atto impositivo, ma deve esaminare nel merito la pretesa tributaria e, operando una motivata valutazione sostitutiva, eventualmente ricondurla alla corretta misura, entro i limiti posti dalle domande di parte"*.

invece, il giudice non può limitarsi all'annullamento dell'atto impugnato ma deve, necessariamente, esaminare la pretesa erariale nel merito, effettuando una propria motivata valutazione sostitutiva sulla base degli elementi agli atti e sempre entro i limiti del *petitum*. In questa seconda circostanza, comunque, il giudice, *“pur essendo “giudice del rapporto” non è affatto libero di rideterminare la pretesa su basi nuove o diverse da quelle utilizzate dall'amministrazione finanziaria. Invero, il processo tributario non mira a stabilire se l'imposta sia dovuta, ma se sia dovuta per le ragioni indicate dall'ufficio nell'atto impositivo”*<sup>663</sup>.

Nonostante le precedenti considerazioni bisogna, comunque, precisare che ancora oggi l'esatta qualificazione della natura del processo tributario appare oscillante, soprattutto in giurisprudenza. Infatti, mentre con l'ordinanza n. 22223 del 12 settembre 2018 la Corte di Cassazione ha aderito all'orientamento che qualifica il processo tributario come un processo a struttura impugnatoria, *“delimitato dalle ragioni addotte dal contribuente per contrastare la pretesa dell'Amministrazione finanziaria, a ciò conseguendo che il giudice deve attenersi all'esame dei vizi*

---

<sup>663</sup> STUDIO LEGALE TRIBUTARIO PROF. AVV. DARIO STEVANATO (a cura di), *“Introduzione al processo tributario. Aspetti basilari del rito tributario e questioni pratiche”*, Adapt, Padova, e-Book series n. 49, 2015, p. 24.

L'Autore, inoltre, aggiunge che *“secondo un orientamento più rigoroso, se è vero che il carattere dispositivo del processo e il ruolo della motivazione dell'atto amministrativo impongono al giudice tributario di rideterminare la pretesa entro il perimetro tracciato dall'atto impositivo, da un lato, e dall'atto di impugnazione, dall'altro, deve però riconoscersi che il giudice è sempre tenuto ad annullare l'atto affetto da vizi invalidanti, come il difetto di motivazione, il vizio di incompetenza, l'emissione oltre il termine di decadenza e la violazione del contraddittorio”*.

Sul punto, inoltre, è intervenuto di recente anche LAMONICA O., *“Il giudice tributario e il potere sostitutivo nel giudizio di impugnazione”*, Ipsoa quotidiano, 15 aprile 2020, p. 2, il quale ha specificato che *“il riferimento al merito, che connota l'impugnazione, non va inteso nel senso di una sostituzione piena del giudice tributario all'Amministrazione, ma solo come potere di indagine sul rapporto tributario limitato, però, al riscontro della consistenza della pretesa erariale, nei limiti delle censure mosse dalla parte, all'atto impugnato. Per procedere a tale valutazione sostitutiva il giudice ha pieni poteri valutativi ed estimativi e lo stesso può avvalersi dei poteri istruttori previsti dall'art. 7, D.Lgs. n. 546/1992. Ma analogo potere di rideterminazione del quantum debeatur non è invece riconosciuto al giudice nel caso in cui l'annullamento dell'atto impositivo, derivi da motivi di ordine formale. I poteri istruttori del giudice, infatti, si estrinsecano nei limiti dei fatti dedotti dalle parti. Ne consegue che i fatti oggetto di valutazione da parte del giudice sono solo quelli allegati dalle parti nelle loro difese, per cui il giudice tributario non può sopperire al mancato assolvimento dell'onere della prova che incombe sulle stesse. Così una volta verificata l'esistenza del vizio del provvedimento lamentato dal ricorrente, la Commissione tributaria ha il potere ed il dovere di statuire sull'assetto del rapporto controverso e di quantificare l'imposta effettivamente dovuta”*.

Secondo alcuni esponenti della dottrina (*ex multis* cfr. TESAURO F., *“Giustizia Tributaria...”*, *op. cit.*, p. 10), però, questa *“concezione del processo tributario”*, ossia quella condivisa dalla giurisprudenza maggioritaria, *“non ha alcun fondamento o ragion d'essere per i giudici di una giurisdizione amministrativa speciale”*.

*d'invalidità dedotti in ricorso, il cui ambito può essere modificato solo con la presentazione di motivi aggiunti, ammissibile, ex art. 24 d. lgs. n. 546/1992, esclusivamente in caso di deposito di documenti non conosciuti ad opera delle altre parti o per ordine della commissione”, con la recentissima ordinanza n. 7695 del 6 aprile 2020, gli Ermellini hanno, viceversa, sottolineato la natura di giudizio di “impugnazione-merito” del contenzioso tributario. Secondo i Supremi giudici, infatti, il processo tributario “(...) non è finalizzato soltanto ad eliminare l'atto impugnato, ma è diretto alla pronuncia di una decisione di merito sul rapporto tributario, sostitutiva dell'accertamento dell'Amministrazione finanziaria, previa quantificazione della pretesa erariale, peraltro entro i limiti posti da un lato, dalle ragioni di fatto e di diritto esposte nell'atto impositivo impugnato e, dall'altro lato, sia della dichiarazione resa dal contribuente che dell'accertamento dell'ufficio”.*

L'adesione all'uno o all'altro orientamento non è privo di conseguenze, ma, in particolare, determina le prospettive difensive del contribuente.

In particolare, il carattere impugnatorio del processo comporta che:

- il meccanismo di instaurazione dello stesso sia imperniato sull'impugnazione del provvedimento impositivo per ottenere il sindacato giurisdizionale sulla legittimità formale e sostanziale del medesimo<sup>664</sup>;
- il ricorrente non possa agire in via preventiva, con azione di mero accertamento, senza che l'amministrazione abbia emesso un atto impugnabile; sono, quindi, improponibili le domande di mero accertamento<sup>665</sup>. In particolare, se è emanato un atto amministrativo generale, il contribuente non può adire – con azione di mero accertamento del rapporto d'imposta – il giudice tributario, perché il ricorso al giudice tributario è ammesso solo contro atti d'imposizione individuali; in tale giudizio potrà essere conosciuta, ma solo a fini di disapplicazione, l'atto

---

<sup>664</sup> L'indagine sul rapporto tributario, inoltre, è limitata ai motivi di contestazione dei presupposti di fatto e di diritto della pretesa dell'amministrazione, nonché degli elementi del fatto costitutivo, che il contribuente deve specificamente dedurre nel ricorso introduttivo di primo grado. Dunque, i motivi di impugnazione costituiscono la *causa petendi* della domanda di annullamento dell'atto impositivo, con la conseguente inammissibilità dell'introduzione di nuove *causae petendi* in appello (sul punto si vedano anche le sentenze della Cassazione n. 9754 del 18 giugno 2003 e n. 7766 del 3 aprile 2006).

<sup>665</sup> Sul punto si vedano le sentenze della Cassazione n. 103 del 12 marzo 2001, n. 24011 del 20 novembre 2007 e n. 9181 del 9 giugno 2003.

amministrativo generale<sup>666</sup>;

- il ricorso dev'essere proposto nei confronti del soggetto (ufficio dell'agenzia fiscale, ente locale o altro ente impositore, agente della riscossione), *“che ha emanato l'atto impugnato o non ha emanato l'atto richiesto”*<sup>667</sup>;
- il ricorrente non può sottoporre al giudice questioni estranee all'atto impugnato<sup>668</sup>;
- l'amministrazione resistente, costituendosi in giudizio, non esercita un autonomo potere di azione, ma difende l'atto impugnato e, quindi, non può fondare la sua difesa su titoli diversi da quelli presupposti dall'atto impugnato<sup>669</sup>;
- la struttura impugnatoria del processo tributario rende improponibili anche le azioni riconvenzionali<sup>670</sup>; l'ufficio non può proporre domande riconvenzionali, per un duplice motivo: perché deve agire con atti d'imposizione; perché il processo tributario è un processo d'impugnazione;
- il contribuente, a sua volta, non può opporre, alla pretesa fiscale, una domanda di rimborso, sia perché deve limitarsi a contestare la legittimità dell'atto impugnato, sia perché le domande di rimborso debbono essere proposte autonomamente, in opposizione ad atti di diniego dell'ufficio<sup>671</sup>. Una domanda di rimborso, proposta in un processo instaurato contro un atto impugnabile, non sarebbe comunque da qualificare come riconvenzionale, perché nel processo tributario non vi è esercizio di azione da parte dell'ufficio fiscale. In conclusione, il contribuente può agire solo per contestare un atto impugnabile; non può contestare nulla che sia riconducibile ad un atto impugnabile, né opporre all'amministrazione un proprio controcredito.

Proprio il fatto che il ricorrente non possa agire in via preventiva, con azione di

---

<sup>666</sup> Più nel dettaglio si tratterà di questo tema nel paragrafo 8. di questo capitolo.

<sup>667</sup> D. Lgs. n. 546 del 31 dicembre 1992, art. 10.

<sup>668</sup> Cassazione sentenza n. 4125 del 22 marzo 2002.

<sup>669</sup> Cassazione sentenza n. 8569 del 22 giugno 2001.

<sup>670</sup> Cassazione sentenze n. 7407 del 30 maggio 2001, n. 4334 del 26 marzo 2002, n. 1692 del 2002, n. 15317 del 30 ottobre 2002 e n. 20516 del 22 settembre 2006.

<sup>671</sup> Cassazione sentenza n. 4334 del 26 marzo 2002.

mero accertamento, senza che l'amministrazione abbia emesso un atto impugnabile rende problematica la difesa del contribuente contro le conseguenze dovute dal punteggio degli ISA, qualora si aderisca alla tesi che vede il processo tributario come un processo a struttura impugnatoria.

Ed infatti, anche se la giurisprudenza ha, nel corso del tempo, dato una lettura ampia della lett. i) dell'art. 19 del D. Lgs. n. 546 del 1992, la quale prevede la possibilità di proporre ricorso avverso *“ogni altro atto per il quale la legge ne preveda l'autonoma impugnabilità davanti alle commissioni tributarie”*, è comunque indubbio che, nel caso degli ISA, non c'è un atto direttamente lesivo degli interessi del contribuente che può essere impugnato dal contribuente in sede processuale.

Pertanto, non essendo possibile un'immediata contestazione delle risultanze degli ISA a causa dell'assenza di un atto impugnabile, l'unica prospettiva di difesa del contribuente in sede processuale si esaurisce al caso in cui venga emesso un avviso di accertamento che si fondi, almeno in parte, sulle risultanze degli ISA.

In questa ipotesi, anche sulla base dei principi elaborati dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea<sup>672</sup>, le prospettive difensive del contribuente danneggiato dal giudizio di inaffidabilità degli ISA potrebbero essere leggermente più ampie. Infatti, egli potrebbe eccepire la mancanza di un momento di contraddittorio endoprocedimentale in fase di applicazione degli ISA, la scarsa sufficienza del campo delle *“note esplicative”* per rendere edotta l'Amministrazione finanziaria delle situazioni contingenti in cui versa e, più in generale, tutte le considerazioni attinenti alla pretesa erariale e alla situazione giuridica soggettiva racchiusa nell'avviso di accertamento emanato, comunque, basandosi, anche solo indirettamente, sul punteggio ottenuto ai fini ISA.

---

<sup>672</sup> Infatti, anche la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha concepito il processo tributario non solo come il momento della tradizionale tutela demolitoria nei confronti degli atti impositivi, ma anche come un luogo in cui far valere situazioni giuridiche soggettive diverse dal diritto potestativo all'annullamento, mai prima azionate, che permettono al contribuente di chiedere al giudice di ridurre la base imponibile o l'imposta dovuta e ricondurre il prelievo al suo *“giusto”* assetto. Sull'argomento si rimanda al contributo di TURCHI A., *“L'azione tributaria di impugnazione tra modelli tradizionali e le recenti interpretazioni della giurisprudenza”*, Rivista trimestrale di diritto tributario, fascicolo n. 1 del 2017, pp. 1-18, il quale, pur condividendo le conclusioni della giurisprudenza, le ritiene a volte non del tutto convincenti *“perché forzano i limiti posti dalla legge all'oggetto del processo e ai poteri del giudice; altre volte, le perplessità derivano dal richiamo a formule equivoche e in realtà ininfluenti ai fini della decisione (quale appunto quella della “impugnazione-merito”); altre ancora, le soluzioni adottate sembrano non garantire ai contribuenti il livello di tutela che le premesse motivazionali parevano lasciar invece presagire”*.

Fatta eccezione per queste situazioni, alla luce delle considerazioni sin qui svolte, gli ISA sembrano tornare indietro, in merito alle prospettive di tutela del contribuente, rispetto agli studi di settore.

Il che pone due problemi principali. In primo luogo, in caso di non raggiungimento dei benefici premiali, si pongono delle discriminazioni rispetto agli altri contribuenti, dal momento che il contribuente non può addurre le circostanze specifiche della propria posizione né in sede di contraddittorio endoprocedimentale né in sede processuale per la mancanza di un atto impugnabile.

In secondo luogo, a seguito dell'ottenimento di un punteggio insufficiente e venendo reputato, quindi, "inaffidabile", il contribuente potrebbe, come visto, essere inserito nelle cd. liste selettive ed essere sottoposto a controllo fiscale da parte dell'Amministrazione finanziaria senza aver avuto la possibilità di far valere le circostanze contingenti della propria situazione nel corso del contraddittorio endoprocedimentale o del successivo processo tributario.

Tutte queste considerazioni rafforzano l'idea secondo cui, al fine di consentire una tutela efficace del contribuente anche in ambito ISA e prima del processo, de iure condendo, sarebbe opportuno prevedere un contraddittorio endoprocedimentale.

Inoltre, in termini più generali, per assicurare una maggiore tutela processuale, come già ampiamente richiesto a più riprese dalla dottrina<sup>673</sup> e come risulta ormai estremamente evidente, sarebbe necessaria "*una revisione profonda del processo tributario*", attraverso la formulazione di un testo normativo tendente all'autosufficienza<sup>674</sup>, e la cui linea ispiratrice sia quella del giusto processo, sancito a livello costituzionale dall'art. 111 della Costituzione e rivolto a garantire, in primis, un effettivo contraddittorio processuale tra Fisco e contribuente per l'esplicazione del diritto di difesa del medesimo.

---

<sup>673</sup> TESAURO F., "*Giustizia Tributaria...*", *op. cit.*, p. 18.

<sup>674</sup> Sono diversi, infatti, gli autori che auspicano la realizzazione di una disciplina organica, racchiusa in un codice del processo tributario. Per un approfondimento sul tema si rimanda a TESAURO F., "*Giustizia Tributaria...*", *op. cit.*, pp. 1-23.

## **6.2. La selezione dei soggetti da sottoporre a controllo: lesione dell'imparzialità e del buon andamento della Pubblica Amministrazione ex art. 97 della Costituzione.**

Il primo comma dell'art. 97 della Costituzione individua nei principi di imparzialità e di buon andamento, “*i fondamentali canoni giuridici di riferimento dell'assetto organizzativo e funzionale della pubblica amministrazione*”<sup>675</sup>. Questi principi sono stati introdotti nell'ordinamento giuridico per avere “*un'amministrazione obiettiva della cosa pubblica e non un'amministrazione dei partiti*”<sup>676</sup>.

Il divieto di porre in essere atti di natura discriminatoria, che discende direttamente dall'art. 3 della Costituzione, presuppone necessariamente l'imparzialità dell'attività amministrativa.

Non solo. Dal momento che alla Pubblica amministrazione è affidata una buona parte della realizzazione dei diritti individuali, l'imparzialità si concretizza anche nella tutela dei diritti e delle libertà fondamentali.

Secondo questa concezione giuridica<sup>677</sup> di buon andamento, la Pubblica amministrazione deve operare in modo da garantire che la tutela dei diritti e delle libertà sia la massima possibile e, qualora l'ordinamento ponga dei limiti, essi si fondino solo sulla legge e su di un prevalente interesse pubblico non altrimenti tutelabile.

Ciononostante, il principio di buon andamento è stato a lungo relegato nell'alveo del meta-giuridico, sia da parte della dottrina<sup>678</sup>, che della giurisprudenza,

---

<sup>675</sup> SPASIANO M. R., “*Il principio di buon andamento: dal metagiuridico alla logica del risultato in senso giuridico. Report Annuale – 2011 – Italia*”, Ius Publicum Network Review, aprile 2011, p. 1.

Inoltre, per approfondire una ricostruzione dell'evoluzione storico-giuridica del principio di buon andamento soprattutto sotto il profilo organizzativo si rimanda a SPASIANO M. R., “*L'organizzazione comunale – Paradigmi di efficienza pubblica e buona amministrazione*”, Napoli, 1995, pp. 223 ss.

<sup>676</sup> Atti della Costituente, II Sottocommissione, Sez. I, 14 gennaio 1947, p. 12.

<sup>677</sup> Altri esponenti della dottrina, invece, hanno adottato una concezione economica di tale diritto, secondo la quale esso si trasforma in una mera valutazione quantitativa. Per esempio, *ex multis*, adotta questa concezione GALATERIA L. e STIPO M., “*Manuale di diritto amministrativo*”, UTET, 1989, I, pp. 224 ss.

<sup>678</sup> Si vedano, *ex multis*, BARILE P., “*Il dovere di imparzialità della P.A.*”, Scritti in onore di P. Calamandrei, Padova, 1958, IV, 136, SPERANZA N., “*Il principio di buon andamento – imparzialità nell'art. 97 Cost.*”, Foro Amministrativo, 1972, II, 86, DE SETA C., “*Principi giurisprudenziali in tema di buon andamento*”, Amministrazione e Contabilità, 1985, 27 e D'ALESSIO G., “*Il buon andamento dei pubblici uffici*”, Ancona, 1993, pp. 268 ss.

Come ben evidenziato dalla dottrina recente (cfr. SPASIANO M. R., “*Il principio di buon andamento...*”, *op. cit.*, pp. 2-3), “*(...) le cause di questa circostanza devono essere ricondotte da*

soprattutto quella costituzionale.

Tradizionalmente, anche la Corte costituzionale<sup>679</sup>, ad esempio nella sentenza n. 9 del 3 marzo 1959, si è mostrata restia ad esercitare il proprio sindacato sotto il profilo del buon andamento, preferendo piuttosto trincerarsi dietro il rispetto del potere discrezionale del legislatore.

Anche la dottrina preferiva individuare nell'art. 97 Cost. dei principi a valenza di tipo funzionale, tanto più in considerazione del fatto che l'organizzazione pubblica, fino a tempi relativamente recenti, ha costituito *“oggetto di descrizioni morfologiche, non di conoscenza teorica, e anzi era molto diffusa la tesi che la materia dell'organizzazione non interessasse la scienza del diritto, non producendo le norme ad essa relative situazioni giuridiche soggettive o intersoggettive”*<sup>680</sup>.

Solo dopo le elaborazioni della dottrina più recente<sup>681</sup> si è approdati ad una concezione più ampia, capace di considerare rilevante sotto il profilo giuridico l'aspetto organizzativo dei pubblici uffici, valorizzando la necessaria correlazione tra momento strutturale e momento funzionale dell'azione pubblica: *“(…) come a dire, finalmente, che un'azione efficace, tempestiva, proporzionata, non può che costituire il frutto di una organizzazione (momento statico) ispirata a monte a tali criteri”*<sup>682</sup>.

Fu, però, solo merito della giurisprudenza amministrativa, soprattutto di primo

---

*un lato alla carente attenzione, da parte degli studiosi del diritto amministrativo, per i temi dell'organizzazione pubblica; dall'altro, al ben noto ripudio della rilevanza giuridica di tutti quei concetti non immediatamente ricompresi nel novero dei più tradizionali canoni di indirizzo dell'attività amministrativa, intesa nella sua accezione legalistico-formale. Se, infatti, la dottrina penalistica non ha mai disconosciuto carattere giuridico a principi quali il “buon costume” o il “comune senso del pudore”, considerati da sempre parametri valutativi di comportamenti o condotte integranti fattispecie illecite (i cui contenuti hanno la necessità e il pregio di essere adattati alle circostanze storiche del tempo nel quale ne viene invocata l'applicazione), i giuristi amministrativisti hanno viceversa tendenzialmente ascrivito all'area dell'“irrilevante giuridico” il buon andamento, la cui considerazione, in una prospettiva decisamente riduttiva, è stata fatta sovente afferire alla negletta materia delle scienze dell'amministrazione, in quanto tale “indegna” di assurgere al piano del diritto, o al più inglobata nel significato giuridico di imparzialità dell'azione amministrativa, con rinuncia ad ogni buon proposito di individuazione di una specifica autonomia concettuale”.*

<sup>679</sup> Similmente, il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 504 del 16 maggio 1980, ha qualificato tale principio come un *“canone proprio dell'ordinamento particolare dell'amministrazione”* ma non come *“regola dell'ordinamento generale”*.

<sup>680</sup> GIANNINI M. S., *“Gli elementi degli ordinamenti giuridici”*, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 1958, 236.

<sup>681</sup> MARRAMA R., *“I principi regolatori della funzione di organizzazione pubblica”*, AA. VV., Diritto amministrativo, Bologna, 1998, I, pp. 397 ss.

<sup>682</sup> SPASIANO M. R., *“Il principio di buon andamento...”*, *op. cit.*, p. 4.



grado, se nel corso degli anni '70 iniziò ad emergere una graduale e sempre maggiore consapevolezza della circostanza che la norma costituzionale quanto meno imponeva al legislatore di realizzare un'organizzazione degli uffici tale da garantire, tra l'altro, l'effettiva tutela della "superiore esigenza" del buon andamento<sup>683</sup>.

Ma il principio del buon andamento ha costituito l'*humus* sul quale si è innestata l'elaborazione del principio di leale collaborazione, un principio di origine giurisprudenziale e poi assunto anche alla considerazione del testo costituzionale (art. 120 Cost.)<sup>684</sup>.

In conclusione<sup>685</sup>, oggi *"il buon andamento, per la rilevanza organizzatoria che riveste, è principio giuridico sostanziale quale espressione tipica di "efficienza pubblica", ossia necessità di doverosa ed effettiva tutela di tutti gli interessi affidati alla considerazione di ciascun livello di governo, ferme restando, naturalmente, le esigenze di contemperamento, sintesi ed unitarietà insite nel bilanciamento tra sussidiarietà ed adeguatezza rimesse alla valutazione discrezionale dell'amministrazione"*<sup>686</sup>.

---

<sup>683</sup> Come sottolineato dalla dottrina (cfr. SPASIANO M. R., *"Il principio di buon andamento..."*, op. cit., p. 5), *"in quel contesto si rilevò per la prima volta che se è indiscutibile che il legislatore goda di un'ampia discrezionalità, anzi di libero apprezzamento in ordine alle scelte concernenti il giusto assetto strutturale/gestionale dei pubblici uffici, tuttavia la portata del buon andamento richiama ontologicamente i principi di logicità, non arbitrarietà, ragionevolezza e adeguatezza, quali parametri sostanziali alla stregua dei quali valutare la rispondenza effettiva dei modelli legislativamente sanciti ai canoni imposti proprio dal principio di buon andamento"*.

<sup>684</sup> Al riguardo si rinvia al saggio di GRATTERI A., *"La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione, che propone un'interessante ricostruzione storica"*, La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003 (a cura di BETTINELLI E. e RIGANO F.), Torino, 2004, pp. 426 ss. È nella sentenza della Corte costituzionale n. 214 del 1988 che, per la prima volta, il principio di leale collaborazione viene qualificato come corollario del più ampio principio costituzionale di buon andamento.

<sup>685</sup> PASTORI G., in *"La burocrazia"*, Padova, 1967, pp. 224 ss. amplia la portata dei principi di imparzialità e buon andamento sino a ritenerli qualificatori anche di qualsiasi attività dei cittadini nel campo del diritto pubblico, ponendo tuttavia una precisazione. Mentre l'imparzialità – quale possibilità di valutare tutti gli interessi – per sostenere l'accostamento non può limitarsi ad avere un rilievo organizzatorio, ma si deve tradurre in regola dell'attività, il buon andamento può essere trasposto tout court. *"L'accresciuta importanza di questa regola e il progressivo accostamento delle attività private e pubbliche sotto tale profilo, saranno d'altronde favoriti (...) anche dall'introduzione della tecnica nell'agire amministrativo, che contribuisce all'equiparazione di fatto dei due ordini di attività"*.

<sup>686</sup> SPASIANO M. R., *"Il principio di buon andamento..."*, op. cit., pp. 7-8.

Per ulteriore approfondimento sul profilo relazionale del principio di buon andamento si rimanda al sopra menzionato contributo.

Il principio di imparzialità<sup>687</sup>, invece, attraverso il combinato disposto degli artt. 3 e 97 Cost., disegna un preciso obbligo per la Pubblica amministrazione di svolgere la propria attività nel pieno rispetto della giustizia, evitando ogni discriminazione e arbitrio nell'attuazione dell'interesse pubblico. Dunque, il principio di imparzialità<sup>688</sup> si esplicita sia sul piano dell'organizzazione che su quello dell'attività divenendo un principio generale che guida l'intera vita amministrativa, dal reclutamento del personale attraverso il meccanismo concorsuale, sino alla definizione delle sfere di competenza, dal rapporto tra organi ed uffici, fino alle modalità di svolgimento della stessa funzione pubblica<sup>689</sup>.

Pertanto, globalmente, *“buon andamento e imparzialità si definiscono e si completano a vicenda sotto il profilo di una reciproca garanzia, dando così vita ad*

---

<sup>687</sup> La nozione di imparzialità sembra richiamare anche il principio di ragionevolezza, che impone l'adeguamento dell'azione amministrativa a canoni di razionalità operativa (oltre che al rispetto delle prescrizioni normative). Infine, nel richiedere la motivazione dell'atto amministrativo, il principio di imparzialità tende a sottrarre alla decisione amministrativa ogni carattere di arbitrarietà. L'atto amministrativo viziato da una delle figure sintomatiche dell'eccesso di potere (disparità di trattamento o manifesta ingiustizia) è illegittimo e pertanto annullabile.

<sup>688</sup> Secondo BACHELET, V. in *L'evoluzione della pubblica amministrazione*, in *L'amministrazione in cammino – Guida agli scritti giuridici di V. Bachelet*, Milano 1984, pp. 69 ss., *“non possiamo dimenticare che la nostra Costituzione impone, col buon andamento (...), altresì la imparzialità dell'amministrazione: la quale ha certo molte componenti di equità, di giustizia, di esatta e umana comprensione delle situazioni; ma ha anche come necessario sostegno, l'applicazione della legge. E ciò tanto più in un'amministrazione partecipativa, ove la legge, appunto, deve tutelare la imparzialità del servizio per chi appartiene alla maggioranza come per chi appartiene alla minoranza degli utenti”*.

Inoltre, il principio di imparzialità trova completa spiegazione nel procedimento amministrativo – preordinato a garantire integrità del contraddittorio, completezza dell'istruttoria, motivazione degli atti e loro pubblicità – e impone che la decisione dell'amministrazione sia preceduta da una sequenza di atti attraverso cui accertare l'esistenza di presupposti di fatto e valutare i contrapposti interessi in gioco. Il procedimento diventa così la forma obbligata dell'azione amministrativa autoritativa: solo in questo modo i portatori di interessi che sono coinvolti, in modo favorevole o restrittivo, dalla decisione finale, diventano parti verso le quali l'amministrazione deve comportarsi in maniera imparziale.

<sup>689</sup> Dal precetto costituzionale di imparzialità derivano: l'ammissione di tutti i soggetti, indiscriminatamente, al godimento dei servizi pubblici; il divieto di qualsiasi favoritismo e l'illegittimità degli atti amministrativi emanati senza previa valutazione di tutti gli interessi, pubblici e privati; l'obbligo per i funzionari (e il correlativo diritto di ricasazione per i cittadini) di astenersi dal partecipare a quegli atti in cui essi abbiano, direttamente o per interposta persona, un qualche interesse; la prevalenza dell'elemento tecnico su quello politico nella composizione delle commissioni giudicatrici di concorsi e gare pubbliche (Corte cost., sent. n. 453/1990). Anche il diritto costituzionale europeo sancisce con chiarezza, nel corrispondente precetto, il diritto alla migliore amministrazione. La giurisprudenza amministrativa prima, e il legislatore poi, hanno tratto ulteriori applicazioni del principio di imparzialità, fra cui: le norme sull'ineleggibilità e sull'incompatibilità; l'obbligo dell'amministrazione di esaminare in modo completo, accurato e imparziale tutti gli elementi rilevanti della fattispecie (come affermato dalla Corte di giustizia delle Comunità europee); l'obbligo di compiere in modo oggettivo un esame comparativo degli interessi da valutare e di tenere conto dei relativi risultati (per es., nei concorsi per l'assunzione di persone).

*un rapporto di corrispondenza biunivoca. Nella considerazione comune e bilanciata dei due principi trovano soluzione preventiva i possibili conflitti tra esigenze di attuazione del potere ed esigenze di garanzia delle situazioni soggettive coinvolte nell'azione, coniugandosi in tal modo principi di efficienza e di solidarietà, in un delicato e dinamico equilibrio di valori che rinviene adeguata composizione proprio nella fase attuativa del potere”<sup>690</sup>.*

Venendo ora alla concreta applicazione di questi precetti costituzionali nel merito della disciplina ISA, considerando questi strumenti come mezzo di selezione dei contribuenti da assoggettare a controllo, si evince, palesemente, una violazione dei principi di imparzialità e buon andamento.

In assenza del contraddittorio endoprocedimentale, infatti, si rischia di formare provvedimenti amministrativi destinati a cadere nella sede processuale e che si sarebbero potuti evitare se solo si fosse data al contribuente la possibilità di confrontarsi con l'Amministrazione finanziaria anteriormente alla loro emanazione. Inoltre, dal momento che non è assoggettata all'applicazione degli ISA la totalità dei contribuenti e considerate le conseguenze in materia di selezione delle posizioni contributive da sottoporre ad accertamento fiscale, si evince anche come gli ISA si scontrino con il disposto dell'art. 3 della Costituzione, che tutela e riconosce il principio di eguaglianza dei cittadini.

Infatti, potendo selezionare solo una parte dei contribuenti utilizzando un punteggio che, in un certo senso, grava sul successivo eventuale avviso di accertamento – con delle difficoltà difensive da parte del cittadino – si determina una vera e propria discriminazione tra i contribuenti.

Infine, anche il fatto di non rendere nota e pubblica la base statistica di riferimento impiegata per la costruzione degli ISA si pone in collisione con i principi di imparzialità e buon andamento della Pubblica amministrazione e con il principio, da essi derivato, di leale collaborazione.

## **7. L'ipotizzabile impugnazione dinanzi al TAR del Decreto Ministeriale di approvazione ed emanazione degli ISA.**

Nei paragrafi precedenti, analizzando le prospettive di difesa adottabili dal

---

<sup>690</sup> SPASIANO M. R., “*Il principio di buon andamento...*”, *op. cit.*, p. 19.

contribuente avverso gli ISA, si è evidenziata la limitatezza di tale difesa, data la mancanza di un contraddittorio endoprocedimentale e di un atto immediatamente lesivo impugnabile da parte del contribuente secondo il disposto dell'art. 19 del D. Lgs. n. 546 del 1992.

Nel corso del paragrafo 2. del capitolo II del presente elaborato, analizzando la normativa in riferimento agli ISA – vale a dire l'art. 9-*bis* del d. l. n. 50 del 24 aprile 2017, in particolare il comma secondo – si è visto peraltro come gli ISA debbano essere introdotti nell'ordinamento tributario attraverso l'emanazione di decreti ministeriali entro il 31 dicembre del periodo d'imposta per il quale sono applicati. Inoltre, anche le eventuali integrazioni degli ISA e le loro revisioni sono sempre emanate con decreti ministeriali, rispettivamente entro il mese di febbraio e almeno ogni due anni. In ottemperanza a tale previsione legislativa, gli ISA hanno trovato concreta implementazione nel corso del 2019, con la pubblicazione dei decreti ministeriali 23 marzo 2018 e 28 dicembre 2018 di approvazione, complessivamente, di 175 ISA e relative note metodologiche e le successive modifiche approvate con i decreti ministeriali 27 febbraio 2019 e 9 agosto 2019.

Si può quindi cercare di stabilire se i decreti ministeriali di approvazione degli ISA possano essere qualificati come atti amministrativi generali impugnabili davanti al TAR e/o se, essendo immediatamente lesivi di posizioni soggettive, possano essere oggetto di disapplicazione nel processo tributario.

Innanzitutto, va ricordato che gli atti amministrativi generali<sup>691</sup> sono atti formalmente e sostanzialmente amministrativi; essi, infatti, sono volti alla regolamentazione generale di un determinato evento giuridico e sono rivolti a soggetti determinabili solo *ex post*.

---

<sup>691</sup> Una delle principali difficoltà nell'approfondire il tema degli atti amministrativi generali discende dalla mancanza di una compiuta disciplina legislativa. Secondo la dottrina (cfr. COCCONI M., "Garanzie procedurali e atti amministrativi a contenuto generale", Istituzioni del Federalismo, n. 1, 2018, pp. 129-161), comunque, "le disposizioni normative dedicate a questa tipologia di atti, nella legge generale sul procedimento, non assumerebbero il significato di un'esclusione di tali garanzie, quanto quello di un rinvio ad una logica di coerenza e di adeguatezza alla specifica funzione che queste concorrono a conseguire".

Come evidenziato in dottrina (cfr. RAMAJOLI M. e TONOLETTI B., "Qualificazione e regime giuridico degli atti amministrativi generali", Rivista trimestrale di diritto amministrativo, fascicolo 1-2, 2013, pp. 53-116), "gli atti amministrativi generali hanno da sempre costituito un'anomalia nel nostro ordinamento giuridico, perché si è soliti predicare che l'amministrazione è attività concreta e che l'atto amministrativo è il diritto nel caso individuale. Ma è indubbio che vi sia, e sempre più esteso, uno spazio indistinto tra la legge e l'atto amministrativo puntuale, spazio che l'amministrazione occupa".

Con riferimento ad essi, tradizionalmente si è posta la questione dell'individuazione dei criteri atti a distinguerli dai regolamenti amministrativi esterni<sup>692</sup>.

Anche se, ormai, la distinzione tra atti amministrativi generali e atti regolamentari è stata relativizzata da una parte della dottrina, essa è ancora fortemente presente a livello giurisprudenziale.

La giurisprudenza, sia costituzionale, sia amministrativa, sia ordinaria, ha ravvisato nel concorso dei caratteri dell'astrattezza, della generalità e dell'innovatività<sup>693</sup> dell'ordinamento giuridico, il tratto distintivo dei regolamenti amministrativi rispetto agli atti amministrativi generali. Questi ultimi, pur essendo *lex specialis* con riferimento ad un determinato evento giuridico, non hanno capacità innovativa dell'ordinamento giuridico in quanto sono destinati a produrre il loro effetto solo con riferimento a tale evento e per il periodo della sua durata. Detto in altri termini, *“l'atto amministrativo generale si contrappone all'atto normativo non in base al criterio formale o nominalistico, secondo cui sono le norme sulla normazione a stabilire quali atti debbano qualificarsi come normativi, bensì utilizzando un criterio di natura sostanziale (...). Si ha un regolamento quando la potestà affidata all'amministrazione comporta la produzione di norme generali e astratte, mediante le quali si disciplinano i rapporti giuridici, conformi alla previsione normativa, che possano sorgere nel corso del tempo. Si ha invece un atto amministrativo generale quando la potestà esprime una scelta di carattere essenzialmente tecnico, con cui l'amministrazione persegue la cura degli interessi pubblici a essa affidati dalla legge”*<sup>694</sup>.

---

<sup>692</sup> Sull'argomento si rimanda a SANDULLI A. M., *“Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo”*, Scritti giuridici, vol. I, Napoli, 1990, pp. 39 ss.

<sup>693</sup> Per distinguere i due tipi di atti, quindi, la dottrina e la giurisprudenza hanno adottato un criterio di natura sostanziale, secondo il quale *“un atto della pubblica amministrazione manifesterebbe la sua natura normativa in base alla sua attitudine intrinseca e oggettiva di disciplina in astratto dei rapporti giuridici”* (cfr. RAMAJOLI M. e TONOLETTI B., *“Qualificazione e regime giuridico...”*, *op. cit.*, p. 60).

<sup>694</sup> RAMAJOLI M. e TONOLETTI B., *“Qualificazione e regime giuridico...”*, *op. cit.*, pp. 58-59. Sull'argomento, il Consiglio di Stato, sezione V, sentenza n. 1145 del 16 ottobre 1997 ha chiarito che l'atto amministrativo generale, a differenza di quello regolamentare, *“non pone alcuna disciplina generale e astratta dei rapporti giuridici e non innova l'ordinamento giuridico”*. Similmente la Cassazione, Sez. Un., sentenza n. 10124 del 1994, aveva già sottolineato come l'atto amministrativo generale fosse espressione di una *“semplice potestà amministrativa di natura gestionale”*, essendo rivolto alla *“cura concreta di interessi pubblici, seppure a destinatari indeterminati”*. Invece, gli atti regolamentari sono espressione di una potestà normativa secondaria rispetto a quella legislativa e disciplinano in astratto tipi di rapporti giuridici attraverso una regolazione attuativa o integrativa della legge, ma comunque innovativa dell'ordinamento giuridico

Per utilizzare direttamente le parole della giurisprudenza amministrativa sull'argomento, per riconoscere la diretta impugnabilità dell'atto amministrativo generale “è dirimente la sussistenza di una lesione concreta ed attuale della situazione soggettiva dell'interessato che determini, a sua volta, la sussistenza di un interesse attuale all'impugnazione”<sup>695</sup>. In assenza di questa lesione concreta ed attuale, l'impugnativa dell'atto si trasformerebbe in un “controllo oggettivo sulla legittimità dell'atto generale, in contrasto con gli enunciati principi sulla natura personale, concreta e attuale dell'interesse per cui l'ordinamento accorda tutela”<sup>696</sup>.

Nel caso concreto dei decreti ministeriali di approvazione degli ISA, tale lesione concreta ed attuale della situazione soggettiva del contribuente si ravvisa, facilmente, nel fatto che dall'applicazione della disciplina ISA discende, a seconda del livello di affidabilità ottenuto, l'ottenimento di benefici o la possibilità di essere assoggettato ad un accertamento fiscale. Per utilizzare un'espressione ampiamente impiegata in dottrina<sup>697</sup>, i decreti ministeriali di approvazione degli ISA contengono delle clausole qualificabili come immediatamente lesive, quali appunto quelle che attribuiscono benefici o, viceversa, comportano il rischio di essere selezionati per un controllo.

Pertanto, il contribuente potrebbe in linea teorica decidere di impugnare il decreto ministeriale dinanzi al TAR.

Tuttavia, come correttamente evidenziato anche dalla dottrina<sup>698</sup>, “l'attitudine lesiva di un atto amministrativo generale spesso non è effettivamente avvertita dal soggetto, perché essa, pur diretta, è soltanto eventuale e astratta. Accanto a ipotesi di lesione diretta e attuale della situazione soggettiva esistono ipotesi di lesione diretta ma solo eventuale o potenziale”.

Proprio data questa problematicità, che rileva soprattutto per quanto riguarda il

---

esistente e lo fanno con precetti generali ed astratti, “intesi essenzialmente come ripetibilità nel tempo dell'applicazione delle norme e non determinabilità dei soggetti cui si riferiscono”.

<sup>695</sup> Tar Lombardia, Milano, sez. III, sentenza n. 1 del 3 gennaio 2011. Occorre precisare, comunque, che anche il diritto dell'Unione Europea, all'art. 263, paragrafo 4 del TFUE, prevede che qualsiasi persona fisica o giuridica possa proporre un ricorso “contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura di esecuzione”.

<sup>696</sup> Tar Campania, Napoli, sez. I, sentenza n. 6840 del 23 maggio 2005. Si veda anche la sentenza Tar Lazio, sez. III, n. 107 del 10 gennaio 2005.

<sup>697</sup> RAMAJOLI M. e TONOLETTI B., “Qualificazione e regime giuridico...”, *op. cit.*, p. 95.

<sup>698</sup> *Ibidem*, pp. 99 ss.

termine per proporre ricorso, è preferibile, soprattutto data la difficoltà di dimostrare una lesione diretta ed attuale della situazione soggettiva, prospettare per l'interessato una facoltà di impugnarlo autonomamente rispetto al successivo atto applicativo adducendo, come vizio, quello dell'eccesso di potere.

Però, dal momento che, affinché l'eccesso di potere si verifichi nel concreto è necessario l'avveramento di una triplice condizione – ossia che l'atto sia discrezionale, che realizzi uno sviamento del potere e che l'eccesso di potere sia provato – e che, spesso, il ricorrente potrebbe avere delle difficoltà nel provare tale vizio di legittimità, nel corso del tempo sono state elaborate alcune figure sintomatiche<sup>699</sup> che si sostanziano in indizi in presenza dei quali l'atto amministrativo generale potrebbe risultare invalido.

Nel caso dei decreti ministeriali di approvazione, integrazione o revisione degli ISA, questi possono presentare un'erronea valutazione dei fatti in cui versa il contribuente, una situazione di ingiustizia manifesta e, anche, una disparità di

---

<sup>699</sup> Tali figure sintomatiche, a titolo esemplificativo e non esaustivo, sono: lo sviamento di potere, la falsità del presupposto, la violazione del procedimento, il travisamento e l'erronea valutazione dei fatti, il difetto di istruttoria, l'illogicità della motivazione, l'irragionevolezza della motivazione, l'inosservanza di circolari, la disparità di trattamento, l'ingiustizia manifesta, la violazione del principio di proporzionalità, la contraddittorietà tra motivi e dispositivo, la contraddizione tra provvedimenti, la carenza di motivazione, ecc.

Si ha sviamento di potere quando la Pubblica amministrazione, nella sua attività concreta, persegue una finalità diversa da quella che la legge le assegna in astratto (art. 1, legge n. 241 del 1990).

Il travisamento dei fatti si verifica in quei casi in cui la Pubblica amministrazione pone a fondamento dell'atto un'interpretazione dei fatti differente da quella vera, cioè una valutazione fondata sull'esistenza di fatti in realtà inesistenti, o, viceversa, sull'inesistenza di fatti in realtà esistenti, o, ancora, sull'attribuzione ai fatti di un significato illogico o irragionevole.

Il difetto di istruttoria o di ponderazione, invece, presuppone la violazione del principio della completezza dell'azione amministrativa e del giusto processo previsto dall'art. 111 Cost. Infatti, la Pubblica amministrazione prima di emettere un provvedimento deve acquisire tutti gli elementi utili ad accertare un certo fatto, prendendo in considerazione tutti gli interessi coinvolti nella situazione concreta che sarà oggetto della decisione e conducendo un'esauritiva e ponderata istruttoria.

L'inosservanza o la violazione delle circolari, ossia di atti interni, non normativi e a contenuto generale, comporta l'illegittimità dell'atto dal momento che si crea un contrasto tra la volontà della Pubblica amministrazione, manifestata in forma astratta dalla circolare, e quella invece manifestata nel caso concreto del singolo provvedimento.

L'ingiustizia manifesta integra un'ipotesi di violazione del principio di proporzionalità secondo il quale l'attività dell'Amministrazione non deve mai andare oltre ciò che è necessario e appropriato per il raggiungimento di un dato obiettivo. Inoltre, nel rispetto dei principi di imparzialità e non discriminazione, l'Amministrazione deve sempre considerare anche le peculiarità dei casi concreti, in modo da non adottare scelte di evidente ingiustizia.

Infine, dal momento che la motivazione è obbligatoria e deve contenere sia i presupposti di fatto che le ragioni giuridiche fondanti la decisione (cfr. art. 3 della legge n. 241 del 1990), l'assenza di motivazione dell'atto amministrativo integra un'ipotesi di violazione di legge, mentre il contrasto tra la motivazione e il dispositivo configura una violazione dei principi di ragionevolezza e di coerenza dell'*agere* amministrativo.

trattamento rispetto ai contribuenti non sottoposti a tali indici.

In particolare, si avrebbe disparità di trattamento qualora l'Amministrazione finanziaria applichi criteri diversi a situazioni identiche, senza che ve ne sia giustificazione, violando non solo il principio di uguaglianza *ex art. 3 Cost.* ma anche quello di imparzialità *ex art. 97 Cost.*

Pertanto, si potrebbe facilmente ravvisare la sussistenza del vizio di legittimità dell'eccesso di potere e, così, impugnare l'atto amministrativo generale dinanzi al TAR per chiederne l'annullamento.

Tuttavia, l'impugnativa in via autonoma dinanzi al giudice amministrativo non è la sola forma di tutela a disposizione del contribuente.

Infatti, in merito all'impugnazione dell'atto amministrativo generale, la Cassazione a Sezioni Unite, con la sentenza n. 3677 del 16 febbraio 2009, ha affermato come l'illegittimità di un atto amministrativo presupposto possa, di regola, essere fatta valere sia, appunto, in via autonoma, mediante impugnativa *principaliter* davanti al giudice amministrativo, sia in via incidentale, sollecitandone la disapplicazione da parte del giudice ordinario nella controversia sui diritti soggettivi pregiudicati da atti o provvedimenti consequenziali<sup>700</sup>.

Pertanto, nel corso del processo tributario avverso l'avviso di accertamento emanato sulla base delle risultanze degli ISA, il contribuente potrebbe richiedere la disapplicazione<sup>701</sup> del decreto ministeriale di approvazione del singolo ISA oggetto

---

<sup>700</sup> In altri termini, la Cassazione ha sancito l'astratta concorrenza dei due rimedi. Tuttavia, in linea di principio, il processo tributario non può essere sospeso in attesa della decisione del giudice amministrativo sulla legittimità di un provvedimento da cui dipende la pretesa erariale. Infatti, come ha precisato la Cassazione a Sezioni Unite nella sentenza n. 14814 del 4 giugno 2008, in tale circostanza il giudice tributario può disapplicare l'atto amministrativo.

Tuttavia, per completezza, bisogna ricordare che la giurisprudenza ha sostenuto anche la tesi opposta. Ad esempio, nella sentenza n. 16937 del 31 luglio 2007 la Cassazione ha rilevato che *"il principio di autonomia delle singole giurisdizioni in materia di verifica della validità degli atti amministrativi non esclude che il giudice tributario, dinanzi al quale sia stata prospettata l'illegittimità di un atto costituente presupposto di quello impositivo, possa disporre la sospensione del processo, nel caso in cui la medesima questione formi oggetto di uno specifico giudizio pendente dinanzi al giudice amministrativo; qualora poi, indipendentemente dalla sospensione, sia intervenuta al riguardo una pronuncia del giudice amministrativo, la stessa, soprattutto se passata in giudicato, non può non svolgere effetto vincolante nel processo tributario, non ostandovi il dovere-potere del giudice tributario, non fornito di giurisdizione in via principale, di verificare in via incidentale la validità degli atti presupposti e di procedere alla loro disapplicazione"*.

<sup>701</sup> Occorre precisare, però, che la giurisprudenza amministrativa (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 2988 del 22 maggio 2012, Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza n. 4699 del 30 settembre 2008 e Consiglio di Stato, sez. V, n. 35 del 2003) ritiene disapplicabili solo gli atti aventi valenza normativa e non gli atti amministrativi generali, per i quali sussiste sempre l'onere di impugnazione rituale. Quanto alla *ratio* che giustifica tale orientamento si afferma che un sindacato incidentale



di giudizio<sup>702</sup>.

Infatti il potere di disapplicazione del giudice tributario, che risponde anche ad un'ottica di economia dei mezzi processuali e di effettività della tutela giurisdizionale, è espressamente previsto dall'articolo 7, comma 5, del D. Lgs. n. 546 del 1992<sup>703</sup>.

In altri termini, il giudice tributario non ha il potere di annullamento con riferimento a tali atti generali, ma, più limitatamente, può, una volta accertatane l'illegittimità,

---

degli atti generali finirebbe per sovvertire le regole del giudizio impugnatorio, per snaturarne i caratteri essenziali e, in definitiva, per eludere il termine di decadenza: *“ammettere il contrario significherebbe aprire la strada alla incertezza assoluta – per non dire all'arbitrio ed alla anarchia – nei rapporti con le Pubbliche Amministrazioni, certezza che invece l'Ordinamento Giuridico ha inteso salvaguardare fissando un termine decadenziale per l'impugnativa degli atti e provvedimenti amministrativi”* (cfr. Tar Puglia, Bari, sez. III, sentenza n. 2254 del 30 settembre 2008).

Nonostante queste considerazioni giurisprudenziali, secondo la dottrina (cfr. RAMAJOLI M. e TONOLETTI B., *“Qualificazione e regime giuridico...”*, op. cit., p. 103) *“più che contrapporre tra loro atti amministrativi generali e atti regolamentari, occorre distinguere all'interno sia dell'una sia dell'altra categoria atti idonei a provocare una diretta e immediata lesione dell'interesse dei soggetti cui si riferiscono e atti produttivi di effetti solo unitamente ad un successivo atto applicativo. Dalla mancanza di una diversità ontologica tra atti amministrativi regolamentari e atti amministrativi generali dovrebbe dunque conseguire l'ammissibilità della disapplicazione ogni qual volta l'atto, normativo o generale, non incida direttamente e immediatamente nella sfera giuridica altrui e pertanto non sia autonomamente impugnabile; in tal maniera alla richiesta della sua disapplicazione nel corso del giudizio sulla legittimità del suo atto applicativo non osterebbe il principio della non elusibilità dei termini perentori di decadenza”*.

<sup>702</sup> Questa possibilità è stata già riconosciuta dalla Commissione Tributaria Provinciale di Firenze con la sentenza n. 126 del 26 novembre 2001. Nello specifico, la Commissione ha sancito che il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che approva i parametri può essere disapplicato. In particolare, data la sua natura regolamentare, in quanto espressione di attività normativa e non di semplice potestà amministrativa, in presenza di vizi procedurali o di legittimità, può essere disapplicato.

Anche la Commissione Tributaria Provinciale di Reggio Emilia e di Milano, rispettivamente con la sentenza n. 281 del 15 giugno 1994 e con la sentenza del 24 aprile 1991, hanno ritenuto i decreti ministeriali concernenti l'individuazione degli indici utilizzati ai fini dell'accertamento sintetico disapplicabili dal giudice tributario, ad esempio, per violazione della riserva di legge o per violazione dei principi costituzionali in materia di imposizione.

Inoltre, come sancito nella sentenza della Cassazione n. 4567 del 2004 (che ha confermato l'indirizzo iniziato dalla sentenza n. 1733 del 2002 sempre della Suprema Corte), *“in tema di contenzioso tributario, il potere del giudice tributario di disapplicazione degli atti amministrativi illegittimi (...) può riguardare anche un atto divenuto inoppugnabile per l'inutile decorso dei termini ai fini della sua impugnazione dinanzi al giudice amministrativo”*.

<sup>703</sup> Questo articolo prevede che *“le commissioni tributarie, se ritengono illegittimo un regolamento o un atto generale rilevante ai fini della decisione, non lo applicano, in relazione all'oggetto dedotto in giudizio, salva l'eventuale impugnazione nella diversa sede competente”*. L'espressione *“salva l'eventuale impugnazione nella diversa sede competente”* deve intendersi nel senso che qualora l'atto generale illegittimo venga in rilievo come causa diretta della lesione della posizione giuridica del contribuente, il giudice tributario, ove sia impegnato uno degli atti elencati all'art. 19 del d. lgs. n. 546 del 1992, non può conoscere *principaliter* dell'atto generale presupposto, ma può valutarne la legittimità solo in via incidentale e pregiudiziale con l'obiettivo di disapplicarlo se riconosciuto illegittimo.

non applicarli in relazione al caso oggetto di giudizio<sup>704</sup>.

In conclusione, nel caso degli ISA, quando il contribuente riceverà un avviso di accertamento fondato sulle risultanze di tali nuovi indici, potrà proporre ricorso eccependo, tra i motivi di ricorso, l'illegittimità del decreto ministeriale di approvazione degli ISA stessi.

In questo modo il giudice tributario, in presenza di vizi di legittimità del suddetto decreto, potrà utilizzare il proprio potere di disapplicazione<sup>705</sup>, accogliendo il ricorso del contribuente.

Tuttavia, *“anche se il presupposto della disapplicazione e dell'annullamento è comune, essendo costituito da un atto illegittimo, diversi sono gli effetti dei due istituti. Infatti, mentre l'atto disapplicato nel singolo giudizio continua ad essere efficace e a produrre effetti al di fuori di esso, l'annullamento ha efficacia erga omnes, cioè toglie di mezzo l'atto, neutralizzandone gli effetti con efficacia ex tunc”*<sup>706</sup>.

Dunque, è evidente la convenienza dell'impugnazione dinanzi al TAR rispetto alla mera istanza di disapplicazione del decreto ministeriale nell'ambito del singolo processo tributario, data la maggiore ampiezza degli effetti dell'annullamento.

Per concludere, alla luce delle considerazioni svolte, soprattutto, nel corso di questo terzo capitolo, gli ISA, ad oggi ancora connotati da troppe criticità irrisolte, più che

---

<sup>704</sup> Pertanto, come evidenziato dalla dottrina (cfr. LEO M., *“I poteri di disapplicazione del giudice tributario”*, Commercialista telematico, 17 giugno 2011, pp. 1-33), *“nel caso in cui la pretesa fiscale dipenda dalle statuizioni contenute in un regolamento o in un atto amministrativo generale, il contribuente non deve necessariamente sindacare quest'ultimo dinanzi alla giustizia amministrativa. La Commissione tributaria può infatti conoscere incidentalmente, cioè ai soli fini dell'oggetto del giudizio tributario (...) della illegittimità del provvedimento, atto concreto o regolamentato. Se a seguito di questa cognizione il giudice tributario ritiene il regolamento o l'atto amministrativo generale illegittimo lo disapplica, ossia disconosce l'efficacia normativa che esso dovrebbe avere ai fini della disciplina del rapporto controverso, decidendo la controversia tributaria oggetto del suo giudizio come se quell'atto non fosse mai stato emanato”*.

<sup>705</sup> Sul punto, in dottrina si è posto l'interrogativo se l'esercizio dei poteri di disapplicazione debba configurarsi come mera facoltà, espressione esclusivamente dei poteri istruttori del giudice, nel rispetto sempre del *petitum*, oppure se debba essere inteso come un potere/dovere. In questa seconda situazione, il giudice tributaria, a prescindere dalla domanda di parte, qualora rilevi l'illegittimità dell'atto presupposto, dovrebbe provvedere automaticamente alla sua disapplicazione *ex officio*, anche, quindi, nell'ipotesi di mancata richiesta o di impulso delle parti.

Secondo il disposto del principio *iura novit curia*, sancito nell'art. 113 c.p.c., il giudice ha il potere ed il dovere di conoscere e determinare le norme applicabili alla fattispecie concreta, nel rispetto dei fatti materiali dedotti a fondamento della domanda. Tuttavia, in giurisprudenza (cfr. *ex multis* Cassazione sentenza n. 7077 del 24 giugno 1991 e n. 1865 del 18 febbraio 2000) si è espressa l'inapplicabilità di questo principio agli atti giuridici secondari a carattere non normativo.

<sup>706</sup> LEO M., *“I poteri di disapplicazione...”*, *op. cit.*, p. 2.

uno strumento di *compliance* si sostanziano in un “*accertamento iniquo e dannoso*”<sup>707</sup>, se non addirittura incostituzionale alla luce degli artt. 3, 24, 97 e 111 della Costituzione.

---

<sup>707</sup> BERLIRI L.P., “*Gli ISA si risolvono in un accertamento iniquo e dannoso*”, MondoProfessionisti, 10 settembre 2019.

## CONCLUSIONI

Nell'introduzione del presente elaborato si sono menzionati i due obiettivi principali di questa dissertazione: quello di constatare il mutato rapporto tra Amministrazione finanziaria e contribuente e quello strettamente correlato di indagare le criticità, la reale natura e le possibili prospettive difensive del contribuente.

Anche se, come sottolineato dalla dottrina<sup>708</sup>, *“per verificare se questi nuovi strumenti avranno effettivamente la capacità di promuovere l'osservanza degli obblighi fiscali”* dovremmo *“(...) necessariamente attendere qualche anno di applicazione, auspicando che le effettive capacità operative degli Uffici impositori consentano di far sentire concretamente la presenza del Fisco ai contribuenti non affidabili”*, è opportuno, in chiusura di questa tesi, trarre alcune conclusioni sulla disciplina degli ISA.

L'introduzione degli ISA, annunciata come carica di portata innovatrice nel rapporto tra Fisco e contribuente, in realtà, ha manifestato una *“portata rilevante, ma meno dirimpente di quel che può sembrare di primo acchito”*<sup>709</sup>.

Innanzitutto, *“la fase finale di completamente delle dichiarazioni dei redditi, in ambito ISA, è stata certamente caratterizzata da malfunzionamenti, rettifiche dei dati e chiarimenti giunti sul filo di lana”*<sup>710</sup>, cosa che ha, ulteriormente, aggravato la situazione, determinando una vera e propria *“confusione allo sprint finale”*<sup>711</sup>.

Infatti, nonostante il legislatore abbia adottato un metodo di costruzione dell'indice in apparenza più rispondente alla situazione concreta del contribuente, anche gli ISA appaiono inadeguati a cogliere e a far emergere le differenze che contraddistinguono ciascun contribuente e le dinamiche del contesto economico in cui operano, similmente a quanto era già avvenuto con gli studi di settore.

Con la differenza, però, che mentre nel periodo di vigenza degli studi di settore la prassi e la giurisprudenza avevano richiesto l'obbligo dell'instaurazione di un contraddittorio preventivo con il contribuente al fine di valutare le prove e gli

---

<sup>708</sup> INGRAO G., *“Prime considerazioni sul ruolo degli indicatori di affidabilità...”*, op. cit., p. 200.

<sup>709</sup> *Ibidem*, pp. 198-199.

<sup>710</sup> BALZANELLI M. e VALCARENGHI G., *“ISA: confusione...”*, op. cit., p. 3407.

<sup>711</sup> *Ibidem*.

elementi forniti ben prima di emettere l'avviso di accertamento, nella disciplina ISA è assente un momento adeguato di confronto e dialogo preventivo tra contribuente e Amministrazione finanziaria; l'unico, angusto spazio è il campo delle "note esplicative" che, però, non risulta sufficiente e conforme ai principi del giusto processo ex art. 111 Cost. applicabili anche al processo tributario.

Inoltre, un rischio è che l'indecisione legislativa sull'effettivo utilizzo di tali strumenti, evidente dalla non limpida formulazione impiegata nel comma 14 dell'art. 9-bis del d. l. n. 50 del 24 aprile 2017, incrementi ulteriormente i problemi applicativi degli ISA ampiamente descritti dalle varie associazioni di categoria.

In conclusione il legislatore tributario, pur considerando gli effetti positivi degli ISA sul gettito fiscale<sup>712</sup>, non può continuare ad adoperare uno strumento non pienamente conforme ai dettami della Costituzione senza assicurare al contribuente gli opportuni e dovuti spazi di estrinsecazione del diritto di difesa facendo prevalere, invece, le esigenze di tutela del reddito.

In particolare, *"(...) indici costruiti in chiave premiale non dovrebbero mai essere utilizzati per penalizzare chi non è ritenuto affidabile, altrimenti si ricade nella logica degli studi di settore"*<sup>713</sup>.

Oltretutto, come sottolineato di recente anche dalla dottrina<sup>714</sup>, *"perché il contribuente divenga soggetto attivo d'imposta, è necessaria una chiara presa di posizione del legislatore che sancisca espressamente la nullità dell'atto impositivo, per violazione del diritto di partecipazione dell'interessato al procedimento stesso"*<sup>715</sup>.

Infatti, il contraddittorio<sup>716</sup> è un principio fondamentale immanente

---

<sup>712</sup> Infatti, secondo le stime di SO.S.E. S.p.A. per il periodo di imposta 2016, l'introduzione del regime premiale nella disciplina degli studi di settore ha portato ad un incremento di circa 3,86 miliardi di ricavi dichiarati che, in termini di redditi emersi, equivalgono a circa 2,13 miliardi di redditi in più emersi.

Vedremo nei prossimi anni di applicazione degli ISA se anche questi strumenti riusciranno ad ottenere tali effetti sperati.

<sup>713</sup> CAPOLUPO S., *"Gli indici sintetici di affidabilità..."*, op. cit., p. 5.

<sup>714</sup> DE MITA E., *"Contraddittorio da estendere per legge"*, Il Sole 24Ore, 14 aprile 2020.

<sup>715</sup> Tutto ciò, aggiunge l'Autore, *"(...) è tanto più necessario quanto più si riscontrano declaratorie di inammissibilità delle ordinanze di rimessione come nella pronuncia n. 8/2020, del 31 gennaio"*. Secondo DE MITA E., *"questa nuova rinuncia della Corte di pronunciarsi su un tema nodale qual è il contraddittorio denuncia, in concreto, una sempre più cogente responsabilizzazione del legislatore, a ben vedere, a tutela sia del contribuente che dell'Amministrazione"*.

<sup>716</sup> Come sottolineato dalla dottrina (cfr. DE MITA E., *"Contraddittorio da estendere..."*, op. cit.), *"il contraddittorio amministrativo è posto a garanzia del diritto di difesa e della paritarietà, almeno"*

nell'ordinamento civile, amministrativo e tributario. Esso riveste rilevanza sostanziale e processuale, a presidio dell'effettiva partecipazione al procedimento, a maggior ragione quando la verifica amministrativa non ha contenuti esclusivamente cartolari.

In altri termini, secondo la dottrina, il contraddittorio deve essere anticipato già nella sede appropriata del procedimento amministrativo e *“la disciplina del rapporto d'imposta oggi non può permettersi il limbo dello ius condendum, ma deve passare attraverso la positiva affermazione dell'obbligo del contraddittorio, al di là delle negazioni cui ci ha posto di fronte di recente il legislatore (...)”*<sup>717</sup>.

Quindi, *“si avverte la necessità di una nuova norma, chiara, di ampio radicamento costituzionale, che può superare gli incerti – più che opposti – indirizzi giurisprudenziali, che stentano nel vuoto di disciplina, aiutato da alcune declaratorie di inammissibilità, disorientando il contribuente. Il diritto vigente della Suprema corte (Sezioni unite 18184/13, di recente ripresa dalla sezione tributaria 701/2019) ha già restituito al pieno dispiegarsi del contraddittorio procedimentale la dignità di precetto imperativo, quale espressione dei principi, di derivazione costituzionale, di collaborazione e buona fede tra amministrazione e contribuente, diretto al migliore e più efficace esercizio della potestà impositiva, con definitivo superamento dell'insussistente, ma preteso, discriminare, in materia di contraddittorio endoprocedimentale, tra tributi armonizzati e non”*<sup>718</sup>.

Solo con la previsione di un momento di contraddittorio endoprocedimentale nell'ambito della disciplina ISA, è possibile rimediare ad alcune criticità di questo nuovo strumento e, parallelamente, garantire al contribuente una più estesa forma di tutela e di difesa.

In conclusione, come evidenziato da acuta dottrina<sup>719</sup>, *“pur se introdotti come strumenti di compliance, gli ISA rischiano di risolversi in una terapia peggiore del male da curare. (...) Se gli indici vogliono segnare (...) una discontinuità con il passato, in realtà in essi lo aggravano”*.

Infatti, la disciplina degli ISA *“rivela una prospettiva di risultato eccentrica che*

---

*tendenziale, delle parti processuali, senza che il processo debba dilatare i suoi tempi perché il contraddittorio è stato indebitamente spostato in sede giurisdizionale”*.

<sup>717</sup> DE MITA E., *“Contraddittorio da estendere...”*, op. cit.

<sup>718</sup> DE MITA E., *“Contraddittorio da estendere...”*, op. cit.

<sup>719</sup> BERLIRI L.P., *“Gli ISA si risolvono in un accertamento iniquo...”*, op. cit., pp. 1-2.

*pericolosamente proietta nel rapporto con il contribuente costruzioni normative che contraddicono la compliance*<sup>720</sup>.

Pertanto, gli ISA pur non essendo nelle intenzioni del legislatore una forma di accertamento, *“rischiano di trasformarsi in accertamento con tutte le più dannose conseguenze provocate dagli studi di settore”*<sup>721</sup>.

Quindi, ad oggi, la riforma degli ISA sembra ancora incompiuta e per realizzarla occorrerebbe fare tesoro delle esperienze emerse in venti anni di pratica applicazione degli studi di settore avendo di mira, come obiettivo finale, quello dell’equa ripartizione del carico tributario.

Inoltre, a causa dell’emergenza sanitaria mondiale dovuta al COVID-19, l’incompletezza della riforma degli ISA risulta ancora più manifesta ed emergeranno, con maggiore evidenza, i punti deboli del funzionamento dei nuovi ISA.

Infatti, i contribuenti, già stremati dalla pandemia, difficilmente nella prossima dichiarazione dei redditi potranno ipotizzare di adeguare i loro ricavi, compensi e redditi per risultare in linea con i parametri degli ISA.

Ovviamente, per cercare di tutelare il contribuente in un contesto sempre meno garantistico ed aggravato, oltretutto, dall’emergenza sanitaria, alcuni commentatori<sup>722</sup> hanno prospettato delle soluzioni.

---

<sup>720</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>721</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>722</sup> BONGI A., *“Coronavirus: come attenuare gli effetti degli ISA e della disciplina delle società di comodo”*, Ipsa quotidiano, 16 aprile 2020, pp. 1-3.

L’Autore, inoltre, nota come per l’anno 2019 l’Amministrazione finanziaria abbia messo a disposizione degli utenti, il 4 maggio 2020, la versione aggiornata del *software* per il calcolo degli indicatori, mentre già con il provvedimento direttoriale n. 183037 del 30 aprile 2020 il nuovo regime premiale, con largo anticipo rispetto alle previsioni iniziali.

Inoltre, tenuto conto delle criticità manifestatesi nella prima stagione dei nuovi ISA e delle difficoltà in atto a seguito dell’emergenza COVID-19, era lecito attendersi maggiore elasticità da parte degli uffici impositori nell’accesso al regime premiale, il quale, invece, resta ancorato sostanzialmente ai parametri restrittivi dell’anno scorso.

Oltretutto, il provvedimento sul regime premiale ISA 2019 ha anche ampliato la platea dei soggetti obbligati alla compilazione dei modelli ISA, includendo i soggetti partecipanti ad un gruppo IVA i quali, seppur esclusi dall’applicazione degli ISA dall’art. 6 del d. m. 28 febbraio 2020, vengono ora nuovamente obbligati sulla base di quanto previsto al punto 6.1 del provvedimento del 30 aprile 2020.

La dottrina (cfr. BONGI A., *“ISA si (ri)parte. Tra molte ombre e poche luci”*, Ipsa quotidiano, 7 maggio 2020, pp. 1-4), in merito all’ampliamento soggettivo degli ISA, ritiene che *“resta da capire se un provvedimento direttoriale come quello sul nuovo regime premiale possa, in un’ottica di gerarchia delle fonti, contraddire quanto disposto da una fonte superiore quale l’art. 6 del D.M. 28 febbraio 2020 che aveva invece previsto l’esclusione dai nuovi ISA per i soggetti partecipanti ad un gruppo IVA”*.

Dal momento che le istruzioni alla compilazione dei modelli ISA per il periodo di imposta 2019 ricordano che sono esclusi dall'applicazione degli indicatori i contribuenti che si trovano *“in condizioni di non normale svolgimento dell'attività”*<sup>723</sup>, *“(…) risulta del tutto evidente che il periodo di imposta 2020 dovrà essere considerato, a tutti gli effetti, un periodo di non normale svolgimento dell'attività. Le misure restrittive messe in atto hanno infatti riguardato non singoli settori o aree geografiche ma l'intero paese, se non addirittura l'intero pianeta. Anche se l'interruzione delle attività non arriverà a coprire la maggior parte o l'intero esercizio, non vi sono dubbi che le ricadute economiche e finanziarie saranno tali da non poter essere sottoposte al giudizio di un software di calcolo non adatto, né tantomeno adattabile, ad una situazione emergenziale di così vasta portata, come quella in atto”*<sup>724</sup>.

Già durante i lavori di conversione in legge del cd. Decreto Cura Italia (d. l. n. 18 del 17 marzo 2020) si erano effettuate delle riflessioni sulla tutela del contribuente in questa situazione.

Dopo l'emanazione del provvedimento direttoriale n. 150163 del 1° aprile 2020, con il quale sono state approvate le specifiche tecniche<sup>725</sup> per l'acquisizione degli ulteriori dati necessari ai fini dell'applicazione degli ISA per il periodo di imposta 2019, il cd. Decreto Rilancio (d. l. n. 34 del 19 maggio 2020) all'art. 159, comma 2, ha introdotto alcune misure<sup>726</sup> finalizzate ad adeguare l'applicazione degli ISA,

---

Nonostante ciò, sono ancora troppe le incertezze e le difficoltà che attraversano il sistema economico per poter pensare di dedicare tempo e risorse al calcolo dell'affidabilità fiscale.

<sup>723</sup> Art. 9-bis, comma 6, lett. a) del d. l. n. 50 del 24 aprile 2017.

<sup>724</sup> BONGI A., *“Coronavirus: come attenuare gli effetti degli ISA...”*, op. cit., p. 3.

<sup>725</sup> Come sottolineato da alcuni commentatori (cfr. GAVIOLI F., *“ISA 2020 ancora “fai da te”*, Ipsoa quotidiano, 24 aprile 2020, pp. 1-2), *“anche per quest'anno sarà il contribuente a recuperare direttamente i dati necessari a determinare il suo ISA. (...) L'Agenzia delle Entrate – oltre a confermare a carico del contribuente o dell'intermediario l'obbligo di scaricare i dati necessari per l'elaborazione della pagella fiscale – ribadisce che i soggetti incaricati della trasmissione telematica devono, comunque, trasmetterle il file con l'elenco dei contribuenti che li hanno delegati alla consultazione o alla richiesta”*.

<sup>726</sup> La SO.S.E. S.p.A., evitando l'introduzione di nuovi oneri dichiarativi, dovrà definire specifiche metodologie per tenere conto degli effetti di natura straordinaria connessi alla crisi economica in atto. Inoltre, è allo studio anche la possibile introduzione di ulteriori ipotesi di esclusione dall'applicabilità degli ISA.

Tra le numerose novità in materia fiscale contenute nel Decreto Rilancio, è prevista una norma che pone le basi per un adeguamento della normativa in materia di ISA. Poi, è altresì previsto che, valutate le specifiche proposte della Commissione degli Esperti, potranno essere individuati ulteriori dati ed informazioni necessari per migliorare la valutazione dello stato di crisi individuale.



per i periodi di imposta 2020 e 2021, al fine di tenere conto degli effetti di natura straordinaria correlati all'emergenza COVID-19.

Dunque, oggi gli ISA, oltre a rappresentare un possibile metodo (indiretto) di accertamento iniquo e dannoso<sup>727</sup>, si sostanziano in un rinnovato strumento di

---

Inoltre, il decreto dispone lo slittamento dal 31 dicembre al 31 marzo e da fine febbraio al 30 aprile dei termini previsti dal comma 2 dell'art. 9-bis per l'approvazione degli ISA e per la loro eventuale integrazione.

Da ultimo, il decreto contiene una previsione atta ad ammorbidire gli effetti dell'applicazione degli ISA nella definizione delle strategie di controllo di cui al comma 14 dell'art. 9-bis del d. l. n. 50 del 24 aprile 2017. A tal fine, per il periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2018, l'Agenzia delle Entrate e la Guardia di Finanza dovranno tenere conto anche del livello di affidabilità fiscale derivante dall'applicazione degli indici per il periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2019. Analogamente, per il periodo di imposta 2020, si terrà conto anche del livello di affidabilità fiscale più elevato derivante dall'applicazione degli ISA per i precedenti periodi di imposta 2018 e 2019.

Come sottolineato da alcuni (cfr. BONGI A., *"ISA: cambiano le strategie di controllo. Quali effetti sui contribuenti?"*, Ipsoa quotidiano, 21 maggio 2020, pp. 1-3), *"il cambio nelle strategie di controllo da parte dell'Amministrazione finanziaria impone, quale logica conseguenza, anche una modifica dei comportamenti e delle valutazioni dei contribuenti in relazione al giudizio di affidabilità fiscale che emergerà dall'utilizzo del software "Il Tuo ISA 2020" ai dati del periodo d'imposta 2019. Allo stesso modo anche l'eventuale miglioramento del punteggio sintetico di affidabilità fiscale dovrà essere valutato in un'ottica pluriennale, dovendo comunque considerare il risultato finale dello stesso sul biennio 2018 e 2019"*.

Tuttavia, secondo alcuni commentatori (cfr. PETRUZZELLIS G., *"Decreto Rilancio: ISA attenuati per tenere conto degli effetti della crisi"*, Ipsoa quotidiano, 13 maggio 2020, pp. 1-2), *"nonostante l'intervento delineato nel provvedimento sia apprezzabile sul piano degli intenti è possibile affermare che le esigenze di gettito non hanno consentito di mettere in piedi un intervento più drastico che si sarebbe potuto ottenere solamente considerando il periodo di imposta 2020 quale "periodo di non normale svolgimento dell'attività", con conseguente esclusione dall'applicazione degli indici per la generalità dei contribuenti. In tal senso non ha trovato accoglimento la proposta contenuta nel documento pubblicato da Confindustria e Consiglio nazionale dei dottori commercialisti"*.

<sup>727</sup> Questo loro carattere iniquo emerge ancora di più adesso perché, nel pieno dell'emergenza sanitaria internazionale provocata dal COVID-19, l'Amministrazione finanziaria, con il provvedimento direttoriale prot. n. 150163 del 1° aprile 2020, ha approvato le specifiche tecniche per l'acquisizione degli ulteriori dati necessari ai fini dell'applicazione degli ISA per il periodo di imposta 2019 (cd. ISA precompilati).

Tuttavia, sia la giurisprudenza che la dottrina, hanno pensato a delle tecniche difensive adottabili dal contribuente per attenuare gli effetti degli ISA e della disciplina delle società di comodo.

In particolare, *"per poter giustificare il mancato superamento del test di operatività previsto dall'art. 30, legge n. 724/1994, la società deve fornire elementi oggettivi e circostanziati, estranei alla sua volontà, tali da giustificare il non raggiungimento di tali parametri"* (cfr. BONGI A., *"Coronavirus: come attenuare gli effetti degli ISA..."*, op. cit., p. 2 e Cassazione, sentenza n. 6812 dell'11 marzo 2020).

Per quanto riguarda, poi, la disciplina ISA, le istruzioni alla compilazione dei modelli ISA per il periodo di imposta 2019 ricordano che sono esclusi dall'applicazione degli ISA quei contribuenti che si trovano in condizioni di non normale svolgimento dell'attività. Secondo la dottrina (cfr. BONGI A., *"Coronavirus: come attenuare gli effetti degli ISA..."*, op. cit., p. 3) *"risulta del tutto evidente che il periodo di imposta 2020 dovrà essere considerato, a tutti gli effetti, un periodo di non normale svolgimento dell'attività. Le misure restrittive messe in atto hanno infatti riguardato non singoli settori o aree geografiche ma l'intero paese, se non addirittura l'intero pianeta. Anche se l'interruzione delle attività non arriverà a coprire la maggior parte o l'intero esercizio, non vi sono dubbi che le ricadute economiche e finanziarie saranno tali da non poter essere sottoposte al giudizio di un software di calcolo non adatto, né tantomeno adattabile, ad una situazione emergenziale di così vasta portata, come quella in atto"*.

reperimento di gettito, insensibile alle esigenze di tutela dei contribuenti e ben lontano dal dialogo aperto ed ispirato alla fiducia propugnato dal legislatore.

Per attuare pienamente questa auspicata riforma è fondamentale e ancora più evidente in questa situazione di crisi mondiale, un intervento legislativo e di prassi onde evitare un mondo in cui non conti più la responsabilità personale dell'individuo ma sia sufficiente la collocazione del contribuente in una categoria per trarne delle conseguenze.

*“In fondo, affermava Shakespeare, cosa c'è in un nome? Ciò che chiamiamo rosa anche con un altro nome conserva sempre il suo profumo (...)”*<sup>728</sup>.

---

Tuttavia, la dottrina appena citata sottolinea come ciò risolva solo il problema dell'applicazione degli ISA per l'esercizio 2020 e non per il precedente esercizio 2019. Infatti, *“in assenza di uno specifico intervento normativo, nessuna delle cause di esclusione previste per l'applicazione degli ISA si rende (...) applicabile sulla base di una situazione emergenziale che si è verificata nei primi mesi successivi alla chiusura dell'esercizio”*.

Pertanto, in tale situazione emerge con ancora maggiore vigore la scarsa tutela del contribuente il quale, non avendo a disposizione un appropriato momento di contraddittorio preventivo, *“nel caso di punteggi negativi, nell'impossibilità di procedere ad un adeguamento dei ricavi e compensi dichiarati, (...) potrà fare ricorso al quadro note aggiuntive all'interno del quale giustificherà le scelte compiute sulla base dell'impatto che le misure restrittive in atto hanno avuto sulla propria attività”* (cfr. BONGI A., *“Coronavirus: come attenuare gli effetti degli ISA...”*, op. cit., p. 3).

<sup>728</sup> NOCERA C., *“ISA: la “terra di mezzo...”*, op. cit., p. 5.

## **BIBLIOGRAFIA**

ANDREANI A., Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione, Padova, 1979;

AGENZIA DELLE ENTRATE, Comunicato stampa del 30 gennaio 2019, Debutto ufficiale per gli Isa, pronti i 175 modelli definitivi che entreranno nella dichiarazione Redditi 2019;

AGENZIA DELLE ENTRATE, *Comunicato stampa del 26 ottobre 2016, Più dialogo e meno controlli all'insegna della compliance. In arrivo 156 mila lettere a chi ha dimenticato di presentare la dichiarazione dei redditi;*

AGENZIA DELLE ENTRATE, risoluzione n. 145/E del 5 ottobre 2005;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 17 E del 2 agosto 2019;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 16/E del 28 aprile 2016;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 54 del 13 giugno 2001;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 25/E del 2007;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 28/E del 25 settembre 2014;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 10/E del 14 maggio 2014;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 5/E del 2 febbraio 2007;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 11/E del 16 febbraio 2007;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 14/E del 15 marzo 2007;

AGENZIA DELLE ENTRATE, risoluzione n. 69/E del 21 giugno 2012;

AGENZIA DELLE ENTRATE, la risoluzione n. 43/E del 12 marzo 2007;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 11 del 13 aprile 2017;

AGENZIA DELLE ENTRATE, provvedimento n. 126200 del 2019;

AGENZIA DELLE ENTRATE, provvedimento n. 23721 del 30 gennaio 2019;

AGENZIA DELLE ENTRATE, Circolare n. 20 E del 9 settembre 2019;

AGENZIA DELLE ENTRATE, Risposta ad interpello n. 418 del 18 ottobre 2019;

AGENZIA DELLE ENTRATE, Risposta ad interpello n. 330 del 2 agosto 2019;

AGENZIA DELLE ENTRATE, Circolare n. 25/E del 6 agosto 2014;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 11/E del 2007;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 44/E del 29.05.2008;

AGENZIA DELLE ENTRATE, Circolare n. 31/E del 2007;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 35/E del 22 maggio 2007;

AGENZIA DELLE ENTRATE, Circolare n. 58/E del 2002;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 5/E del 24 gennaio 2008;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 19/E del 14 aprile del 2010;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 9/E del 14 febbraio 2008;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 58/E del 27 giugno 2002;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 11/E del 16 febbraio 2007;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolari n. 29/E del 2002;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 48/E del 2003;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 21/E del 2004;

AGENZIA DELLE ENTRATE, Circolare n. 110/E del 21 maggio 1999;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 19/E del 2010;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 13/E del 9 aprile del 2009;

AGENZIA DELLE ENTRATE, Circolare n. 58/E del 27 giugno 2002;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 5/E del 23 gennaio 2008;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 110/E del 21 maggio 1999;

AGENZIA DELL ENTRATE, circolare n. 1/2008 del 28 dicembre 2008;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 74/E dell'11 settembre 2002;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 28/E del 4 agosto 2006;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 31/E del 2007;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 38/E del 2007;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 65/E del 2001;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 31/E del 2007;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 41/E del 2007;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 16/E del 28 aprile 2016;

AGENZIA DELLE ENTRATE, risoluzione n. 71/E del 1° agosto 2019;

AGENZIA DELLE ENTRATE, risoluzione n. 64/E del 28 giugno 2019;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 25/E del 6 agosto 2014;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 16/E del 28 aprile 2016;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 30/E del 19 settembre 2013;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 8/E del 16 marzo 2012;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 48/E del 10 maggio 2019;

AGENZIA DELLE ENTRATE, circolare n. 32/E del 19 ottobre 2006;

*AIDC*, nota del 12 giugno 2019;

*ALLINGHAM M. G. e SANDMO A.*, Income tax evasion: a theoretical analysis,  
*Journal of Public Economics*, 1, 1972, pp. 323-338;

ANDREONI J., ERARD B. e FEINSTEIN J., Tax Compliance, Journal of Economic Literature, Vol. 36, n. 2, giugno 1998;

Associazione Italiana Dottori Commercialisti (AIDC), Comunicato stampa del 21 maggio 2019, *ISA: ritardi e incertezze violano i diritti dei contribuenti*, martedì 21 maggio 2019;

ADC e ANC, Comunicato stampa del 13 giugno 2019, *Lettera ai Garanti del contribuente: ISA impossibili da applicare*;

Associazione Italiana Dottori Commercialisti (AIDC), Comunicato stampa del 5 settembre 2019, *ISA: i Garanti non hanno vigilato sullo Statuto del contribuente*, venerdì 6 settembre 2019;

BACHELET, V. in L'evoluzione della pubblica amministrazione, in L'amministrazione in cammino – Guida agli scritti giuridici di V. Bachelet, Milano 1984, pp. 69 ss;

BALZANELLI M. e VALCARENCHI G., Dagli studi di settore agli ISA: migrazione con sorprese, Il Fisco, n. 21 del 2019;

BALZANELLI M. e VALCARENCHI G., ISA: confusione allo *sprint* finale, Il Fisco, n. 36 del 2019;

BARILE P., Il dovere di imparzialità della P.A., Scritti in onore di P. Calamandrei, Padova, 1958, IV, 136;

BASILAVECCHIA M., Agevolazioni, esenzioni ed esclusioni, Rass. Trib., 2002, p. 421;

BASILAVECCHIA M., Funzione impositiva e forme di tutela. Lezioni sul processo tributario, terza edizione ampliata, Giappichelli editore, Torino, 2018;

*BEGHIN M.*, Gli studi di settore: predeterminazioni normative da “contestualizzare”, non da “demonizzare”, Università di Padova;

*BEGHIN M.*, in L'accertamento in base agli studi di settore, ed. provv., Padova, 2005;

*BEGHIN M.*, Utilizzo sistematico degli studi di settore e rispetto del principio di capacità contributiva, *Corriere tributario*, n. 24 del 2007, p. 1973;

*BEGHIN M.*, Il contraddittorio endo-procedimentale tra disposizioni ignorate e principi generali poco immanenti. Il commento di Mauro Beghin, *Corriere tributario*, n. 7 del 2016, p. 479;

*BEGHIN M.*, Aspetti critici della recente proposta di legge riguardate l'invito al contraddittorio endoprocedimentale, *Il Fisco*, n. 42 del 2018, pp. 1-4007;

*BEGHIN M.*, I soggetti sottoposti all'applicazione degli studi di settore, *FALSITTA G.* (a cura di) *Manuale di diritto tributario, parte speciale*, CEDAM, Padova, 2014;

*BEGHIN M.*, Gli enti collettivi di ogni tipo 'non operativi', in *FALSITTA G.* (a cura di) *Manuale di diritto tributario, parte speciale*, CEDAM, Padova, 2018, p. 759;

*BEGHIN M.*, in *Diritto Tributario per l'Università e per la preparazione alle professioni economico-giuridiche*, CEDAM, Padova, 2015;

*BEGHIN M.*, Gli studi di settore, le gravi incongruenze ex art. 62 sexies del D.L. n. 331/1993 e l'insostituibile opera di adattamento del risultato di normalità economica della fattispecie concreta, in *Riv. Dir. Trib.*, II, 2007;

*BERARDO G. e DULCAMARE V.*, I nuovi indici di affidabilità in sostituzione degli



studi di settore, in *Corriere tributario*, 2017, p. 2432;

*BERLIRI L.P.*, Gli ISA si risolvono in un accertamento iniquo e dannoso, *MondoProfessionisti*, 10 settembre 2019;

*BONGI A.*, Studi fiscalmente affidabili, *ItaliaOggi*, 10 aprile 2019;

*BONGI A.*, Nuovi ISA: un ritorno al passato, *Ipsa quotidiano*, sabato 21 settembre 2019, pp. 5 – 6;

*BONGI A.*, Coronavirus: come attenuare gli effetti degli ISA e della disciplina delle società di comodo, *Ipsa quotidiano*, 16 aprile 2020, pp. 1-3;

*BONGI A.*, ISA si (ri)parte. Tra molte ombre e poche luci, *Ipsa quotidiano*, 7 maggio 2020, pp. 1-4;

*BONGI A.*, Nuovi modelli Isa organi della marginalità economica, *Diritto e Fisco*, n. 216, 13 settembre 2019, p. 29;

*BONGI A.*, Privacy in soffitta per combattere l'evasione, *Diritto e Fisco*, n. 258, 1° novembre 2019, p. 26;

*BONGI A.*, ISA: cambiano le strategie di controllo. Quali effetti sui contribuenti?, *Ipsa quotidiano*, 21 maggio 2020, pp. 1-3;

*BONGI A.*, Dalle difficoltà degli ISA nuova linfa per i Garanti dei contribuenti, *Ipsa quotidiano*, mercoledì 11 settembre 2019, pp. 2-3;

*BONGI A.*, Coronavirus: come attenuare gli effetti degli ISA e della disciplina delle società di comodo, *Ipsa quotidiano*, 16 aprile 2020, pp. 1-3;

*BORGIA C.*, in Il principio del contraddittorio nella giurisprudenza tributaria della

Corte di Giustizia. Il caso Sopropé, Fisco e diritti – Giusto procedimento tributario, 2017;

*BORGIA C.*, Il contraddittorio preventivo nel caso Kamino: da principio generale atto a tutelare il diritto di difesa, a criterio subordinato alla dimostrazione che il risultato sarebbe stato diverso. Le ricadute nel diritto interno e le ragioni a favore di un generale riconoscimento del diritto al contraddittorio endoprocedimentale, Fisco e diritti – Giusto procedimento tributario, 2017;

*BORIA P.* (a cura di), Studi di settore e tutela del contribuente, Quaderni della Rivista di Diritto Tributario, Giuffrè editore, Milano, 2010;

*BORIA P.*, Diritto tributario europeo, Milano, Giuffrè editore, 2017, pp. 210, 211 e 295;

*BRIGHENTI F.*, L'accertamento fondato sugli studi di settore, in Boll. Trib., 2007;

*BUCICCO C.*, Gli studi di settore e il redditometro tra attuazione del federalismo fiscale e crisi economica, Fisco, 44, 2008, p. 7872;

*BUSCEMA G.*, ISA: dal Fisco nessun controllo automatico dei contribuenti, Ipoa quotidiano, venerdì 6 settembre 2019, pp. 14-15;

*COCIANI S.F.*, Attualità o declino del principio della capacità contributiva?, Riv. dir. trib., I, 2004;

*CALZOLARI A.*, Privacy sempre più a rischio con ISA e indagini finanziarie, articolo pubblicato sul sito Venero & Partners, 18 ottobre 2019;

*CALZOLARI A.*, Dalla giurisprudenza della Corte Europea una copertura dinamica ai diritti del cittadino contribuente, L'Accertamento, n. 6, 2018;

*CALZOLARI A.*, Indici sintetici di affidabilità: un passo indietro per la tutela del contribuente, *L'Accertamento*, n. 4, 2019;

*CAMINITI R.*, Il nuovo modello metodologico degli ISA, *Corriere Tributario* 38/2018, pp. 2907 – 2913;

*CAMINITI R.*, L'applicazione degli ISA: il caso del commercio al dettaglio di carburanti per autotrazione, *Corriere Tributario* 47-48/2018, pp. 3670 – 3676;

*CAMPOBASSO G. F.*, Una proposta migliorativa per selezionare la base dati del cosiddetto ricavometro, *Annali del Dipartimento di Scienze Statistiche, Università di Bari*, Vol. I, 1999;

*CAPACCIOLI E.*, *Interessi legittimi e risarcimento dei danni*, Milano, 1963, p. 79;

*CAPOLUPO S.*, ISA: il Fisco dà i voti alla capacità contributiva dei contribuenti, *Ipsa quotidiano*, venerdì 2 giugno 2017;

*CAPOLUPO S.*, Indici di affidabilità fiscale per superare le criticità degli studi di settore, *Il Fisco*, 2017, p. 2713;

*CAPOLUPO S.*, Gli indici sintetici di affidabilità sostituiscono gli studi di settore, *Il Fisco*, n. 47 del 2016, pp. 1-9;

*CAPOLUPO S. e CAPOLUPO M.*, L'accertamento per studi di settore, le presunzioni la difesa del contribuente e la rilevanza processuale, *EGEA* 2001;

*CAPOLUPO S. e CAPOLUPO M.*, Statuto del contribuente e diritto d'interpello, *Ipsa quotidiano*, 2000;

*CARAMASCHI L.*, Studi di settore: l'importanza del campo "note aggiuntive", *Euroconference News*, 21 Giugno 2016;

*CARAMASCHI L.*, Modelli Isa: a cosa serve il campo “note aggiuntive”?, Euroconference, 10 agosto 2019, pp. 1-3;

*CARDILLO M.*, L'accertamento di maggiori ricavi e compensi sulla base degli studi di settore, in *BORIA P.* (a cura di), Studi di settore e tutela del contribuente, Quaderni della Rivista di Diritto Tributario, Giuffrè editore, Milano, 2010;

*CARINCI A. e DEOTTO D.*, Il contraddittorio tra regola e principio: considerazioni critiche sul revirement della Suprema Corte, Il fisco, 2016;

*CARPENTIERI C.*, I nuovi ISA arrivano là dove gli studi di settore non sono mai arrivati, Ipsoa quotidiano, giovedì 29 giugno 2017, pp. 4-5;

CASSAZIONE, Relazione dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo n. 94 del 9 luglio 2009 intitolata Gli strumenti presuntivi di accertamento del reddito introdotti dal 1989: natura e conseguenze sul piano probatorio;

*CASTELLANI G.*, Tax Compliance, evasione fiscale e bene comune – con un pensiero ad Ezio Vanoni, Fondazione Nazionale dei Commercialisti, 2017;

*CEDRO M.*, Dagli studi di settore agli indici sintetici di affidabilità, Innovazione e diritto, 2017, 58;

*CENTORE P.*, Semaforo verde (ma lampeggiante per l'accertamento induttivo iva, Corriere tributario, 2019, pp. 179 ss.;

*CERATI A.*, Accertamento sintetico, redditometro e “redditest”, Fondazione dei Dottori Commercialisti di Milano, 2015;

*CEROFOLIN M., PEGORIN L.*, Imprese sociali e forfettari resteranno fuori dagli «Isa», Il sole 24 ore, 14 aprile 2018;

*CINIERI S.*, ISA: primo anno di applicazione con molte incognite e poche certezze, *Ipoa quotidiano*, sabato 7 settembre 2019;

*COCCONI M.*, Garanzie procedurali e atti amministrativi a contenuto generale, *Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2018, pp. 129-161;

*COCIANI S.F.*, L'applicabilità della CEDU agli atti istruttori d'indagine in materia tributaria, in *CASSETTI L.* (a cura di), *Archivio di diritti-cedu.unipg.it* (2010-2015), *Quaderni della ricerca diritti-cedu.unipg.it*, 2015;

*COCIANI S.F.* Il contraddittorio endoprocedimentale nella giurisprudenza di legittimità: regola o principio?, *Fisco e diritti – giusto procedimento tributario*, 2017;

*COLLI VIGNARELLI A.*, Il contraddittorio endoprocedimentale e l'idea di una sua utilità ai fini dell'invalidità dell'atto impositivo, *Riv. dir. trib.*, 2017, II;

*COLOMBO G. M. e SETTI M.*, ISA ed enti non profit: casi di esclusione, *Cooperative e enti non profit*, n. 11-12, 2019, p. 7;

*COMBA M.*, Presunzioni tributarie e diritto di intervento del contribuente nel procedimento di rettifica, *Giur. It.*, I, 1992;

*COMELLI A.*, I principi di neutralità fiscale e proporzionalità ai fini della disciplina dell'IVA europea e nazionale: dagli studi di settore agli indici sintetici di affidabilità fiscale, *Diritto e pratica tributaria* 3/2019;

*COMMITTERI G.M.*, Gli studi di settore possono avere rilevanza in materia di prezzi di trasferimento?, *Il fisco*, n.32 del 2017, pag. 1- 3155;

*CONFIDA*, documento del 25 novembre 2019, Milano;

*CONIGLIARO M.*, Sempre obbligatorio il contraddittorio preventivo?, Fisco, 21, 2015;

CONSIGLIO NAZIONALE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI E DEGLI ESPERTI CONTABILI, ISA – ultimi chiarimenti CNDCEC, 20 settembre 2019;

CONSIGLIO NAZIONALE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI E DEGLI ESPERTI CONTABILI, Circolare n. 4 del 14 luglio 2008;

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ORDINE DEGLI PSICOLOGI, documento prot. 19000530 del 17 ottobre 2019;

COLLEGIO NAZIONALE DEGLI AGROTECNICI E DEGLI AGROTECNICI LAUREATI, documento prot. n. 4864 del 25 novembre 2019;

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, conclusioni del 5 dicembre 2017, documento 15429/17;

*CONTE D.*, Studi di settore e redditometro: evoluzione e prospettive in Quaderni della Rivista di Diritto Tributario, Giuffrè Editore, Milano, 2010;

*CONTE D.*, Il diritto di difesa del contribuente nell'ottica della Corte di giustizia: il 'passo del gambero' e il ritorno agli studi di settore come presunzione relativa, Rivista di diritto tributario, IV, 2019, pp. 1 ss.;

*CONVENEVOLE R.*, Gli studi di settore tra mito e realtà, Università degli studi di Milano Bicocca, 18 febbraio 2005, Ufficio studi dell'Agenzia delle Entrate;

*COPPOLA P.*, Riflessioni sull'obbligo generalizzato d'una 'decisione partecipata' ai fini della legittimità della pretesa tributaria e dell'azionabilità del diritto di difesa, Riv. dir. trib., 2014, I;

*COPPOLA P.*, Le ultime novità in tema di obbligo al contraddittorio endoprocedimentale, *Diritto e Pratica Tributaria*, n. 6, novembre/dicembre 2019, pp. 2351 – 2369;

*CORASANITI G.*, La natura giuridica degli studi di settore ed il problema dell'onere della prova, *Diritto e Pratica Tributaria*, n. 1 del 2008, p. 10013;

*CORASANITI G.*, Il principio del contraddittorio nella giurisprudenza nazionale e dell'Unione Europea, *Dir. prat. trib.*, 2016;

*COVINO E. e COVINO S.*, Gli indici sintetici di affidabilità: il Fisco italiano dà le pagelle ai contribuenti – dalla rigidità degli studi di settore ad un sistema “bastone e carota”, *Diritto tributario italiano*, settembre 2019, pp. 251 - 256;

*D'ALESSIO G.*, Il buon andamento dei pubblici uffici, Ancona, 1993, pp. 268 ss;

*DAMIANI M.*, Gli ISA, riedizione degli studi di settore. Problematiche nuove e vecchie riserve, *Ipsa quotidiano*, sabato 15 giugno 2019, pp. 2- 3;

*DAN G.*, Cinque report nel cassetto fiscale per monitorare il livello di rischio, *L'adeguamento/1*, *Il Sole24Ore*, 1° luglio 2019;

*DAN G.*, Affidabilità ricostruita su misura, Il meccanismo, *Il Sole24Ore*, 1° luglio 2019;

*DEL FEDERICO L.*, L'ordinamento tributario italiano. Le sanzioni amministrative nel diritto tributario, a cura di *FALSITTA G. e FANTOZZI A.*, Giuffrè, Milano, 1993;

*DE MAURO A., GRECO M. e GRIMALDI M.*, A formal definition of Big Data based on its essential features, *Library Review*, vol. 65, n. 3, 2016, pp. 122-135;

*DE MITA E.*, Per una soluzione ponte, ma il futuro esige più coraggio, articolo pubblicato in *Il Sole 24 Ore*, 13 febbraio 1996;

*DE MITA E.*, *Principi di diritto tributario*, Giuffré, Settima edizione, Milano, 2019;

*DE MITA E.*, Il principio di capacità contributiva, in *Interesse fiscale e tutela del contribuente*, Giuffré Editore, Milano, 1991, p. 33;

*DE MITA E.*, Presunzioni fiscali e Costituzione, in Granelli (a cura di), “Le presunzioni in materia tributaria”, Rimini, 1987;

*DE MITA E.*, *Interesse fiscale e tutela del contribuente*, Giuffré editore, V edizione, 2006, pagine XX-660;

*DE PIRRO R.*, Il Fisco che cambia: dai controlli alla compliance, *Ipsa quotidiano*, giovedì 18 maggio 2017;

*DE SETA C.*, Principi giurisprudenziali in tema di buon andamento, *Amministrazione e Contabilità*, 1985, 27;

*DI GENNARO G.*, La corte di giustizia e il contraddittorio endoprocedimentale: obbligatorio per tutti gli accertamenti iva?, *diritto.it*, 21 maggio 2012;

*DI FABIO P.*, Parametri e studi di settore: la congruità, le circolari, la (dubbia) costituzionalità del sistema, *Il Fisco*, n. 17 del 2006, p. 1-2617;

*DOMINICI I.*, I nuovi indici sintetici di affidabilità fiscale, *Sistema Ratio Centro Studi Castelli*, 8 maggio 2018;

*EINAUDI L.*, *Principii di scienza delle finanze*, Einaudi, Torino, ed. 1940;



*EINAUDI L.*, Miti e paradossi della giustizia tributaria, Einaudi editore, terza ed., Torino, 1959;

*FABBRINI G.*, Presunzioni, in Digesto delle discipline privatistiche. Sezione civile, XIV, Torino, 1996, p. 279;

*FALSITTA G.*, Corso istituzionale di diritto tributario, CEDAM, Padova, 2016;

*FALSITTA G.*, La fiscalità italiana tra rispetto delle garanzie costituzionali e giustizialismo fiscale, Corr. Trib., n. 24, 2007;

*FALSITTA*, Manuale di diritto tributario - parte generale, Padova, 1999;

*FANTOZZI A.*, Gli studi di settore nell'accertamento del reddito di impresa, in PERRONE L. – BERLIRI C., Diritto tributario e Corte Costituzionale, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006;

*FANTOZZI A.*, Violazioni del contraddittorio e invalidità degli atti tributari, Riv. dir. trib., 2, 2011;

*FANTOZZI A.*, Accertamento tributario, Enc. Giur., I, Roma, 1988;

*FANTOZZI A. e FEDELE A.*, Statuto dei diritti del contribuente, Il diritto tributario commentato, Giuffré editore, 2005, pp. XIV-848;

*FARRI F.*, Sanzioni IVA e principio di proporzionalità: nuove prospettive dalla Cassazione, Rivista di diritto tributario, 13 settembre 2016;

*FAZZINI E.*, L'accertamento per presunzioni: dai coefficienti agli studi di settore, Rass. Trib., 1996, 339 e 343;

*FEDELE A.*, Rapporti tra nuovi metodi di accertamento e principio di legalità,

Rivista di diritto tributario, I, 1991, pp. 241 ss.;

*FEDELE A.*, I principi costituzionali e l'accertamento tributario, Rivista di diritto e scienza delle finanze, I, 1992, pp. 463 ss.;

*FERRANTI G.*, Invito al contraddittorio con minori garanzie per i contribuenti, Il Fisco, n.29 del 2019, pag. 1 – 2807;

*FICHERA F.*, Le agevolazioni fiscali, Padova, 1992;

FIP, documento n. 64 del 29 luglio 2019, Roma;

FIT, documento contenente i chiarimenti della FIT datato 31 ottobre 2019, protocollo n. 10615;

*FORGIONE G.*, Il processo tributario: evoluzione storica, Amministrazione e contabilità pubblica, 2010, pp. 1-19;

*FORNERO L. e RIVETTI P.*, Regime di cassa per le imprese minori (circ. Agenzia Entrate 11/2017), Schede di Aggiornamento, 5, 2017, p. 954;

*FORTE N.*, ISA: quanto pesa l'errata indicazione dell'anno di inizio attività, Ipoa quotidiano, lunedì 16 settembre 2019;

*FORTE N.*, ISA: il contribuente può rettificare i dati presenti nell'archivio del Fisco, Ipoa quotidiano, giovedì 18 luglio 2019;

*FRANCO A.*, Iva. Presunzioni legali di cessione e di acquisto, principio di proporzionalità e valutazione del giudice nazionale, Rass. Trib., 2017, pp. 533 ss.;

*FRANSONI G.*, L'art. 12, u.c. dello Statuto, la Cassazione e il Tally-ho, Rass. Trib., 3, 2014;

*FREDA V.*, La richiesta di chiarimenti nell'accertamento per coefficienti presuntivi: implicazioni procedurali e processuali, in *PREZIOSI C.* (a cura di), "Il nuovo accertamento tributario tra teoria e processo", Roma-Milano, 1996, 74;

FTO, nota informativa all'Agenzia delle Entrate prot. RU n. 0644965 del 19 luglio 2019;

*GAETA A.*, Anche una società congrua e coerente che gestisce un albergo può essere 'di comodo'- commento, *Il Fisco*, n. 3, 2020, p. 286;

*GAFFURI A.M.*, Brevi considerazioni sugli studi di settore, *Boll. Trib.*, 1, 2001;

*GAFFURI F.*, L'attitudine alla contribuzione, Giuffrè editore, Milano, 1969, pp. 88 ss;

*GALANO F.*, Il dovere di buona fede e l'abuso del diritto, *Manuale di diritto civile e commerciale*, vol. I, p. 497;

*GALATERIA L. e STIPO M.*, *Manuale di diritto amministrativo*, UTET, 1989, I, pp. 224 ss;

*GALLO F.*, Il dilemma reddito normale o reddito effettivo: il ruolo dell'accertamento induttivo, in *Rass. Trib.*, 1989, I, pp. 463 ss;

*GALLO F.*, Gli studi di settore al bivio tra la tassazione del reddito normale e di quello effettivo, in *Rassegna tributaria*, 2000, 5, p. 1495;

*GALLO F.*, Contraddittorio procedimentale e attività istruttoria, in *Diritto e Pratica Tributaria*, n. 3 del 2011, p. 10467;

*GALLO F.*, Ancora sulla questione reddito normale reddito effettivo: la funzione

degli studi di settore, in Atti del Convegno di studi, "I nuovi studi di settore", allegato alla rivista "il fisco", n. 25 del 19 giugno 2000;

*GALLO F.*, L'istruttoria nel sistema tributario, *Rass. Trib.*, 1, 2009, p. 25;

*GALLO F.*, Accertamento e garanzie del contribuente: prospettive di riforma, *Diritto e pratica tributaria*, I, 1989;

*GALLO I. M.*, La più bella del mondo? La Costituzione italiana nel suo 70° anniversario, *Diritto penale contemporaneo*, 25 ottobre 2018, p. 5;

*GARBARINO C.*, Aspetti probatori degli studi di settore, *Rassegna Tributaria*, n. 1 del 2002, p. 226;

*GAVIOLI F.*, Con gli ISA arriva la pagella del contribuente, *Ipsa quotidiano*, sabato 21 aprile 2018, pp. 7-8;

*GAVIOLI F.*, ISA 2020 ancora "fai da te", *Ipsa quotidiano*, 24 aprile 2020, pp. 1-2;

*GIANNINI M. S.*, Gli elementi degli ordinamenti giuridici, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1958, 236;

*GIORGI M.*, L'accertamento basato su studi di settore: obbligo di motivazione ed onere della prova, *Rassegna Tributaria*, n. 3 del 2001, p. 659;

*GIRELLI G.*, Gli studi di settore quale strumento "multifunzionale" tra dichiarazione, accertamento e processo tributario, *Riv. dir. trib.*, 2012, nn. 7-8;

*GRATTERI A.*, La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione, che propone un'interessante ricostruzione storica, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003* (a cura di *BETTINELLI E.* e *RIGANO F.*),

Torino, 2004, pp. 426 ss;

GUARDIA DI FINANZA, circolare n. 1 del 2018;

*GUARINO G.*, Sul regime costituzionale delle leggi di incentivazione e di indirizzo, Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia, Milano, 1962, p. 125;

*GUERRA – CORVAJA J.*, Studi di settore: aspetti operativi e problematiche applicative con appendice, Il fisco, XXX, 2006;

*IAlA R.*, Il diritto al progetto di accertamento nel regime dei c.d. studi di settore, GT – Riv. giur. trib., 7, 2014;

*IAlA R.*, Il contraddittorio anteriore al provvedimento amministrativo tributario nell'ordinamento dell'Unione Europea. Riflessi nel diritto nazionale, Dir. e prat. trib., 2016, I;

*INGRAO G.*, Finanziaria 2005: accertamento tramite gli studi di settore. Verso l'equiparazione con l'accertamento parziale e la persecuzione dei contribuenti più deboli, Il Fisco, n. 43 del 2004, pp. 1 – 7255;

*INGRAO G.*, Studi di settore: divagazioni legislative anziché valutazioni sul fatto, Dialoghi Tributari, n. 2 del 2011;

*INGRAO G.*, Prime considerazioni sul ruolo degli indicatori di affidabilità nel rapporto Fisco – contribuente, Rivista di diritto tributario, fascicolo n. 2 del 2019;

*INGRAO G.*, La prova e la valutazione del comportamento delle parti nel processo tributario, Collana diretta da FALSITTA G. e FANTOZZI A., Giuffrè Editore, Milano, 2008, p. 78;

*LAMEDICA T.*, Il voto degli ISA come discriminante e discrezionalità: è corretto?, Ipoa quotidiano, sabato 8 giugno 2019;

*LAMONICA O.*, Il giudice tributario e il potere sostitutivo nel giudizio di impugnazione, Ipoa quotidiano, 15 aprile 2020, p. 2;

*LA ROSA S.*, Amministrazione finanziaria e giustizia tributaria, Giappichelli, Torino, 2000;

*LA ROSA S.*, Eguaglianza tributaria e agevolazioni fiscali, Milano, 1968;

*LA ROSA S.*, Le agevolazioni fiscali in Trattato di diritto tributario (diretto da Amatucci), Padova, 1994, p. 401;

*LA SCALA A.E.*, L'effettiva applicazione del principio del contraddittorio nel procedimento amministrativo tributario tra svolte, ripensamenti e attese, Riv. dir. fin. sc. fin., 2015, I;

*LECCISOTTI M.*, Introduzione in LECCISOTTI M. (a cura di), Per un'imposta sul reddito normale, Il Mulino, Bologna, 1990;

*LEO M.*, I poteri di disapplicazione del giudice tributario, Commercialista telematico, 17 giugno 2011, pp. 1-33;

*LONGONI M.*, Questi pazzi, pazzi, pazzi Isa, in: ItaliaOggi del 16 settembre 2019;

*LOVISOLO A.*, L'osservanza del termine di cui all'art. 12, 7° comma dello statuto dei diritti del contribuente, nell'ottica del principio del contraddittorio, Dir. prat. trib., 3, 2015;

*LOVECCHIO L.*, Studi di settore compatibili con la disciplina unionale IVA, Il Fisco, n.1, 2019, p. 7;

*LUNELLI R.*, Contraddittorio procedimentale: verso la conferma legislativa di un obbligo generalizzato, Fisco, 38, 2014;

*LUPI R.*, Metodi induttivi e presunzioni nell'accertamento tributario, Giuffrè editore, Milano, 1988;

*LUPI R.*, Evasione paradiso e inferno, Ipsoa, Milano, 2008;

*LUPI R.*, Sugli studi di settore serve più coraggio, in *Dir. prat. Trib.*, I, 2005;

*LUPI R.*, Manuale giuridico professionale di diritto tributario, Milano, 2001;

*LUPI R. e SILVESTRI M. R.*, Contraddittorio preventivo con gli uffici tributari tra normativa e buonsenso, *Dialoghi*, 3, 2014;

*LUPI R.*, Studi di settore al capolinea? Anzi, forse no, *Guida ai controlli fiscali*, 2018, 8;

*MAGISTRO L.*, La fallibilità degli studi di settore, *Corr. Trib.*, 2000;

*MAGISTRO L. e CAMINITI R.*, Processo di elaborazione e caratteristiche dei nuovi indici sintetici di affidabilità fiscale, *Corriere tributario* 38/2017, pp. 2919 – 2924;

*MAGNANI C.*, Il contraddittorio nella fase dell'accertamento tributario, in *PREZIOSI C.* (a cura di), "Il nuovo accertamento tributario tra teoria e processo", Roma-Milano, 1996, 74;

*MALINCONICO G.*, Novità in materia di interpello, *Rivista SSEF*, n. 6, luglio 2005;

*MANZONI I.*, Potere di accertamento e tutela del contribuente nelle imposte dirette e nell'IVA, Milano, 1993;

*MANZONI I.*, Gli studi di settore e gli indicatori di normalità economica come strumenti di lotta all'evasione, in *Rass. Trib.*, 2008, p. 1243;

*MANZONI – VANZ*, Il diritto tributario, Torino, 2008;

*MARRAMA R.*, I principi regolatori della funzione di organizzazione pubblica, AA. VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 1998, I, pp. 397 ss.;

*MARCHESELLI A.*, Le sezioni unite sulla natura presuntiva degli studi di settore, *Corr. Trib.*, 4, 2010;

*MARCHESELLI A.*, Il diritto al contraddittorio nel procedimento amministrativo tributario è diritto fondamentale del diritto comunitario, *GT – Riv. giur. trib.*, 2009;

*MARCHESELLI A.*, L'indefettibilità del contraddittorio tra i principi interni e comunitari, *Corr. Trib.*, 2010;

*MARCHESELLI A.*, Le presunzioni nel diritto tributario: dalle stime agli studi di settore, G. Giappichelli editore, Torino, 2008;

*MARCHESELLI A.*, Per l'applicazione delle presunzioni semplici di cui agli studi di settore è necessaria la previa attuazione del contraddittorio, *GT – Rivista di giurisprudenza tributaria*, n. 12 del 2006, p. 1048;

*MARCHESELLI A.*, Studi di settore e difesa del contribuente, *Diritto e Pratica Tributaria*, n. 5 del 2008, p. 10897;

*MARCHESELLI A.*, Natura giuridica degli accertamenti mediante studi di settore e "giusto procedimento" tributario: quattro sentenze capitali delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, *Giurisprudenza Italiana*, n. 3 del 2010, pag. 711;



*MARCHESELLI A.*, Gli otto pilastri del principio del contraddittorio nel procedimento tributario nella giurisprudenza italiana ed europea, Seminario di aggiornamento professionale per i magistrati delle commissioni tributarie delle regioni Piemonte e Valle d'Aosta, Torino, 2015, p.4;

*MARCHESELLI A.*, Adeguamento dell'accertamento analitico ai diritti del contribuente e ai principi costituzionali, *GT – Riv. giur. Trib.*, 6, 2007;

*MARCHESELLI A.*, Crisi Economica e Fisco Ingiusto: una relazione pericolosa. I doveri del contribuente nel contraddittorio, *Ipsa quotidiano*, 21 agosto 2012;

*MARCHESELLI A.*, Il contraddittorio va sempre applicato ma la sua omissione non può eccepirsi in modo pretestuoso, *Corr. Trib.*, 33, 2014, p. 2536;

*MARONGIU G.*, Accertamenti e contraddittorio tra Statuto del contribuente e principi di costituzionalità, *Corriere tributario*, n. 6 del 2011, p. 474;

*MARONGIU G.*, Coefficienti presuntivi, parametri e studi di settore, *Dir. prat. trib.*, 2002, 5;

*MARONGIU G.*, Lo statuto dei diritti del contribuente, Giappichelli, 2010, pp. 248 ss.;

*MARONGIU G.*, Buona fede e collaborazione nei rapporti tra fisco e contribuente, *Lo Statuto dei diritti del contribuente*, Torino, 2004;

*MARONGIU G.*, I fondamenti costituzionali dell'imposizione tributaria. Profili storici e giuridici, Giappichelli editore, Torino, 1991;

*MARTINELLI A.*, Manuale di tecnica processuale tributaria, Giappichelli Editore, Torino, 2014;

*MARTINENS T.*, Diritto costituzionale, Giuffrè editore, 1986, pp. 434 ss;

*MAURO M.*, Funzione degli studi di settore nell'accertamento tributario e profili critici della tutela del contribuente, Aracne, Roma, I, 2012;

*MAZZAGRECO D.*, I limiti all'attività impositiva nello statuto dei diritti del contribuente, Studi di diritto tributario, Giappichelli, 2011, pp. 284 ss;

*MELONCELLI A.*, Gli studi di settore nel contenzioso tributario e la difesa del contribuente, in BORIA P. (a cura di), Studi di settore e tutela del contribuente, Quaderni della Rivista di Diritto Tributario, Giuffrè editore, Milano, 2010;

*MENGOZZI P.*, La Corte di giustizia dell'Unione e il diritto nazionale degli Stati membri, Dir. Un. Eur., 2016, pp. 167 ss;

*MICARDI F.*, Isa, per il periodo d'imposta 2019 niente anomalie basate su dati che non sono fiscali, Quotidiano del Fisco, 2019, pp. 1-2;

*MICELI R.*, Il contraddittorio pre-contenzioso nelle indagini tributarie: un principio generale senza disciplina di attuazione, Riv. dir. trib., 2016, I;

*MICELI R.*, Società di comodo e statuto fiscale dell'impresa, Pisa, 2017;

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Comunicato n. 225 del 28 dicembre 2018, "Fine degli studi di settore, entrano in vigore gli indici di affidabilità dei contribuenti" disponibile a [http://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2018/documenti/comunicato\\_0225.pdf](http://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2018/documenti/comunicato_0225.pdf)

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, "Atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per gli anni 2018-2018";

MINISTERO DI ECONOMIA E FINANZA, circolare ministeriale 7 aprile 1977, n.4/1496;

MINISTERO DI ECONOMIA E FINANZA, Circolare del 04.05.1994 n. 44, del Dip. Entrate Accertamento e Programmazione Serv. II del Min. Finanze.

*MOBILI M., PARENTE G.*, Studi di settore addio, arrivano 70 pagelle fiscali, Il sole 24 ore, 23 settembre 2017;

*MORINA T. e MORINA S.*, Con gli indici di affidabilità fiscale il Fisco “dà la pagella” ai contribuenti, Pratica fiscale e professionale n.28 del 10 luglio 2017, pp. 61 – 65;

*MOSCHETTI F.*, Evoluzione e prospettive dell'accertamento dei redditi determinati su base contabile, a cura di PREZIOSI C., Il nuovo accertamento tributario tra teoria e processo, Roma-Milano, 1994;

*MOSCHETTI F.*, Il principio della capacità contributiva, CEDAM, Padova, 1973;

*MOSCHETTI F.*, Avviso di accertamento tributario e garanzie del cittadino, in AA. VV., “Procedimenti tributari e garanzie del cittadino”, a cura di MOSCHETTI F., Padova, 1984;

*MOSCHETTI G.*, Il principio di proporzionalità come ‘giusta misura’ del potere nel diritto tributario, Padova, 2017;

*MUNDLAK Y.*, On the Pooling of Time Series and Cross Section Data, Econometrica, vol. 46, issue 1, 1978, pp. 69-85;

*MURARO D.*, Le difficoltà di personalizzare gli studi e la loro difficile integrazione con gli indicatori di capacità di spesa, Dialoghi, 3, 2009;

*MUSCARA' S.*, Seminario di Aggiornamento Professionale per i magistrati delle Commissioni Tributarie della Regione Sicilia – Catania, 21-22 ottobre 2016;

*NATOLI F. e INGRAO G.*, Lo Statuto dei diritti del contribuente nella più recente giurisprudenza della Cassazione, Rassegna Tributaria, 2005;

*NICCOLINI F.*, Studi di settore e motivazione dell'atto di accertamento, in BORIA P., (a cura di), Studi di settore e tutela del contribuente, Quaderni della Rivista di Diritto Tributario, Giuffrè editore, Milano, 2010;

*NICCOLINI F.*, La motivazione degli avvisi di liquidazione emanati ex art. 12 della L. n. 154 del 1988, Riv. Dir. Trib., II, 2006;

*NOCERA C.*, Indici di affidabilità fiscale: benefici e punizioni ad assetto variabile, Ipsoa quotidiano, lunedì 10 luglio 2017, pp. 4-5;

*NOCERA C.*, Indici di affidabilità fiscale: i dieci comandamenti, Ipsoa quotidiano, giovedì 5 ottobre 2017, p. 6;

*NOCERA C.*, ISA: la “terra di mezzo” tra inaffidabilità e area premiale, Ipsoa quotidiano, sabato 20 luglio 2019, pp. 4-5;

*NOCERA C.*, ISA: il contraddittorio che serve ma non c'è, Ipsoa quotidiano, giovedì 5 settembre 2019;

*NOCERA C.*, ISA: la “scomparsa” del contraddittorio nei nuovi indicatori sintetici di affidabilità, Ipsoa quotidiano, giovedì 16 novembre 2017;

*NOCERA C.*, Guida ai nuovi ISA. Dagli studi di settore agli indici sintetici di affidabilità, Professionisti&Imprese, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, aprile 2019;

*NOCERA C.*, Il contraddittorio nella recente prassi e giurisprudenza in materia di studi di settore, in BORIA P. (a cura di), Studi di settore e tutela del contribuente,

Quaderni della Rivista di Diritto Tributario, Giuffrè editore, Milano, 2010;

*NOCERA C.*, Guida ai nuovi ISA: dagli studi di settore agli indici sintetici di affidabilità, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (RN), aprile 2019;

*NUCIBELLA D.*, Cambia l'approccio, con più "compliance", degli studi di settore 2016, Pratica fiscale e professionale, n.40 del 2016, pag.27;

*NUCIBELLA D.*, ISA: il provvedimento attuativo del regime premiale 2019, Pratica fiscale e professionale n. 28 del 15 luglio 2019, pp. 33 - 38;

*NUCIBELLA D.*, ISA: i chiarimenti delle Entrate, Pratica Fiscale e professionale, n.35 del 23 settembre 2019, pp. 26 – 31;

*NUCIBELLA D.*, ISA: le risposte delle Entrate, Pratica fiscale e professionale, n.36 del 30 settembre 2019, pp. 16 - 21;

*NUCIBELLA D.*, Indici sintetici di affidabilità fiscale: si parte?, Pratica fiscale e professionale, n.36 del 1 ottobre 2018, pp. 21 – 25;

*NUCIBELLA D.*, Approvati gli ISA 2020 per il periodo di imposta 2019, Pratica Fiscale e Professionale, n. 8, 2020, p. 24;

OCSE, rapporto Harmful Tax Competition – An Emerging Global Issue, 1998;

*ODOARDI F.*, L'accertamento fondato sugli studi di settore a regime e sugli indicatori di normalità economica nel periodo transitorio alla luce del recente orientamento giurisprudenziale, in BORIA P. (a cura di), Studi di settore e tutela del contribuente, Quaderni della Rivista di Diritto Tributario, Giuffrè editore, Milano, 2010;

*PACE E.*, Forme di normalizzazione della base imponibile nella disciplina delle

imposte dirette, in LECCISOTTI M. (a cura di), Per un'imposta sul reddito normale, Il Mulino, Bologna, 1990;

*PANICUCCI M.*, Recupero Crediti: Aumentano gli Abusi, Forexinfo.it, 5 giugno 2013;

*PASTORI G.*, La burocrazia, Padova, 1967, pp. 224 ss.;

*PEGORIN L.*, I nuovi "ISA" chiedono più dati per gli oneri e i costi residuali, I focus del Sole 24 ore, n. 14, mercoledì 15 maggio 2019;

*PEGORIN L.*, Gli aspetti sanzionatori degli ISA in caso di errori, intervento del Convegno ISA online tenuto da Il Sole 24Ore, 17 settembre 2019;

*PEGORIN L. e RANOCCHI G.P.*, Isa, non basta la sufficienza per evitare i controlli, Il Sole 24 ore, 14 maggio 2019, p. 27;

*PEGORIN L. e RANOCCHI G.P.*, Modello ISA: le sanzioni applicabili, Quotidiano del Fisco – Il Sole – 24 Ore, 10 settembre 2019;

*PEIROLO M.*, Legittima la presunzione di cessione di beni non rinvenuti nei locali dell'impresa, Fisco, 2016, pp. 4167 ss;

*PEPE A.*, ISA – I nuovi indici di affidabilità in sostituzione degli studi di settore, Iusinitinere, 4 dicembre 2018;

*PERRONE L.*, Accertamento del reddito di impresa (linee evolutive) in Enc. dir. fin., Annali, I, Milano, 2006;

*PERSIANI A.*, I rapporti con l'estero, in SALVINI L. (a cura di), Diritto tributario delle attività economiche, Giappichelli Editore, Torino, novembre 2019, capitolo V;

*PETRUZZELLIS G.*, Decreto Rilancio: ISA attenuati per tenere conto degli effetti della crisi, *Ipsoa quotidiano*, 13 maggio 2020, pp. 1-2;

*PICCOLINI*, Il codice di comportamento dei verificatori fiscali alla luce dello statuto del contribuente, *Rassegna tributaria*, 2004, pp. 1415 ss.;

*PIERRO M.*, Il dovere di informazione dell'Amministrazione finanziaria e il diritto al contraddittorio preventivo, *Riv., dir. fin. sc. fin.*, 2016, I;

*PORCARO G.*, Le nuove parametrizzazioni nel sistema dell'accertamento, *Rass. Trib.*, 1998;

*PORRO N.*, Questa lotta all'evasione è un'estorsione di stato, *Il Giornale.it*, 16 luglio 2014;

*PORTER M. E.*, *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, Simon & Schuster, New York (U.S.), 4 agosto 1998;

*PREZIOSI C.*, *Il condono fiscale*, Milano, 1987;

*PURPERA A.*, Note a sentenza Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sez. V, 21 novembre 2018, causa C – 648/16, *Diritto e pratica tributaria* 2/2019, pp. 751 – 767;

*RAGUCCI G.*, Commento di Gaetano Ragucci – (Sent. n. 132/2015: accertamento) – il principio del contraddittorio nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, *Rass. Trib.*, 5, 2015;

*RAGUCCI G.*, *Il contraddittorio nei procedimenti tributari*, Torino, 2009;

*RAMAJOLI M. e TONOLETTI B.*, Qualificazione e regime giuridico degli atti amministrativi generali, *Rivista trimestrale di diritto amministrativo*, fascicolo 1-2,

2013, pp. 53-116;

*RANDAZZO F.*, Manuale di diritto tributario, Giappichelli editore, Torino, 2018, p. 259;

*RANOCCHI G. P.*, La gestione dello spazio annotazioni negli ISA. Quando, come e perchè, intervento del Convegno ISA online tenuto da Il Sole 24Ore, 17 settembre 2019;

*RAVERA A.*, Dalla Corte costituzionale alla giurisprudenza di merito: un aggiornamento in tema di contraddittorio preventivo, Dir. e prat. trib, 2018, 3;

*REMOTTI R.*, La riforma amministrativa: alcune riflessioni da un punto di vista giuridico, Diritto&Diritti, 2003;

*RENDA A.*, La possibile interazione tra collaborazione volontaria e contraddittorio preventivo, Corr. Trib., 5, 2016;

*RENDA A.*, Il contraddittorio preventivo tra speranze (deluse), rassegnazione e prospettive, Dir. prat. trib., 2016, II;

*RIVETTI P.*, Indici sintetici di affidabilità fiscale nei modelli redditi 2019, Eutekne, scheda n. 1260.01, numero 6, giugno 2019;

*RUSSO P.*, Manuale di diritto tributario – Parte generale, Giuffré editore, Milano, 1999;

*SALVINI L.*, La partecipazione del privato all'accertamento (nelle imposte sui redditi e nell'Iva), Padova, 1990, pagg. 407 e seguenti;

*SALVINI L.*, La nuova partecipazione del contribuente (dalla richiesta di chiarimenti allo statuto del contribuente ed oltre), Riv. dir. trib., 1, 2000, p. 13;



*SALVINI L.* (a cura di), *Diritto tributario delle attività economiche*, Giappichelli Editore, Torino, novembre 2019;

*SANDULLI A. M.*, *Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, *Scritti giuridici*, vol. I, Napoli, 1990, pp. 39 ss.;

*SANTACROCE B.*, *Compliance, sistemi premiali da calibrare in base a tributi e contribuenti*, *Il sole 24 ore – accertamento e contenzioso*, 30 settembre 2016;

*SANTESSO E.*, *Lezioni di economia aziendale*, Giuffrè Editore, Milano, 2010, pp. 119 ss.;

*SEPE O.*, *L'efficienza nell'azione amministrativa*, Milano, 1975;

*SGATTONI C.*, *Le presunzioni di cessione in materia di iva: uno sguardo alla normativa domestica attraverso la lente dei principi comunitari*, *Corr. Trib.*, 2016, pp. 3392 ss;

*SGUBBI F.*, *Il diritto penale totale. Punire senza legge, senza verità, senza colpa. Venti tesi*, Il Mulino, Bologna, 2019;

*SICONOLFID.*, *Il valore probatorio degli studi di settore: recenti orientamenti della giurisprudenza di legittimità*, *Innovazione e Diritto*, speciale del 2010, pp. 96 – 102;

*SOSE*, *Presentazione ISA – Macrosettore Imprese 2019*;

*SOSE*, *Presentazione ISA – Macrosettore Professionisti 2019*;

*SOSE*, *ISA Indici sintetici di affidabilità fiscale: un cambiamento radicale nel rapporto fisco-contribuente*, 16 maggio 2019;

*SOSE*, chiarimenti del 25 settembre 2019 sugli indici sintetici di affidabilità;

*SOZZI F.*, ISA – Indici sintetici di affidabilità 2019, Passepartout;

*SPASIANO M. R.*, Il principio di buon andamento: dal metagiuridico alla logica del risultato in senso giuridico. Report Annuale – 2011 – Italia, Ius Publicum Network Review, aprile 2011;

*SPASIANO M. R.*, L'organizzazione comunale – Paradigmi di efficienza pubblica e buona amministrazione, Napoli, 1995, pp. 223 ss;

*SPERANZA N.*, Il principio di buon andamento – imparzialità nell'art. 97 Cost., Foro Amministrativo, 1972, II, 86;

*STEVANATO D.*, La motivazione degli avvisi di accertamento ( rassegna di dottrina e giurisprudenza), in "Rass. Trib.", 1989, II, pagg. 382 e seguenti;

*STEVANATO D. e LUPI R.*, Sul contraddittorio procedimentale la Cassazione decide (forse bene), ma non spiega, Dialoghi Tributari, n. 4, 2015;

STUDIO LEGALE TRIBUTARIO PROF. AVV. DARIO STEVANATO (a cura di), Introduzione al processo tributario. Aspetti basilari del rito tributario e questioni pratiche, Adapt, Padova, e-Book series n. 49, 2015, pp. 1-178;

*TABET G., TESAURO F., MARCHESELLI A.*, Le presunzioni nel diritto tributario: dalle stime agli studi di settore, G. Giappichelli Editore- Torino 2008;

*TARUFFO M.*, Presunzioni (diritto processuale civile), Enc. Giur. Trec., XXIV, 1991;

*TESAURO F.*, In tema di invalidità dei provvedimenti impositivi e di avviso di accertamento notificato ante tempus, Rass. Trib., 5, 2013;

*TESAURO F.*, Giustizia Tributaria e giusto processo, *Rassegna Tributaria*, 2/2013, pp. 1-23;

*TOSI L.*, Le predeterminazioni normative nell'imposizione reddituale. Contributo alla trattazione sistematica dell'imposizione su basi forfettarie, Milano, Giuffrè, 1999;

*TUNDO F.*, Illegittimo l'atto impositivo emesso 'ante tempus': le Sezioni Unite chiudono davvero la questione?, *Corr. Trib.*, 36, 2013;

*TUNDO F.*, Rilevanza del processo verbale di constatazione nell'indagine tributaria, *GT – Riv. giur. trib.*, 10, 2015;

*TUNDO F.*, Contraddittorio: la Cassazione recupera la funzione nomofilattica e super la 'riforma' in itinere, in *Corr. Trib.*, n. 7/2019, pag. 678;

*TURCHIA.*, L'azione tributaria di impugnazione tra modelli tradizionali e le recenti interpretazioni della giurisprudenza, *Rivista trimestrale di diritto tributario*, fascicolo n. 1 del 2017, pp. 1-18;

UNIONE NAZIONALE AUTOSCUOLE STUDI CONSULENZA AUTOMOBILISTICA, documento prot. N. 613/SN/lb del 20 novembre 2019;

*VALCARENCHI G.*, Al debutto i nuovi ISA con numerose modifiche, *Il Fisco*, n. 6, 2020, pp. 507-511;

*VERDE G.*, L'onere della prova nel processo civile, Napoli, 1974;

*VERDE G.*, Le presunzioni giurisprudenziali, *Foro It.*, V, 1971;

*VERSIGLIONI M.*, La parametrizzazione del tributo tra composizione della lite e

accertamento del fatto ignoto: prospettive de iure condendo, Rassegna Tributaria, n.3 del 2008, p. 648;

*VERSIGLIONI M.*, Efficienza, effettività e potenzialità (attuale e futuribile) degli studi di settore, in BORIA P. (a cura di), Studi di settore e tutela del contribuente, Quaderni della Rivista di Diritto Tributario, Giuffrè editore, Milano, 2010;

*VERSIGLIONI M.*, Prova e studi di settore, Giuffrè Editore, Milano, 2007;

*VILLANI M.*, Il giudicato tributario e il giudizio di ottemperanza, Diritto.it, 2017, pp. 1-9;

*ZAPPI A.*, ISA, cronaca di un flop annunciato, Ipsoa quotidiano, lunedì 29 luglio 2019;

## RINGRAZIAMENTI

Giunta alla fine del mio percorso universitario, è tempo di fare i dovuti ringraziamenti.

In primis, alla mia grande Famiglia, siete l'ancora della mia vita.

Poi, soprattutto, un grazie immenso e sentito ai miei genitori, ai miei cari zii Luigi e Cesira e a mia cugina Carolina, che hanno sopportato le mie ansie e preoccupazioni prima di ogni esame e che adesso meritano, più di tutti, di condividere anche le mie gioie e i miei traguardi.

Mi avete trasmesso l'amore per la conoscenza, la dedizione, la determinazione e con il vostro affetto mi avete sempre guidato in ogni momento.

Un grazie ai miei amici di sempre, quelli con cui condivido ogni aspetto della vita, a prescindere dai chilometri di distanza che, a volte, ci dividono. Non farò i vostri nomi ma sapete di essere, da sempre, il porto sicuro dove mi rifugio quando il mare è in tempesta. Grazie per volermi bene per ciò che sono e per essere sempre al mio fianco; so di poter fare affidamento su ciascuno di voi.

Un grazie particolare anche alla mia "famiglia" romana: le mie coinquiline e gli amici incontrati tra le aule universitarie, ma soprattutto nelle residenze universitarie. Senza di voi questo viaggio sarebbe stato bello e appassionante solo a metà; voi lo avete reso ricco di emozioni e bellissimi ricordi e non solo di nozioni.

Un ringraziamento anche all'Università LUISS Guido Carli e, in particolare, alla Prof.ssa Salvini e al Prof. Melis, per avermi trasmesso la passione per il diritto tributario e per avermi saggiamente guidato nella fase finale e più importante del mio percorso accademico.

Infine, un grazie a me stessa, che in cinque anni sono cresciuta molto, sia come studentessa che come persona. Non dimenticare i successi e le sconfitte e, soprattutto, *"mai dimenticare chi sei, perché di certo il mondo non lo dimenticherà. Trasforma chi sei nella tua forza, così non potrà mai essere la tua debolezza. Fanne un'armatura, e non potrà mai essere usata contro di te"*.