

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”



Emiliano Covino

Avvocato in Roma – Studio ACTA
Ph. D. (Università di Roma Tor Vergata)
Professore a contratto presso l'Università di Firenze
Docente presso l'Accademia della GdF



Simone Covino

Ph. D. (Università di Roma Tor Vergata)

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. Oltre ad un maggior numero di informazioni elaborate, gli ISA prevedono anche sul sistema premiale per i contribuenti più “affidabili”, eliminando la funzione solamente punitivo-coercitiva dei precedenti sistemi di presunzione reddituale.

- I. La necessità di creare nuovi strumenti presuntivi di reddito, più performanti rispetto agli studi di settore..403**
- II. ISA 2019: come valutano il grado di affidabilità?404**
- III. Le ragioni dell'abbandono degli studi di settore405**
- IV. Gli ISA come primo tentativo di integrazione del sistema presuntivo degli studi di settore con indici extra-imprenditoriali (come per il redditometro)407**

I. La necessità di creare nuovi strumenti presuntivi di reddito, più performanti rispetto agli studi di settore

Con l'art. 7-bis del Decreto Legge (D.L.) n. 193/2016, convertito con modificazioni dalla Legge (L.) n. 225/2016, il Legislatore ha introdotto una prima definizione degli indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA), in attesa di un successivo intervento normativo mirato a sistematizzare la materia.

Attraverso il successivo art. 9-bis D.L. n. 50/2017, convertito con modificazioni dalla L. n. 96/2017, il Legislatore ha completato la fase introduttiva della disciplina degli indici sintetici di affidabilità fiscale, la cui attuazione consente ora il graduale superamento degli studi di settore e dei parametri. I decreti di attuazione che si sono succeduti nei primi mesi del 2019 stanno completando l'opera di realizzazione del nuovo modello induttivo-estimativo di determinazione dei redditi professionali/imprenditoriali per i soggetti di minori dimensioni.

Questa serie di aggiustamenti successivi si spiega con la natura innovativa di questo istituto. Il sistema metodologico di costruzione degli indici sintetici di affidabilità presenta, infatti, diverse novità, introdotte con l'obiettivo generale di ottenere delle stime più aderenti alla realtà economica del Paese, rimediando all'eccessiva rigidità degli studi di settore e cercando di inserire benefici fiscali per i contribuenti più virtuosi. Con l'abbandono degli studi di settore e l'introduzione degli indici sintetici di affidabilità fiscale si passa da uno strumento di controllo ad uno di *compliance*: la stima non è più finalizzata all'accertamento presuntivo, ma a favorire l'adempimento spontaneo del contribuente e il rispetto degli obblighi tributari^[1]. La stessa Agenzia delle Entrate ha posto molta enfasi^[2] sugli aspetti di *compliance* insiti in questo nuovo strumento accertativo, al fine di sfumare quegli aspetti tipicamente punitivi che gli studi di settore si portavano con sé.

Nel dettaglio, gli indici sono indicatori che, misurando attraverso un metodo statistico-economico dati e informazioni relativi a più periodi d'imposta, forniscono una sintesi di valori

[1] Cfr. RODOLFO CAMINITI, Il nuovo modello metodologico degli ISA, in: *Corriere Tributario*, n. 38/2018, p. 2907.

[2] AGENZIA DELLE ENTRATE, Circ. 17/E del 2 Agosto 2019: “Con l'introduzione degli indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA), il legislatore ha inteso favorire l'assolvimento degli obblighi tributari e incentivare l'emersione spontanea di basi imponibili. 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)”.

tramite la quale sarà possibile verificare la normalità e la coerenza della gestione professionale o aziendale dei contribuenti. Il riscontro trasparente della correttezza dei comportamenti fiscali consentirà di individuare i contribuenti che, risultando "affidabili", avranno accesso a significativi benefici premiali.

Il sistema degli ISA tiene conto, insomma, di una pluralità di indicatori elementari riferiti non solo agli imponibili dichiarati, ma anche ad indicatori di coerenza o di anomalia riferiti all'attività economica. Il citato regime della premialità comporta poi periodi di accertamento più brevi, l'esclusione da accertamenti sintetici e presuntivi, procedure semplificate per i rimborsi e la compensazione dei crediti d'imposta.

Questo nuovo approccio migliora le definizioni 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. Il nuovo metodo è basato, infatti, sull'individuazione dei modelli di *business*, i quali rappresentano la struttura della catena del valore alla base del processo di produzione del bene o del servizio e sono espressione delle differenze fondamentali che derivano dalle diverse combinazioni delle funzioni operative di impresa (produzione, logistica, commerciale). In particolare, per ciascun contribuente interessato all'applicazione degli ISA per il 2018, 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 ed alla tipologia di reddito riferibile allo stesso contribuente, una o più posizioni ISA complete, corredate con i dati precalcolati per ogni singola posizione ISA[3].

In relazione all'obiettivo di cogliere il profilo fiscale del contribuente nella sua complessità, è stato elaborato un set di indicatori di affidabilità differenziabili in due gruppi, vale a dire:

- indicatori relativi alle basi imponibili e alla gestione tipica dell'attività;
- indicatori di anomalia relativi a comportamenti non corretti o atipici per il gruppo o settore economico di appartenenza, come verrà di seguito analizzato nel dettaglio.

II. ISA 2019: come valutano il grado di affidabilità?

Il nuovo indicatore di *compliance* valuta il grado di affidabilità fiscale del contribuente, sulla base dell'attività economica svolta in maniera prevalente, tenendo, però, sempre presente la specificità di ogni attività o gruppo di attività.

Gli ISA si basano, quindi, su un dato sintetico che fornisce, su una scala da 1 a 10, il grado di affidabilità del contribuente. L'Agenzia delle Entrate, quindi, comunica al contribuente l'esito ottenuto dall'indicatore sintetico, ivi comprese le

componenti che sono risulta incoerenti e sulla base di ciò, attribuisce un punteggio da uno a dieci, come stabilito in particolare dal Decreto ministeriale (D.M.) del 28 dicembre 2018 del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF)[4], ad integrazione del precedente D.M. del 23 marzo 2018.

Il nuovo sistema ISA tiene conto di una pluralità di indicatori sostanzialmente riconducibili a due gruppi:

1. Indicatori elementari di affidabilità, riferiti:
 - alle stime dei ricavi/compensi, del valore aggiunto per addetto e del reddito per addetto;
 - all'attendibilità di rapporti che esprimono aspetti della gestione tipica dell'attività (indicatore Durata e Decumulo delle scorte).
2. Indicatori elementari di anomalia, riferibili:
 - a disallineamenti tra dati e informazioni presenti nei modelli di dichiarazione, ovvero emergenti dal confronto con banche dati esterne;
 - a situazioni di non normalità/non coerenza del profilo contabile e gestionale che evidenziano condizioni atipiche rispetto al settore e al modello organizzativo cui sono riferite.
3. L'indicatore degli ISA valuta l'affidabilità del contribuente attraverso alcuni parametri, tra i quali:
 - indicatori per il calcolo del livello di affidabilità;
 - stima dei ricavi, del valore aggiunto e del reddito d'impresa;
 - un modello di regressione basato su dati *panel* ricavati dagli ultimi otto anni di storia dell'impresa o del professionista, anziché un anno solo;
 - un modello di stima che colga l'andamento ciclico del mercato, senza più la necessità di dover intervenire con i cd. "correttivi anticrisi";
 - una nuova metodologia per individuare i modelli organizzativi.

In particolare, nell'ambito dell'applicazione degli ISA, le stime dei Ricavi/Compensi per addetto e del "Valore aggiunto per addetto" sono personalizzate per singolo contribuente sulla base di uno specifico coefficiente individuale, che misura le differenze persistenti nella produttività delle imprese (ad es., dovute a diverse abilità manageriali, potere di mercato, ecc.) e che risulta calcolato sulla base dei dati delle precedenti otto annualità dichiarative relative agli studi di settore. Quanto agli "Effetti individuali", questi sono i risultati sono personalizzati per singolo contribuente sulla base degli effetti individuali calcolati con il nuovo modello di stima.

Inoltre, il sistema ISA prevede la stima di più basi imponibili, ossia si stimano i Ricavi/Compensi, il valore aggiunto e il reddito. Infine, si è passati 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

[3] Cfr. FEDERICO GAVIOLI, *Isa al primo anno di applicazione*, in: *La Settimana Fiscale* n. 34 – Sole 24 Ore.

[4] Approvazione degli ISA fiscale relativi ad attività economiche dei comparti dell'agricoltura, delle manifatture, dei servizi, del commercio e delle attività professionali e di approvazione delle territorialità specifiche.

studi di settore l'abbinamento ad un determinato settore avveniva in automatico attraverso il codice ATECO.

Tutte le informazioni sopra reperite si sommano nell'ISA, che rappresenta – come sopra accennato – il posizionamento di ogni contribuente sulla base di una serie di indicatori elementari di affidabilità (su una scala da 1 a 10) e di anomalia (su di una scala da 1 a 5).

Tanto maggiore è il punteggio, maggiore è il grado di affidabilità attribuito al contribuente dall'indicatore, tanto più facile sarà il suo accesso al regime premiale e ai vantaggi che il nuovo strumento assicura, quali ad es., la riduzione dei tempi per ricevere i rimborsi fiscali, l'esclusione da alcuni tipi di accertamento e una riduzione dei termini di prescrizione. Ciò implica sostanzialmente una diminuzione dei tempi per effettuare gli accertamenti fiscali sul soggetto.

In altre parole, se l'obiettivo dei nuovi indicatori di affidabilità è quello di incentivare il dialogo tra i contribuenti ed il Fisco (oltre a favorire l'adempimento spontaneo, da parte di imprese e professionisti) laddove il contribuente ottenga un alto grado di affidabilità fiscale – cioè da 8 a 10 in una scala dove il minimo è 1 ed il massimo è 10 – questi accederà al regime premiale e ai tanti vantaggi che questo accesso comporta. In relazione ai diversi livelli di affidabilità fiscale conseguenti all'applicazione degli ISA, determinati anche per effetto dell'indicazione di ulteriori componenti positivi, sono riconosciuti i seguenti benefici:

- a) esonero dall'apposizione del visto di conformità per la compensazione di crediti per un importo non superiore a euro 50'000 annui relativamente all'imposta sul valore aggiunto (IVA) e per un importo non superiore a euro 20'000 annui relativamente alle Imposte dirette e all'Imposta Regionale sulle Attività Produttive (IRAP);
- b) esonero dall'apposizione del visto di conformità ovvero dalla prestazione della garanzia per i rimborsi dell'IVA per un importo non superiore a euro 50'000 annui;
- c) esclusione dell'applicazione della disciplina delle società non operative di cui all'art. 30 L. n. 724/1994, anche ai fini di quanto previsto al secondo periodo del comma 36-*decies* dell'art. 2 D.L. n. 138/2011 convertito, con modificazioni, dalla L. n. 148/2011;
- d) esclusione degli accertamenti basati sulle presunzioni semplici di cui all'art. 39, comma 1, lett. d, secondo periodo, del Decreto del Presidente della Repubblica (D.P.R.) n. 600/1973, e all'art. 54, comma 2, secondo periodo, D.P.R. n. 633/1972;
- e) anticipazione di almeno un anno, con graduazione in funzione del livello di affidabilità, dei termini di decadenza per l'attività di accertamento previsti dall'art. 43, comma 1, D.P.R. n. 600/1973, con riferimento al reddito di impresa e di lavoro autonomo, e dall'art. 57, comma 1, D.P.R. n. 633/1972;
- f) esclusione della determinazione sintetica del reddito complessivo di cui all'art. 38 D.P.R. n. 600/1973, a condizione che il reddito complessivo accertabile non ecceda di due terzi il reddito dichiarato[5].

[5] Indicazioni fornite dalla società Sose, nel loro "Indice sintetico di affidabilità fiscale", 10 ottobre 2017.

Occorre notare che, con riferimento al periodo d'imposta interessato dai benefici premiali, in caso di violazioni che comportano l'obbligo di denuncia ai sensi dell'art. 331 c.p.p. per uno dei reati previsti dal D.Lgs. n. 74/2000 (denuncia di reati tributari che – nel sistema precedente – consentiva il cd. "raddoppio dei termini per l'accertamento"), non si applicano i benefici di cui alle lettere c, d, e e f, proprio per il contrasto tra la loro elevata premialità e le ipotesi di reato di tipo evasivo[6].

In ultimo, è opportuno ricordare che il D.M. del 28 dicembre 2018, oltre ad approvare gli indici applicabili a partire dal periodo d'imposta 2018, indica anche alcune cause di esclusione dall'applicazione degli indici stessi, ulteriori rispetto a quelle già previste dal comma 6 dell'art. 9-*bis* D.L. n. 50/2017.

Nel merito, occorre ricordare che la norma istitutiva degli indici individua le principali fattispecie al ricorrere delle quali gli indici non risultano applicabili, demandando a successivi decreti ministeriali la possibilità di prevederne altre. I casi disciplinati dalla norma primaria riguardano:

- inizio o cessazione dell'attività nel periodo di imposta;
- presenza di una situazione di non normale svolgimento dell'attività;
- aver dichiarato nel periodo di imposta ricavi o compensi di ammontare superiore al limite stabilito dal decreto di approvazione o di revisione dei relativi indici.

III. Le ragioni dell'abbandono degli studi di settore

Con l'art. 9-*bis* D.L. n. 50/2017 ha in sostanza preso l'avvio il processo di superamento degli studi di settore, soppiantati da nuovo meccanismo con l'obiettivo programmatico di favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili e di stimolare l'assolvimento degli obblighi tributari da parte dei contribuenti. L'approccio degli indici sintetici di affidabilità è, quindi, diverso da quello degli studi di settore. Infatti, non si punta più alla rideterminazione dei redditi in funzione punitiva/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".

Era del resto evidente che il sistema adottato in Italia non avesse prodotto i frutti sperati: si era forse sottovalutato che la scelta tra l'adempimento o l'evasione, prima ancora che ai controlli o alle aliquote, dipende essenzialmente dalla rigidità organizzativa dei luoghi in cui si produce la ricchezza, rigidità che rende gradualmente meno percorribile l'evasione basata ad es. sull'occultamento dei corrispettivi[7]. È su questo sfondo che interviene poi l'eventuale controllo da parte

[6] Con provvedimento l'Agenzia delle Entrate ha individuato i livelli di affidabilità fiscale (Provvedimento del 10 maggio 2019 per il periodo d'imposta 2018), anche con riferimento alle annualità pregresse, ai quali è collegata la graduazione dei benefici premiali.

[7] EMILIANO COVINO/RAFFAELLO LUPI, Grandi evasori "assoluti e relativi", in: *Dialoghi Tributari* n. 3/2009, p. 245.

dell'Agenzia delle Entrate, la quale in una prima fase si limita essenzialmente a coordinare e indirizzare l'autodeterminazione dei tributi, a partire dalle comunicazioni/dichiarazioni dei privati^[8]. La Circolare n. 17/E pone proprio 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".

È nota la sensazione che l'alta percentuale di evasione stimata dagli addetti ai lavori^[9] dipenda cioè 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. Non è del resto un caso che, secondo le prime simulazioni condotte dall'Agenzia delle Entrate sui nuovi ISA sono appunto gli studi professionali la categoria economica con la percentuale maggiore di soggetti che raggiungono il punteggio più alto (17,5%). Contemporaneamente, tuttavia, in base al particolare sistema di calcolo usato da Soluzioni per il sistema economico spa (SOSE), i professionisti oltre a essere la categoria in testa sono anche quella che con il 7,25% si colloca in fondo alla classifica^[10].

Il grado di onestà di un professionista non è insomma 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.

Ecco perché il contrasto all'evasione non può prescindere dall'elaborazione di una moderna teoria sui metodi di accertamento, in cui si combinino le varie forme di individuazione della ricchezza, adattandole alle diverse realtà economico sociali. È in quest'ottica che va letto il passaggio dagli studi di settore, essenzialmente incentrati sui ricavi di produzione rispetto ai costi inerenti, agli ISA. Quest'ultimi dovranno, come detto, prendere in considerazione un numero maggiori di informazioni, non solo prettamente produttive, ma anche di più ampio respiro.

Al nuovo, e più significativo, ruolo affidato al contribuente nel perseguire l'adempimento spontaneo, avvalendosi del nuovo strumento di *compliance*, il Legislatore ha fatto per di più corrispondere il riconoscimento di specifici benefici, previsti dal comma 11 dell'art. 9-bis, i quali sono stati rafforzati

[8] RAFFAELLO LUPI, *Evasione paradiso e inferno*, Milano 2008; RAFFAELLO LUPI, *Diritto tributario, metodo giuridico e oggetto economico*, Milano 2009.

[9] Su questa sensazione, diffusa tra gli studiosi e gli analisti della convivenza sociale, vedi pure le considerazioni di DINO PESOLE, *Il patto. Cittadini e stato: dal conflitto a una nuova civiltà fiscale*. "Paga meno chi paga tutto", Milano 2009 e di IPPOLITO ROBERTO, *Evasori, chi come quanto*, L'inchiesta sull'evasione fiscale, Milano 2008.

[10] Cfr. ANDREA BONGI, *Studi fiscalmente affidabili*, in: *Italia Oggi*, del 10 aprile 2019.

e ampliati rispetto al passato, proprio al fine di stimolare e garantire oltremodo, rispetto a quanto accadeva per gli studi di settore, la funzione di spinta alla fedeltà dichiarativa insita nei suddetti benefici. Nel nuovo sistema, la già citata portata premiale collegata al raggiungimento di un adeguato grado di affidabilità fiscale garantisce al contribuente, infatti, non solo la riduzione dei termini per l'accertamento e la non applicabilità di taluni regimi presuntivi in sede di controllo, ma anche l'eliminazione di oneri per le compensazioni e le richieste di rimborsi fiscali^[11].

Rimane, comunque, sullo sfondo anche una funzione di natura pur sempre dissuasiva tipica di tutti gli strumenti presunti di reddito su basi standardizzate, presente anche negli studi di settore (come in precedenza i coefficienti ed i parametri presuntivi). Sono stati, infatti, individuati gli elementi da prendere in considerazione da parte dell'Amministrazione finanziaria, nel definire specifiche strategie di controllo basate su analisi del rischio di evasione fiscale, tenendo conto del livello di affidabilità fiscale dei contribuenti derivante dall'applicazione degli indici nonché delle informazioni presenti nell'apposita sezione dell'anagrafe tributaria. In particolare, ai sensi del comma 14 dell'art. 9-bis, l'Agenzia delle Entrate dovrà tenere conto di un livello di affidabilità minore o uguale a 6.

Rimane, comunque, possibile per il contribuente migliorare il proprio punteggio di affidabilità, il quale può esser modificato, salva la correzione di eventuali anomalie evidenziate dagli specifici ISA, essenzialmente dichiarando ulteriori componenti positivi. La norma, infatti, prevede la possibilità, per i contribuenti interessati, di indicare nelle dichiarazioni fiscali ulteriori componenti positivi, non risultanti dalle scritture contabili, per migliorare il proprio profilo di affidabilità. In questo caso il meccanismo degli ISA può risultare addirittura più controproducente, sul terreno dell'emersione degli imponibili evasi, rispetto ai precedenti studi di settore, vista la possibilità attuale di "ravvedimento operoso" dei maggiori ricavi a costo zero. Infatti, con i precedenti studi di settore, il contribuente che si fosse trovato in una situazione reddituale poco credibile in base ai relativi parametri presuntivi (congruità/coerenza), avrebbe potuto adeguarsi in sede di dichiarazione pagando imposte e sanzioni ridotte relative ai redditi non dichiarati e rilevati dagli studi di settore. Al contrario, con gli ISA ci si può adeguare senza pagare sanzioni, basta versare le maggiori imposte relative al maggior reddito ravveduto, senza sanzioni neppure ridotte. L'importo necessario a massimizzare il punteggio dell'ISA corrisponde al maggiore degli importi proposti dal *software* per massimizzare il punteggio dei singoli Indicatori elementari. Inoltre, non va trascurato il fatto che il contribuente – come specificato dalla Circolare n. 20/E del 09 settembre 2019 dell'Agenzia delle Entrate può ricalibrare i dati ISA, nel caso in cui emergono criticità evidenziate dagli indicatori elementari di anomalia, consentendo quindi un adeguamento a posteriori dei dati in base alla necessità

[11] Per un commento al processo di superamento degli studi di settore e alle disposizioni regolatrici degli ISA, cfr. LUIGI MAGISTRO/RODOLFO CAMINITI, *Processo di elaborazione e caratteristiche dei nuovi indici sintetici di affidabilità fiscale*, in: *Corr. Trib.*, n. 38/2017, p. 2919.

di "imbellettamento *ex post*" della propria dichiarazione dei redditi, pur con alcuni limiti sostanziali^[12].

Pertanto, nell'ambito della selezione dei contribuenti da sopporre ad accertamento, l'approccio premiale degli ISA, in base al punteggio del singolo contribuente, sulla scorta della Circolare n. 17/E, può essere così riassunto per periodo d'imposta 2018:

1. Livello di affidabilità da 9 a 10:
 - esclusione dell'applicazione della disciplina delle società non operative;
 - esclusione della determinazione sintetica del reddito complessivo ("reddito metro") a condizione che il reddito complessivo accertabile non ecceda di 2/3 il reddito dichiarato.
2. Livello di affidabilità almeno pari a 8,5:
 - accertamenti con presunzioni semplici;
 - esclusione degli accertamenti basati sulle presunzioni semplici.
3. Livello di affidabilità almeno pari a 8:
 - termini di decadenza per l'attività di accertamento sono ridotti di un anno;
 - esonero dall'apposizione del visto di conformità per la compensazione dei crediti fino a euro 50'000 all'anno, maturati sulla dichiarazione annuale IVA relativa al periodo di imposta 2019;
 - esonero dall'apposizione del visto di conformità per la compensazione del credito IVA infrannuale fino a euro 50.000 all'anno, maturato nei primi tre trimestri del periodo di imposta 2020;
 - esonero dall'apposizione del visto di conformità per compensazione dei crediti fino a euro 20'000 all'anno, sulle dichiarazioni (imposte sui redditi e IRAP) per il periodo 2018;
 - esonero dal visto di conformità, ovvero dalla prestazione della garanzia, ai fini del rimborso del credito IVA sulla dichiarazione annuale per il periodo 2019, ovvero, del credito IVA infrannuale maturato nei primi tre trimestri del 2020, per un importo fino a euro 50'000 all'anno.
4. Livello di affidabilità almeno inferiore a 8 e superiore a 6:
 - valutazione media: nessun beneficio e nessuna penalizzazione specifica.
5. Livello di affidabilità almeno inferiore a 6:
 - posizioni a rischio ai fini della definizione delle specifiche strategie di controllo basate su analisi del rischio di evasione fiscale.

^[12] Conferma la Circolare n. 20/E citata secondo la quale non tutte le variabili precalcolate sono però modificabili; non è, infatti, possibile modificare il valore delle seguenti variabili: "Numero di periodi d'imposta in cui è stato presentato un modello degli studi di settore e/o dei parametri nei sette periodi d'imposta precedenti"; "Media di alcune variabili dichiarate dal contribuente con riferimento ai sette periodi d'imposta precedenti"; "Coefficiente individuale per la stima dei ricavi/compensi"; "Coefficiente individuale per la stima del valore aggiunto".

IV. Gli ISA come primo tentativo di integrazione del sistema presuntivo degli studi di settore con indici extra-impresariali (come per il reddito metro)

In base ai principi operativi degli ISA sopra descritti appare chiaro il tentativo di andare oltre gli schemi presunti degli studi di settore, incentrati essenzialmente sull'utilizzo dei fattori produttivi dell'azienda, senza prendere in considerazione ulteriori elementi di tipo *extra-impresariali* o storico rispetto all'andamento precedente del medesimo contribuente. Su questa linea concettuale si inserisce appunto l'esclusione da reddito metro dei contribuenti più affidabili (livello 9 o 10) da punto di vista dell'organizzazione professionale o aziendale.

Pur con tutte le innovazioni tecniche (per ora solo progettuali^[13] e non ancora sufficientemente valutabili), non occorre dimenticare che gli ISA rappresentano pur sempre degli strumenti statico/presuntivi, che già mostrano i primi indizi di sofferenza per alcune categorie di contribuenti. Dai primi riscontri^[14] sembrerebbe che gli odontoiatri siano sistematicamente inaffidabili, tanto che i voti più frequenti sono uno o uno e mezzo, che dovrebbe significare accertamento automatico per quasi tutta la categoria. Probabilmente l'algoritmo non ha tenuto conto che negli ultimi anni i ricavi medi di questi professionisti si sono fortemente ridotti a causa della concorrenza che arriva soprattutto dai Paesi dell'Est Europa. Al contrario, il settore dell'edilizia sembra godere nella stragrande maggioranza dei casi di voti intorno al 9, frutto della crisi degli anni precedenti tale da livellare eccessivamente verso il basso i criteri di presunzione.

I problemi di applicazione degli ISA non sono certo sorprendenti. Del resto, l'occultamento della capacità economica è – come detto – connessa a differenti variabili, dipendenti dall'organizzazione dell'attività propria o dei propri clienti, che segnalano i fornitori; meno importante, in quanto meno generalizzabile è la tracciabilità finanziaria dei flussi di pagamento dei soggetti non organizzati.

Per questo, le modalità di evasione in questi 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 tributaria.

Se, invece, l'organizzazione è carente, o è del tutto elementare e non garantisce un minimo di contrapposizione di interessi tra le varie figure aziendali, l'evasione da occultamento di ricavi costituisce un rischio reale che andrebbe affrontato con metodologie composite e combinate, integrando, laddove applicabile, il sistema presuntivo degli studi di settore con

^[13] Tanto da aver costretto allo slittamento delle modalità di esecuzione dei versamenti delle imposte, originariamente previsti con la scadenza naturale del 31 luglio ed ora prorogati fino al 30 settembre 2019, per i soggetti che esercitano attività economiche per le quali sono stati approvati gli ISA.

^[14] Cfr. MARINO LONGONI, Questi pazzi, pazzi, pazzi Isa, in: ItaliaOggi del 16 settembre 19.

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.

Non può ritenersi sufficiente lo strumento del redditometro, considerato da solo e com'è al momento congegnato ed applicato. Non basta, infatti, conoscere e combinare i vari indicatori di spesa o di investimento per desumere la misura del reddito ad essi coerente.

L'applicazione del redditometro con modalità integrative degli studi di settore, limitata, quindi, ai titolari di partita IVA ovvero ai soci o parti correlate con tali soggetti, comporta che debbano essere ricercati ed utilizzati altri dati economico-aziendali e personali indicatori di spesa (ad es. la disponibilità di autoveicoli e residenze formalmente non intestate, persone a disposizione, polizze di assicurazione particolari, utenze costose, viaggi e soggiorni costosi, agiatezze varie per i familiari, ecc.), con suddivisioni territoriali che tengano conto delle specificità locali. Sul punto, gli ISA mostrano gli stessi limiti dei precedenti criteri di presunzione estimativa dei redditi, forse con alcune criticità perfino maggiori, come la suddetta possibilità di ravvedersi con maggiori ricavi senza alcuna sanzione.

Inoltre, un particolare fattore di criticità va però rinvenuto nella irrilevanza attuale ai fini IVA dei risultati conseguibili con simili metodologie plurime^[15] di ricostruzione del reddito su base presuntiva complessa. Il maggior reddito che ipoteticamente si accerta non necessariamente è, infatti, costituito da maggiori ricavi, da assoggettare anche ad IVA, ma potrebbe essere dovuto a costi non inerenti o fittiziamente computati. Una misura ipotetica, ma certamente problematica, per cercare di superare questa pregiudiziale barriera potrebbe essere costituita dall'assimilazione ai ricavi del maggior reddito accertato mediante il redditometro, con inversione dell'onere della prova a carico del contribuente accertato che esso derivi, invece, da componenti di reddito diversi dai ricavi.

Benché tirare delle conclusioni sia per ora prematuro, è di agevole osservazione che metodologie, come il redditometro, pensate per la massa dei contribuenti e non solo per i titolari di partita IVA, lavoratori autonomi in particolare, siano motivo di minore impatto negativo sulle varie categorie di contribuenti rispetto a misure specifiche per gli autonomi e potrebbero perciò essere accettate con minori resistenze da parte delle categorie economiche interessate, oltre che venire percepite dall'opinione pubblica come un affinamento dei metodi per contrastare l'evasione, come appunto i neoinstituiti ISA.

Quando l'attività economica è flessibile e "si vede poco" attraverso l'organizzazione amministrativa, il tenore di vita può

aiutare. In questo contesto, uno strumento che, modificato e potenziato, potrebbe portare risultati convincenti è il redditometro. Il tipico redditometro non era adatto a questo fine.

Si è, quindi, pensato ad una sorta di redditometro, però, flessibile e, cioè, tarato in relazione alla tipologia di attività produttiva svolta dall'accertato (ora del tutto irrilevante ai fini del redditometro). In più, l'Amministrazione finanziaria, dovrebbe dotarsi di un programma intelligente in grado di incrociare tutti i dati a sua disposizione e dei grandi enti e società fornitori di servizi pubblici.

Con le informazioni raccolte l'Ufficio avrebbe certamente un quadro più completo riguardo la capacità economica del soggetto da sottoporre a verifica, e, nell'ipotesi in cui da questo primo esame a carattere generale venga evidenziata qualche anomalia, dovrà instaurare un contraddittorio necessario con il contribuente al quale deve essere garantita la più ampia possibilità di difesa.

In un accertamento così concepito non si devono escludere profili di discrezionalità nell'attività dell'Amministrazione finanziaria che deve basarsi sulla cooperazione di entrambe le parti proprio perché diretta alla individuazione della precisa ed effettiva capacità contributiva espressa sia in termini quantitativi che qualitativi^[16].

In questo senso l'Amministrazione finanziaria deve, quindi, diventare parte pensante del rapporto ed evitare di trincerarsi, come spesso accade, dietro una rigidità formale priva di contenuti, meccanicismi e altre predeterminazioni.

^[15] La Guardia di finanza ha confermato l'utilità dell'utilizzo del redditometro nei confronti di titolari di redditi d'impresa e di professionisti ed artisti soggetti agli studi di settore, con lo scopo di integrare il quadro probatorio di eventuali incongruenze o incoerenze emerse e supportare quindi gli accertamenti da studi di settore.

^[16] SALVATORE LA ROSA, Metodi di accertamento e riforma tributaria, in: Riv. dir. fin., 1978, I, p. 216.