



Dal 2017 si applicano gli «indici sintetici di affidabilità fiscale»

Studi di settore al capolinea

Nel contesto delle strategie che l'Amministrazione Finanziaria ha inteso perseguire nel corso dell'ultimo ventennio per contrastare il fenomeno dell'evasione fiscale e per recuperare consistenti quote di gettito tributario, un ruolo fondamentale e decisivo è stato assegnato all'accertamento fondato sugli "studi di settore". La necessità di gestire, sotto il profilo dei controlli tributari, una vasta platea di imprese e di lavoratori autonomi (quella che, in gergo comune, si definisce con il termine di "popolo della partita I.V.A.") con il fine ultimo di attrarre a tassazione i redditi che venivano occultati, aveva indotto il legislatore a prevedere la possibilità di procedere ad accertamenti induttivi che, anziché fondarsi esclusivamente sulle scritture contabili, erano imperniati sulle caratteristiche dell'impresa e sulla relazione tra le stesse e una credibile entità dei ricavi o compensi da dichiarare.

Gli "studi di settore", entrati in vigore a decorrere dal periodo d'imposta 1998, riguardavano inizialmente 87 attività economiche e 1,4 milioni di contribuenti. L'ambito applicativo si era progressivamente ampliato nel tempo giungendo ad interessare, nell'anno 2004, 555 attività economiche ed oltre 4,4 milioni di contribuenti.

Dalle ultime statistiche pubblicate dal Dipartimento delle Finanze il 9 maggio 2017 sui dati trasmessi nel 2016 e relativi al periodo di imposta 2015, emerge che l'applicazione degli studi di settore ha riguardato 3,4 milioni di soggetti di cui il 64% sono persone fisiche con reddito medio annuo dichiarato pari a 28.600 euro.

Ora, lo strumento accertativo dello "studio di settore" è giunto al capolinea: dal 2017 per circa 1,4 milioni di operatori economici e a regime dal 2018 per l'intera platea di imprese e professionisti si applicheranno i nuovi indici sintetici di affidabilità fiscale (in gergo "ISA") che permetteranno di dare al contribuente una "pagella" di affidabilità fiscale con lo scopo di favorire, in una ottica di compliance, l'emersione spontanea (e non forzata ed imposta) dei redditi effettivi e dell'assolvimento degli obblighi tributari.

L' *evoluzione storica dei meccanismi presuntivi di determinazione dei ricavi (o compensi) e dei redditi*

Gli "studi di settore" rappresentavano l'ultima tappa di quel processo normativo che, dopo la riforma tributaria degli anni '70, aveva condotto progressivamente il Legislatore a sminuire il ruolo dell'accertamento analitico fondato sull'esame delle scritture contabili per accentuare, invece, l'importanza dei c.d. "accertamenti induttivi" che prescindono dalle

di Pier Federico Carrozzo



Pier Federico Carrozzo

risultanze delle scritture stesse (ciò sulla base della convinzione che a scritture contabili tenute in modo formalmente ineccepibile non sempre corrispondano risultanze reddituali altrettanto attendibili). Di seguito, ripercorriamo i passaggi più significativi della descritta evoluzione normativa:

- Regime forfetario introdotto dalla legge "Visentini-ter" applicabile per i periodi d'imposta 1985-1986-1987¹;
- Coefficienti di congruità appli-

1. Decreto Legge 19.12.1984, n. 853

2. Decreto Legge 02.03.1989, n. 69

cabili per i periodi d'imposta 1989-1990-1991²;

- Coefficienti presuntivi dei ricavi e compensi applicabili per i periodi d'imposta 1992-1993-1994³;
- *Minimum tax* per i periodi d'imposta 1992-1993⁴;
- Parametri applicabili dal periodo d'imposta 1995⁵;
- Studi di settore applicabili dal periodo d'imposta 1998⁶.

Gli studi di settore

Tale metodologia, in luogo delle ispezioni dirette presso il contribuente, ha consentito all'Agenzia delle Entrate di determinare automaticamente i maggiori ricavi e/o compensi attraverso l'applicazione di "Gerico" - il software appositamente elaborato dal nome di evocazione biblica - e di sostenere, pertanto, la pretesa erariale in forza di valutazioni presuntive.

Per ogni attività economica è stato predisposto uno specifico "studio di settore" il quale, a sua volta, raggruppava i contribuenti in categorie omogenee (denominate *clusters*) per dimensioni e caratteristiche.

In altri termini, attraverso i dati contabili (quali, ad esempio, costi del personale dipendente, costi per l'acquisto di merci e materie prime, costi per consumi energetici o anche il valore dei beni strumentali impiegati) e una serie di informazioni extra-contabili (che avrebbero dovuto "fotografare" le caratteristiche strutturali dell'impresa o del lavoratore autonomo e la realtà economica nella quale gli stessi operavano) il software "Gerico" giungeva a stimare il c.d. "intervallo di confidenza" all'interno del quale dovevano collocarsi

i ricavi o compensi dichiarati dal contribuente. Soprattutto nei primi anni di applicazione di "Gerico" l'Amministrazione Finanziaria ha ritenuto che il contribuente, per evitare l'accertamento, dovesse dichiarare un ammontare di ricavi o compensi almeno pari al valore massimo dell'intervallo (detto "livello puntuale"). Nel caso in cui i ricavi o compensi dichiarati dal contribuente fossero stati inferiori al "livello puntuale", si verificava l'inversione dell'onere della prova nel senso che (con estrema difficoltà) doveva essere il contribuente stesso (qualora non fosse stato eseguito l'adeguamento al maggior reddito nel modello UNICO) a dimostrare quali erano stati i motivi che avevano impedito il conseguimento dei ricavi o compensi presunti dal Fisco il quale, generalmente, assumeva un atteggiamento estremamente rigido accettando come plausibili solo fattori di natura straordinaria ed oggettivamente comprovabili (a titolo esemplificativo, un prolungato stato di infortunio o di malattia dell'imprenditore ovvero il furto di merce o, ancora, la forzata sospensione dell'attività per l'incendio dell'immobile strumentale).

Nel caso in cui le ragioni addotte dal contribuente non fossero state accolte dall'Agenzia delle Entrate, le soluzioni per il contribuente erano due: pagare le maggiori imposte (sia pure con la riduzione delle sanzioni) ovvero presentare ricorso davanti alla Commissione Tributaria.

La "filosofia" dei nuovi indici di affidabilità fiscale

La recente legge n. 96 del 21 giugno 2017 introduce nell'ordinamento tributario un nuovo modello di controllo incentrato sul confronto preventivo: si tratta degli indici sintetici di affidabilità fiscale (c.d. ISA). Dalla lettura dell'articolato normativo pare desumersi la volon-

tà del Fisco di cambiare l'approccio del rapporto con il contribuente:

- nella legge istitutiva degli ISA è dato leggere che l'obiettivo perseguito consiste nell'agevolare «l'emersione spontanea delle basi imponibili e stimolare l'assolvimento degli obblighi tributari da parte dei contribuenti e il rafforzamento della collaborazione tra questi e l'Amministrazione finanziaria anche con l'utilizzo di forme di comunicazione preventiva rispetto alle scadenze fiscali», confidando che ciò potrà generare risorse da destinare alla riduzione della pressione fiscale sui contribuenti che rispettano correttamente i propri obblighi tributari;
- con diversa filosofia, la legge istitutiva degli "studi di settore" dichiarava che il fine perseguito era quello «di rendere più efficace l'azione accertativa» che poteva agevolmente verificare eventuali gravi incongruenze tra i dati risultanti dallo studio e quelli dichiarati dal contribuente. Nelle intenzioni del legislatore (sicuramente encomiabili "sulla carta") il contribuente non dovrà più "scontrarsi" in modo conflittuale con un Fisco soltanto controllore ma, piuttosto, "confrontarsi" con un interlocutore disponibile e trasparente, propenso a fornire servizi di qualità ed assistenza (semplificando gli adempimenti contabili e dichiarativi dei contribuenti ovvero implementando l'uso degli strumenti telematici necessari per l'acquisizione delle informazioni, aggiornando, per esempio, le banche dati gestite dall'agenzia delle Entrate o adeguando i propri strumenti informatici all'uso della fatturazione elettronica e della trasmissione telematica dei corrispettivi) e a svolgere un'attività preventiva funzionale al corretto e spontaneo assolvimento degli obblighi tributari, relegando,

3. Legge 30.12.1991, n. 413.

4. Decreto Presidente Consiglio dei Ministri 18.12.1992

5. Legge 28.12.1995, n. 549

6. Decreto Legge 30.08.1993, n. 331

così, la funzione di repressione ai casi di deliberata sottrazione del contribuente ai propri doveri fiscali ovvero al contrasto dei fenomeni evasivi più diffusi e pericolosi (quali le attività sommerse, il "lavoro nero", l'evasione internazionale e le frodi Iva).

L'elaborazione degli ISA

Gli indici sintetici di affidabilità, elaborati con una metodologia basata su analisi di dati e informazioni relativi a più periodi d'imposta, rappresentano la sintesi di *indicatori elementari tesi a verificare la normalità e la coerenza della gestione aziendale o professionale*.

L'elaborazione e la revisione degli indici è stata demandata alla SoSE – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.a. – società costituita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dalla Banca d'Italia, che ha svolto finora tutte le attività relative alla costruzione, realizzazione e aggiornamento degli studi di settore.

Nei procedimenti di elaborazione degli indici è coinvolta una commissione di esperti appartenenti all'Amministrazione finanziaria, alle Organizzazioni economiche di categoria e agli Ordini professionali la quale esprime il proprio parere

sull'idoneità dello strumento a rappresentare la realtà imprenditoriale o professionale cui si riferisce.

In particolare, l'elaborazione degli indici avverrà sulla base della acquisizione dei dati reperibili nelle dichiarazioni fiscali, nell'Anagrafe tributaria, nonché sulla base delle informazioni a disposizione delle Agenzie fiscali e della Guardia di finanza, nonché dell'Inps e dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro. Il procedimento di approvazione, integrazione e revisione degli ISA è analogo a quello previsto per gli studi di settore. Gli indici sono, infatti, approvati con Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze entro il 31 dicembre del periodo d'imposta per il quale sono applicati. Gli indici sono soggetti a revisione almeno ogni due anni dalla loro prima applicazione o dall'ultima revisione.

Il funzionamento degli ISA

Gli ISA consentiranno al contribuente, in via preventiva, di verificare e monitorare la normalità e la coerenza del proprio comportamento economico (aziendale o professionale) e di ottenere una "pagella" che esprimerà su una scala da 1 a 10 il grado di affidabilità fiscale che l'Ammini-

strazione Finanziaria attribuirà a ciascun contribuente. Insomma, avremo contribuenti "insufficienti", contribuenti "sufficienti" piuttosto che contribuenti "discreti" o "ottimi" (un pò come sui banchi di scuola....).

Nello specifico, gli indicatori elementari prendono in considerazione la plausibilità dei ricavi o dei compensi, nonché l'attendibilità del valore aggiunto e del reddito, l'affidabilità dei dati dichiarati e le anomalie economiche rispetto al settore e al modello organizzativo di riferimento. Il "voto" riportato, che esprime il grado di affidabilità tributaria, rileva anche ai fini dell'accesso del contribuente al regime premiale.

In particolare, un punteggio superiore a 6 consente al contribuente di ottenere una valutazione del proprio grado di affidabilità nei rapporti con il Fisco anche sugli anni pregressi già oggetto di dichiarazione e di accedere a un *meccanismo di premialità* basato su più livelli.

In ogni caso, il livello di affidabilità fiscale derivante dall'applicazione degli indici, unitamente alle informazioni presenti nell'Archivio dei rapporti finanziari dell'Anagrafe tributaria, sarà considerato per definire specifiche strategie di controllo basate su analisi del rischio di



evasione fiscale da parte dei contribuenti “insufficienti” e “gravemente insufficienti”.

Sembra, insomma, che l'indicatore di affidabilità fiscale sia un mezzo di selezione delle forme più insidiose di frodi ed evasioni e che orienterà le agenzie fiscali nella individuazione dei potenziali contribuenti da accertare, escludendo quelli virtuosi.

Il regime premiale degli ISA

In relazione ai diversi livelli di affidabilità fiscale conseguenti all'applicazione degli indici, saranno riconosciuti i seguenti benefici:

- l'*esonero* dall'apposizione del *visto di conformità* per la *compensazione di crediti* per un importo non superiore a 50.000 euro annui relativamente all'Iva e per un importo non superiore a 20.000 euro annui relativamente alle imposte dirette e all'Irap;
- l'*esonero* dall'apposizione del *visto di conformità* ovvero dalla prestazione della *garanzia* per i *rimborso Iva* di importo non superiore a 50.000 euro annui;
- 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* con riferimento al *reddito d'impresa* e di *lavoro autonomo*;
- l'*esclusione* dalla determinazione sintetica del reddito complessivo (il cd “*redditometro*”) a condizione che il reddito complessivo accertabile non ecceda di 2/3 il reddito *dichiarato*.

È, comunque, previsto che i benefici relativi alla riduzione dei termini di accertamento, all'esclusione dalle società di comodo e all'esclusio-

ne/limitazione da alcune forme di accertamento *non operano* in caso di violazioni che comportano l'*obbligo di denuncia penale* per uno dei reati tributari previsti dal D.Lgs. 10.3.2000, n. 74 (come ad esempio, utilizzo in dichiarazione di fatture “false” per operazioni inesistenti).

Gli obblighi dei contribuenti in materia di ISA

I contribuenti cui si applicano gli indici di affidabilità fiscale sono *tenuti a dichiarare i dati economici, contabili e strutturali rilevanti* per l'applicazione degli stessi. A tal fine, l'Agenzia delle Entrate metterà a disposizione i programmi informatici di ausilio alla compilazione e alla trasmissione dei dati, nonché gli *elementi* e le *informazioni* derivanti dall'elaborazione e dall'applicazione degli indici.

Per migliorare il proprio profilo di affidabilità ed accedere al regime premiale, i contribuenti potranno indicare nella dichiarazione *ulteriori componenti positivi*, non risultanti dalle scritture contabili. Tali componenti rilevano ai fini Irpef/Ires, Irap e Iva con l'obbligo di versamento delle maggiori imposte entro il termine di versamento del saldo delle imposte dirette.

Gli indici, analogamente a quanto avveniva con gli “*studi di settore*”, *non si applicano* ai periodi d'imposta nei quali il contribuente:

- ha *iniziato* o *cessato* l'attività, ovvero *non si trova* in condizioni di *normale svolgimento* della stessa;
- dichiara *ricavi* o *compensi* di ammontare *superiore al limite* stabilito dal Decreto di approvazione o revisione degli indici.

Ulteriori cause di esclusione potranno essere previste con Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Il sistema sanzionatorio degli ISA

Nei casi di *omissione* della *comu-*

nicazione dei dati rilevanti ai fini della costruzione e dell'applicazione degli indici, o di comunicazione *inesatta* o *incompleta* dei medesimi dati, si renderà applicabile la sanzione da 250 a 2.000 euro.

L'Agenzia delle Entrate, *prima* della *contestazione* della violazione, metterà a disposizione del contribuente 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 terrà conto nella *graduazione* della *misura della sanzione*.

Nei casi di *omissione* della comunicazione, l'Agenzia delle Entrate può procedere, previo *contraddittorio*, ad *accertamento induttivo*.

Considerazioni conclusive

La speranza e l'auspicio è che la ratio ispiratrice della sostituzione degli “*studi di settore*” con gli indici di affidabilità fiscale ovvero l'avvio di una nuova fase delle relazioni tra contribuenti e Amministrazione Finanziaria non resti nelle intenzioni del legislatore ma che, effettivamente, si traduca in collaborazione, trasparenza e semplificazione degli adempimenti. Il giudizio sulla idoneità degli indici statistici di affidabilità fiscale a contribuire a questa svolta storica dipenderà, senza dubbio, dalla capacità di costruire i modelli organizzativi (che dovranno essere ridotti nel numero e nelle informazioni contenute e sensibili ai cicli congiunturali), da quella di graduare i termini di accesso ai benefici premiali, dalla capacità di dialogare, soprattutto, con le imprese minori – comparto numericamente significativo e diversificato –, con le organizzazioni economiche di categoria e con gli Ordini professionali nella fase di elaborazione e di revisione degli indicatori.

Pier Federico Carrozzo
Dottore Commercialista