Garante del Contribuente

Ufficio del Piemonte

All'Ill.mo Presidente del Senato
SegreteriaGabinettoPresidente@senato.it

All'ill.mo Presidente della Camera dei Deputati
camera_protcentrale@certcamera.it

All'Ill.mo Presidente del Consiglio dei Ministri
presidente@pec.governo.it

All'Ill.mo Ministro dell'Economia e delle Finanze
mef@pec.mef.gov.it

All'Ill.mo Direttore dell'Agenzia delle Entrate
antonino.maggiore@agenziaentrate.it

All'Ill.mo Direttore Regionale del Piemonte dell'Agenzia delle Entrate
dr.piemonte.staff@agenziaentrate.it

Oggetto: difficoltà applicative degli ISA e proposte correttive nell'ottica di un migliore rapporto di fiducia tra Cittadini e Amministrazione Finanziaria e di conseguente riduzione del contenzioso tributario.

L'Associazione dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, l'Associazione Nazionale Commercialisti e numerosi commercialisti del Piemonte, nella seconda decade dello scorso mese di giugno, hanno chiesto l'intervento dei Garanti rappresentando la grave situazione venutasi a creare con l'applicazione dei nuovi ISA.

Da un colloquio avuto con il Presidente e con alcuni Consiglieri dell'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Torino **ho potuto ricavare gli elementi di criticità di seguito esposti.**

***Excursus* normativo**

Gli ISA (indicatori sintetici di affidabilità) sono stati introdotti dal Legislatore con l'art. 7-bis del DL 193/2016. La prima applicazione era prevista per il periodo di imposta 2017, ma essa è stata successivamente rimandata al periodo di imposta 2018.

Con l'art. 9-bis del D.L. 50 del 24.4.2017, convertito dalla legge n. 96 del 21.6.2017, il Legislatore ha disposto l'applicazione degli ISA a decorrere dal periodo di imposta in corso al 31.12.2018 (quindi, per la maggioranza dei contribuenti, dall'anno 2018).
Con i DM del 23.03.2018 e del 28.12.2018 sono stati approvati complessivamente n. 175 ISA.
La modulistica Isa 2019, per il periodo d'imposta 2018, è stata approvata con il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 30 gennaio 2019 (poi modificato e integrato dal DM 27.02.2019 e dai successivi provvedimenti del 15 febbraio, del 10 maggio e del 4 giugno 2019).
Il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 10 maggio 2019 ha individuato:

- i diversi livelli di affidabilità e di anomalia, nonché i correlati benefici premiali in relazione ai diversi punteggi conseguiti dai contribuenti, atteso che i contribuenti più "affidabili", così come risultanti dal software di elaborazione ISA (integrabile con gli applicativi gestionali di elaborazione delle dichiarazioni dei redditi), potranno accedere ai suddetti benefici elencati dalla normativa di riferimento;
- i livelli minimi di affidabilità fiscale dei quali l'Agenzia terrà conto ai fini della definizione delle specifiche strategie di controllo basate sull'analisi del rischio di evasione fiscale;
- le modalità di acquisizione massiva dei dati necessari ai fini dell'applicazione degli ISA direttamente dal contribuente, tramite accesso al proprio cassetto fiscale, o da parte degli intermediari incaricati dell'invio telematico.

Il medesimo provvedimento ha altresì previsto che i contribuenti, quanto ai periodi d'imposta per i quali trovano applicazione gli ISA, possano indicare nelle dichiarazioni fiscali ulteriori componenti positivi al fine di migliorare il proprio profilo di affidabilità e così accedere al regime premiale, secondo modalità di adeguamento del tutto simili a quelle attuabili con gli Studi di Settore.
Tali ulteriori componenti positivi determinano, tra l'altro, un corrispondente maggiore volume di affari ai fini IVA, il cui correlato versamento integrativo della maggiore imposta dovuta è effettuabile contestualmente al pagamento delle imposte dirette a saldo.
L'entrata in vigore dell'applicazione degli ISA ha comportato la soppressione dei previgenti strumenti di valutazione della capacità di produrre ricavi o compensi ("Studi di settore" e "Parametri").

Modalità applicative del nuovo strumento

Il meccanismo di applicazione degli ISA presuppone l'utilizzo di un software messo a disposizione dall'Agenzia delle Entrate e si sostanzia in tre fasi

1. acquisizione di un file XML messo a disposizione dell'Agenzia delle Entrate che contiene l'elaborazione dei dati storici e attuali del contribuente. Tali dati derivano in parte da trasmissioni del contribuente medesimo (ad esempio i dati reddituali), in parte da dati in possesso dell'Agenzia in quanto a essa trasmessi anche da parti terze (ad esempio i dati delle certificazioni uniche, dei contratti di locazione, ecc.) e in parte da elaborazioni statistiche effettuate dell'Agenzia (e dalla SOSE- Soluzioni per il Sistema Economico, Società partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dalla Banca d'Italia.).
2. inserimento da parte del commercialista dei dati contabili ed extracontabili che caratterizzano il periodo di imposta; tale attività richiede una rielaborazione dei dati della contabilità e l'acquisizione di ulteriori elementi di natura extracontabile, attività, quest'ultima, che deve necessariamente avvenire con la collaborazione del contribuente in quanto, nella maggior parte dei casi, si tratta di dati puntuali relativi alla tipologia di attività svolta (tipicamente la divisione analitica dei ricavi/compensi conseguiti);

Inoltre, in relazione ai dati contabili per le imprese (quadro F), aumenta, rispetto a quanto precedentemente previsto per gli Studi di Settore, il dettaglio richiesto per oneri e costi residuali.

Si registra, infatti, un aumento delle informazioni sul rigo F23 (oneri diversi di gestione) dove sono ben 8 i campi di dettaglio richiesti, contro i 4 del passato (peraltro senza riuscire a evitare gli effetti distorsivi di cui si dirà nel prosieguo).

Si moltiplicano i righi di dettaglio anche nel modello dei professionisti. 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 ai beni immobili e ai beni strumentali mobili;

3. verifica del risultato fornito dal software che, sulla base delle informazioni acquisiste e inserite, assegna un punteggio di affidabilità da 1 a 10.

   Il conseguimento di un punteggio superiore a 8 consente di accedere ai benefici premiali previsti dalla normativa (benefici via via crescenti al superamento della soglia di 8,5 e di 9) mentre un indice inferiore a 6 può determinare l'inserimento in liste selettive di controllo.

Problematiche relative al primo anno di applicazione

Di seguito si indicano le gravi problematiche operative che sembrano caratterizzare il primo anno di applicazione del nuovo strumento

Rilascio del software da parte dell'Agenzia delle Entrate

La versione 1.0.1 del software per il calcolo ISA è stata messa a disposizione sul sito dell'Agenzia delle Entrate in data 11 giugno 2019. Da tale data, anche a seguito delle numerose segnalazioni di errori inviate dagli operatori, sono state rilasciate le **versioni 1.0.2 (in data 19.06.2019), 1.0.3 (in data 26.06.2019) e 1.0.4 (in data 19.07.2019)**.

Tali gravi ritardi si sono riverberati sulle tempistiche di rilascio dei software da parte delle software house che forniscono i gestionali ai commercialisti.

Nella sostanza un'operatività accettabile si è potuta apprezzare soltanto nel mese di luglio inoltrato.

Problematiche relative ai files XML messi a disposizione dall'Agenzia delle Entrate

Come detto l'attività propedeutica per il calcolo dell'ISA consiste nell'acquisizione di un file XML messo a disposizione dall'Agenzia delle Entrate.

Tale file contiene una serie storica e attuale di dati che devono essere verificati dal contribuente e, laddove errati, possono essere corretti dal contribuente medesimo.

Tale attività di controllo preventivo è molto laboriosa. Si citano alcuni esempi:

- ✓ i redditi indicati nel file XML si riferiscono a **ben 7 periodi di imposta precedenti** (cioè ben oltre il termine di decadenza dell'azione accertatrice ex art. 43 D.P.R. 600/73) e sono "**normalizzati**". Essi quindi, sovente, non corrispondono *tout court* ai redditi dichiarati e devono essere integrati con ulteriori elementi che hanno concorso alla formazione del reddito medesimo (compensi agli amministratori, utili spettanti agli associati in partecipazione con apporto di solo lavoro, maggiorazioni per super/iper ammortamenti, beni distrutti o sottratti);
- ✓ le certificazioni uniche inviate dai sostituti costituiscono una variabile presente per numerosi ISA, in particolare per quelli dei professionisti. Se il sostituto di imposta ha commesso degli errori nell'invio delle medesime certificazioni uniche il percettore/contribuente interessato agli ISA (inconsapevole dell'errore commesso dal proprio sostituto) deve procedere a una ricostruzione complessiva delle CU pervenute

al fine di individuare l'errore (ciò in quanto il file XML non contiene un dato analitico, ma aggregato rispetto a tutte le CU inviate da tutti i sostituti);
- ✓ sempre in materia di certificazioni uniche i dati presi a base dall'Agenzia si riferiscono a quanto pervenuto prima della generazione del file XML, ma le stesse possono essere inviate o corrette fino al mese di ottobre e quindi si tratta di un dato in molti casi parziale e fuorviante;
- ✓ per alcuni ISA (specificatamente quelli dei professionisti) dai dati inviati nelle certificazioni uniche l'Agenzia vorrebbe far discendere il numero di incarichi conferiti, ma anche questo aspetto è fuorviante perché la CU totalizza i compensi pagati in un anno di imposta che possono riferirsi a più incarichi o, viceversa, ad acconti per incarichi neppure iniziati;
- ✓ alcuni file XML si fondano sui dati dei contratti di locazioni inviati con il software RLI: anche tali dati possono essere errati o fuorvianti in quanto i canoni originariamente dichiarati possono essere stati oggetto di rinegoziazione successiva (ipotesi, peraltro, molto frequente in tempi di crisi economica).

Si tratta di controlli preliminari che presuppongono un dispendio elevatissimo in termini di tempo necessario per una verifica puntuale.

Problematiche relative all'esito del calcolo

L'esito finale del calcolo ISA fornisce risultati che appaino sovente di difficile comprensione.

Si cita solo un caso decisamente eclatante: uno degli indicatori che rileva particolarmente sull'esito finale è l'incidenza dei costi residuali di gestione sugli altri costi, variabile che interviene facendo il rapporto fra le due variabili.

Per molte tipologie di attività tale indice determina una sistematica riduzione del punteggio del tutto priva di logica economica. Sovente le voci di costo che portano tale indicatore fuori *range* sono le imposte e tasse pagate (!!) penalizzando incomprensibilmente il punteggio finale.

Si segnala che in occasione di un confronto con i rappresentanti del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili i funzionari dell'Agenzia delle Entrate che sono intervenuti hanno preso atto dell'evidente anomalia "**promettendo" una correzione per il prossimo anno.**

Ci si chiede per quale ignoto motivo taluni contribuenti debbano essere penalizzati (non potendo accedere ai benefici premiali previsti dalla norma o, peggio, ottenendo punteggi che determinano l'inserimento in liste selettive di controllo) per i semplice fatto che il software ISA rilascia esiti palesemente fuorvianti.

Conclusioni

E' di tutta evidenza la **grave situazione di disagio** che quanto descritto sta causando, in evidente contrasto con le disposizioni dello Statuto dei Diritti del Contribuente e in particolare con quanto previsto dall'art. 6, comma 3, che così recita: *"l'Amministrazione finanziaria assume iniziative volte a garantire che i modelli di dichiarazione, le istruzioni e, in generale, ogni altra propria comunicazione siano messi a disposizione del contribuente in tempi utili e siano comprensibili anche ai contribuenti sforniti di conoscenze in materia tributaria e che il contribuente possa adempiere le obbligazioni tributarie con il minor numero di adempimenti e nelle forme meno costose e più agevoli".*

Il Legislatore ha sostanzialmente preso atto dei gravi ritardi e disagi che stanno coinvolgendo i contribuenti e gli operatori del settore, Commercialisti *in primis*,

disponendo la proroga al 30.09.2019 (termine mai raggiunto prima d'ora) delle scadenze di versamento per i contribuenti interessati dagli ISA.
Tale provvedimento legislativo, seppur apprezzabile, non incide, per i motivi dettagliatamente esposti, sulla necessità di chiarezza e certezza applicativa che dovrebbe accompagnare l'introduzione di un nuovo adempimento così pervasivo e complesso.

Alla luce di quanto sopra esposto e considerato che la problematica sottoposta a questo Garante dai rappresentanti dei contribuenti (e sopra dettagliatamente analizzata) appare integrare pienamente uno dei "***casi di particolare rilevanza in cui le disposizioni in vigore ovvero i comportamenti dell'amministrazione determinano un pregiudizio dei contribuenti o conseguenze negative nei loro rapporti con l'amministrazione…***"(ex art. 13, comma 11 dello Statuto del contribuente) **che impongono al Garante stesso di segnalare i fatti per gli opportuni indispensabili provvedimenti correttivi**,

invito le Ill.me Autorità in indirizzo

nell'ambito delle rispettive competenze, a disporre che, per il primo anno di applicazione del nuovo strumento, ai contribuenti sia consentito di procedere alla compilazione e al calcolo degli ISA in via meramente facoltativa, mantenuta la proroga del 30 settembre 2019.

Ringrazio per l'attenzione e porgo deferenti ossequi.
Torino, 25 luglio 2019

Il Garante
Vittorio Garino
(firma autografa sostituita a mezzo stampa ai sensi dell'art.3, comma 2 del D.Lgs. 39/1993) ...