

# IL CONCORDATO PREVENTIVO BIENNALE

Annibale Dodero



- Ringrazio per l'opportunità di presentare il documento Lafis sul concordato preventivo biennale . La mia sarà una **illustrazione sintetica** delle questioni più rilevanti, meglio approfondite nel documento. **Una trattazione che non si occupa particolarmente delle questioni interpretative sulle quali l'Agenzia è, recentemente ed esaustivamente, intervenuta** con la circolare 9 del 2025
- **Un saluto agli altri relatori** con i quali ho condiviso un lungo percorso lavorativo nonché agli associati Lafis e a tutti coloro che stanno seguendo questo webinar
- Il tema su cui vi intratterò mi è caro perchè al Ministero e poi in Agenzia ho avuto modo di interessarmi a lungo dei sistemi volti a contrastare la evasione delle piccole imprese:
  - Minimum tax
  - Parametri, Coefficienti di congruità e Coefficienti presuntivi di reddito
  - Studi di settore
  - ISA
- Il Concordato Preventivo Biennale CPB è **l'ultima evoluzione** di questi sistemi, **ma con caratteristiche del tutto nuove** che suscitano riflessioni



### Obiettivi della Legge Delega n. 111/2023

- Mira a: ridurre l'evasione, migliorare la compliance, semplificare gli adempimenti
- Obiettivi: certezza fiscale, minori controlli, migliore rapporto fisco-contribuente

### Finalità dichiarate del CPB

- **Ridurre il tax gap** e aumentare la trasparenza
- Garantire certezza ex ante su redditi e imposte
- Evitare controlli basati su presunzioni
- Promuovere fiducia e premialità anziché deterrenza
- Recuperare gettito da contribuenti difficili da controllare a causa delle **limitate risorse della Agenzia**

### Una nuova logica impositiva

- **Determinazione ex ante** degli imponibili
- **Basata su dati e algoritmi** (ISA, fatturazione elettronica, IA)
- Superamento del modello dichiarativo ex post



### I caratteri fondamentali del CPB

- Valido per **bienni fiscali** (es. 2024-2025)
- Riguarda i contribuenti soggetti a ISA; nonché i forfettari (solo per il 2024)
- L' Agenzia propone imponibili calcolati con metodologia automatizzata
- **I contribuenti con un punteggio ISA basso**, inizialmente non ammessi al CPB, possono aderire all'istituto sulla base di una proposta nella quale **il maggior reddito stimato in eccesso rispetto all'anno base viene raggiunto in due anni: 50% nel primo e 50% nel secondo.**
- Nel biennio si pagano le imposte sul reddito concordato sia quando il reddito effettivo è superiore, sia quando il reddito effettivo è minore
- In presenza di **circostanze eccezionali** che determinassero redditi **eccedenti il 30%** di quanto concordato è possibile fuoriuscire dal concordato
- Il contribuente accetta o rifiuta (senza contraddittorio)



## Vantaggi per chi aderisce

- Limitazione degli accertamenti induttivi
- Accesso facilitato a rimborsi IVA e crediti d'imposta
- Nessuna tassazione sui maggiori redditi effettivi eccedenti quello concordato
- Imposta sostitutiva su redditi superiori a quello conseguito nel 2023
- Ravvedimento speciale con penalità ridotte per anni 2018-2022
- **Gli ultimi due vantaggi sono stati introdotti in tempi successivi per favorire maggiori adesioni**



Con il perfezionamento dell'adesione non sono più possibili le **rettifiche del reddito d'impresa o di lavoro autonomo di cui all'articolo 39 DPR n. 600/73 nonché di cui all' art. 54, secondo comma, secondo periodo del DPR n. 633/72** fatta eccezione dei casi in cui (tra l'altro):

- a seguito di **accertamento analitico** , nei periodi di imposta oggetto del concordato o in quello precedente, **risulta**:
  - l'esistenza di attività non dichiarate o l'inesistenza o l'indeducibilità di passività dichiarate, per **un importo superiore al 30 per cento dei ricavi dichiarati**
  - ovvero la commissione di altre **violazioni di non lieve entità**
- L'articolo 22 tra le violazioni ritenute di **"non lieve entità"**. elenca in particolare quella della **comunicazione inesatta o incompleta dei dati rilevanti ai fini dell'applicazione degli ISA**, in misura tale da determinare un minor reddito o valore netto della produzione oggetto del concordato **per un importo superiore al 30 per cento**
- **In nome della stabilità del CPB sembra quindi tollerata una evasione pari al 30 % della entità dei ricavi da accertare con metodo analitico**



- I contribuenti possono assoggettare a **un'imposta sostitutiva delle imposte sul reddito, addizionali comprese, la parte di reddito d'impresa o di lavoro autonomo derivante dall'adesione al concordato che eccede il reddito effettivo dichiarato nel periodo d'imposta antecedente a quello cui si riferisce la proposta, rettificato** secondo quanto disposto dagli articoli 15 e 16 del decreto CPB
- **L'ALIQUOTA dell'imposta sostitutiva che si applica al reddito eccedente (sia per soggetti IRPEF che IRES) è del:**
  - **10%**, punteggio non inferiore a 8 nel **2023**
  - **12%**, punteggio non inferiore a 6 e inferiore a 8 nel **2023**
  - **15%**, punteggio inferiore a 6 nel **2023**



## COME SI CALCOLA IL MAGGIOR IMPONIBILE PER LE IMPOSTE DIRETTE PER OGNI ANNO

Per l'anno da definire **occorre aver applicato gli ISA**

Si determina un maggior imponibile pari al reddito dichiarato moltiplicato per il:

- a) **5%** per i soggetti con punteggio **ISA pari a 10**;
- b) **10%** per i soggetti con punteggio **ISA pari o superiore ad 8 e inferiore a 10**
- c) **20%** per i soggetti con punteggio **ISA pari o superiore a 6 e inferiore a 8**
- d) **30%** per i soggetti con punteggio **ISA pari o superiore a 4 e inferiore a 6**
- e) **40%** per i soggetti con punteggio **ISA pari o superiore a 3 e inferiore a 4**
- f) **50%** per i soggetti con punteggio **ISA inferiore a 3**
- g) **25%** per i soggetti che hanno dichiarato una delle cause di esclusione dagli ISA che però permettono l'accesso al regime

**Questo metodo di determinazione della base ravvedibile** in caso di evasione non fa emergere il reddito effettivamente conseguito ma si **limita a recuperarne forfettariamente una parte**

## **COME SI CALCOLA L'IMPOSTA SOSTITUTIVA DOVUTA AI FINI DELLE DIRETTE**

Sul maggior imponibile determinato in relazione a ciascun periodo d'imposta, si applica un'imposta sostitutiva pari al:

- **10%**, se nel singolo periodo d'imposta il livello di affidabilità fiscale è **pari o superiore a 8**
- **12%**, se nel singolo periodo d'imposta il livello di affidabilità fiscale è **pari o superiore a 6 ma inferiore a 8**
- **15%**, se nel singolo periodo d'imposta il livello di affidabilità fiscale è **inferiore a 6**

## **COME SI CALCOLA L'IMPOSTA SOSTITUTIVA DOVUTA AI FINI IRAP**

Sul maggior valore della produzione determinato in relazione a ciascun periodo d'imposta, si applica l'aliquota IRAP del 3,9%



- Per una singolare **eterogenesi dei fini**, il CPB stima il reddito utilizzando i dati rilevanti ai fini ISA che una iniziale versione della legge delega si proponeva di **abrogare**
- Va evidenziato, però, il **radicale cambiamento nell'utilizzo degli ISA**, nati per spingere gli imponibili dichiarati (**ex post**) verso il reddito effettivo conseguito nell'esercizio appena chiuso oggetto della prossima dichiarazione, mentre il CPB stima un **reddito presunto futuro**
- Gli ISA, Indicatori Sintetici di Affidabilità, attribuiscono a ciascun contribuente **un punteggio** che varia da 1 a 10
- **Negli ISA il contribuente può migliorare il suo punteggio aumentando i ricavi e gli imponibili nella dichiarazione dei redditi** (quindi aumentando le imposte dovute), fino a raggiungere un livello di affidabilità che gli consente di ottenere le premialità
- **IL CPB utilizza questi dati per definire** in via anticipata **la base imponibile delle sole imposte dirette**
- Già in passato si erano fatti analoghi tentativi

- **Concordato biennale 2003-2004:** introdotto come misura sperimentale, prevedeva l'impegno da parte del contribuente a dichiarare un **reddito pari almeno a quello dell'anno 2001, incrementato di una determinata percentuale**. Fu considerato poco attrattivo e fu adottato da una quota marginale dei potenziali beneficiari
- **Pianificazione fiscale concordata (2005)** introdotta per definire per tre anni la base imponibile attraverso una proposta dell'Amministrazione finanziaria, basata sulle risultanze dei parametri e degli studi di settore. Prevedeva un possibile contraddittorio con il contribuente, ma **non fu mai attuata e fu abrogata con la successiva programmazione fiscale**
- **Programmazione fiscale (2006):** era l'evoluzione della pianificazione fiscale, **ma non fu mai attivata**. Entrambi gli istituti erano orientati alla stabilizzazione del rapporto fiscale su più annualità, in una logica preventiva.



- Adesioni totali **584.565**
- **13%** l'adesione su un totale di circa 4,5 milioni di soggetti
- Incasso circa **1,6 miliardi di euro**
- Hanno aderito **188.000 contribuenti ISA con voto inferiore a 8**

Dati forniti dal Viceministro – Il Sole 24 Ore – 17 dicembre 2024

## L'andamento

Le adesioni al concordato preventivo per regione

	SOGGETTI ISA		FORFETTARI	
	ADESIONI	% ADESIONI SU DICHIARAZIONI INViate	ADESIONI	% ADESIONI SU DICHIARAZIONI INViate
Abruzzo	8.829	14,7%	2.319	5,7%
Basilicata	3.006	13,2%	800	5,8%
Calabria	8.511	13,0%	2.255	4,6%
Campania	35.732	17,1%	8.936	5,8%
Emilia Romagna	40.394	17,5%	10.241	7,8%
Friuli Venezia Giulia	7.908	15,3%	2.533	7,7%
Lazio	41.375	16,0%	13.253	6,6%
Liguria	13.713	19,2%	4.370	8,0%
Lombardia	95.479	18,6%	26.547	8,5%
Marche	13.267	16,2%	3.597	7,6%
Molise	1.575	11,8%	465	5,3%
Piemonte	37.104	19,0%	10.282	7,7%
Puglia	25.629	16,1%	6.513	6,1%
Sardegna	6.333	9,7%	1.994	4,7%
Sicilia	18.375	11,4%	5.900	4,6%
Toscana	33.426	16,5%	8.762	7,1%
Trentino Alto Adige	13.077	21,4%	2.123	8,3%
Umbria	6.575	15,2%	1.592	6,0%
Valle Di Aosta	1.149	15,8%	344	7,9%
Veneto	48.721	18,8%	11.141	8,4%
Non determinata	313	17,2%	107	5,8%
<b>TOTALE</b>	<b>460.491</b>	<b>16,9%</b>	<b>124.074</b>	<b>7,0%</b>

Fonte: elaborazioni su dati Sogei aggiornati al 13 dicembre 2024



- Abbiamo circa il **13% di adesioni** e **circa 190 mila contribuenti**, con punteggio ISA inferiore a 8, **sarebbero diventati pienamente affidabili**, avendo accettato la proposta di CPB.
- **Si percepisce che ad aderire sono stati prevalentemente i contribuenti che avevano l'aspettativa fondata di conseguire risultati economici migliori di quelli concordabili**, o che avevano interesse a sanare gli anni pregressi
- Sembrano, invece, **scarse le adesioni di contribuenti che hanno ricevuto proposte eccedenti le loro previsioni**. Questa «asimmetria» ha molto probabilmente comportato un gettito inferiore rispetto a quello che sarebbe derivato da dichiarazioni spontanee
- **Questo potrà essere verificato in futuro**, quando saranno disponibili le dichiarazioni fiscali del 2024 e 2025 (cioè rispettivamente alla fine del 2025 e del 2026), dato che comunque permangono, per chi aderisce al CPB, gli obblighi contabili e dichiarativi ordinari.
- Sarà possibile **confrontare gli imponibili concordati con quelli effettivamente dichiarati**, e comprendere se il CPB abbia comportato un aumento o una perdita di gettito.



- L'adesione del **13%** dei contribuenti **non risolve il problema dei controlli** che resta fermo per il rimanente **87 %** dei contribuenti
- Recentemente la **Corte dei Conti** ha ricordato (nel Rendiconto Generale dello Stato, diffuso il 26 giugno 2025) che nel 2024 l'Agenzia delle Entrate ha effettuato controlli sostanziali sui soggetti ISA in misura pari al **3,8 %**
- Va osservato che **è necessario effettuare controlli non solo sull'87 %** dei contribuenti che non hanno aderito **ma anche nei confronti di quelli che hanno aderito** per verificare che i dati indicati nei modelli ISA siano attendibili
- I modelli ISA sono 88, stimando una media di 10 variabili strutturali per ciascun modello ISA, **risulterebbero da controllare** (per coloro che hanno aderito) **880 variabili** alle quali vanno aggiunti **i dati contabili**
- **In caso di errata indicazione dei dati ISA per il 2023** le stime del CPB diventano **inattendibili** e provocano **la decadenza**



- Sulle questioni di Costituzionalità si soffermerà la **Professoressa Mastroiacovo**
- Il documento Lafis affronta questi problemi tenendo conto del fatto che
  - L'art. 53 Cost. richiede un'imposta basata sulla **ricchezza effettivamente prodotta**
  - La mancanza di contraddittorio può confliggere con **l'art 97, compromettendo il buon andamento e la trasparenza amministrativa**
  - Possono porsi **problemi di equità verticale ed orizzontale** da esaminare in riferimento agli art 2 e 3 della Costituzione
  - Sono previsti **controlli più pervasivi nei confronti di chi non si avvale del CPB**



- Il **CPB potrebbe basarsi in futuro su big data o sistemi di IA** non sempre attendibili ovvero su algoritmi creati da intelligenza generativa non sempre comprensibili
- Al riguardo **consentitemi una citazione** tratta dalla «Fattoria degli Umani» di Enrico Pedemonte , Treccani editore. L'autore ricorda come Lawewnce Lessing nel saggio «**Cod is Law**» ha affermato che:
  - «secondo l'impostazione tradizionale sono le **Costituzioni, distillato di culture sedimentate a fornire la griglia di regole su cui si basa la nostra vita civile**»
  - **Il Cyber spazio potrebbe compromettere tutto questo** perché si sottoporrebbero al **vaglio costituzionale algoritmi generati da black box** caratterizzate da scarsa trasparenza



- **Le Guidelines sulla IA** della Commissione del 5/2/2025 chiariscono, inoltre, **che sono vietati strumenti predittivi basati sull'IA utilizzati dalle "autorità fiscali per selezionare i contribuenti da sottoporre a controlli sulla base di variabili rilevanti, come il reddito annuo, i beni (proprietà immobiliari, automobili, ecc.), dati sui familiari dei beneficiari, ma anche dati non correlati, come le abitudini sociali dei contribuenti o le connessioni Internet."**
- l'articolo 34, comma 2, del decreto CPB, prevede che deve essere intensificata l'attività di controllo nei **confronti dei contribuenti che non aderiscono** al concordato preventivo biennale o che **decadono dagli effetti dello stesso**
- Coerentemente a tale indicazione **nella circolare 9/E del 2025 per questi controlli si prevede di utilizzare tutte le informazioni contenute nelle banche dati disponibili**, anche tramite interconnessione tra loro e con quelle di archivi e registri pubblici, ivi incluse quelle contenute nell'Anagrafe dei conti finanziari
- Evidentemente **tutto ciò dovrà avvenire nel rispetto delle Guidelines precedentemente ricordate**

- La determinazione ex ante degli imponibili futuri utilizzando sistemi predittivi e l'accettazione della proposta da parte del contribuente **modificano radicalmente il tradizionale schema impositivo** che, anche a livello internazionale, si fonda su:
  - a) determinazione ex-post della capacità contributiva effettiva
  - b) presentazione di una dichiarazione e l'autoliquidazione delle imposte dichiarate
  - c) successivo controllo dell'Amministrazione finanziaria (AF)
- I concordati preventivi sembrano **non avere riscontri a livello internazionale**
- **Il fatto che aderiscano prevalentemente** coloro che ne traggono vantaggio piuttosto che coloro che fanno emergere maggiori imponibili **provoca una selezione avversa** a danno dei contribuenti che vengono tassati sulla base del reddito effettivamente conseguito



- C'è, peraltro, da osservare che il **contribuente che aderisce al CPB si posiziona su un punteggio ISA pari al massimo, riferito all'anno di riferimento, cioè al 2023**
- Questo posizionamento **garantisce le premialità per il biennio 2024-25, ma è del tutto svincolato da quello che poi il contribuente dichiarerà**
- Gli effetti della premialità sono comunque garantiti ex ante e sottostimare gli imponibili per quei due anni potrebbe risultare utile per abbassare il piede di partenza per il successivo concordato biennale (quello 2026-2027)



- Esiste **il forte dubbio** che i concordati preventivi, per quanto accompagnati da misure di favore e pubblicizzati con vigore, **siano comunque poco “attrattivi”** per loro natura
- **La catastizzazione preventiva dei redditi d’impresa e di lavoro autonomo**, accompagnata dalla facoltà di aderire o meno, senza contraddittorio, alla proposta formulata **forse non si adatta alla realtà economica** delle imprese e dei professionisti
- I risultati economici del singolo soggetto, impresa o professionista, mostrano infatti **un’elevata variabilità da un anno all’altro**
- Data la facoltà di scegliere, **molti contribuenti presumibilmente preferiscono non scommettere sul futuro**, nel timore di dover poi pagare più di quanto dovrebbero se restassero nel regime ordinario
- Aderiscono solo coloro che, come rilevato, hanno la fondata aspettativa di conseguire risultati economici migliori rispetto a quanto loro proposto

- Ma è **presumibile che siano relativamente pochi i contribuenti in queste condizioni di “certezza”**, e prevalgano invece atteggiamenti di prudenza
- Questa forma di **“selezione” avversa**, insita nella natura dei concordati preventivi facoltativi, può comportare i già ricordati effetti negativi in termini di minor gettito rispetto a quanto si potrebbe conseguire col regime ordinario
- Le considerazioni appena svolte riguardo al gettito risultano aggravate se si considera **la possibilità di comportamenti “opportunistici”** da parte dei contribuenti
- Ci si riferisce alla possibilità di **adattare**, con il consenso delle controparti contrattuali, **la scadenza temporale di ricavi (o compensi) di rilevante importo**, e quindi dei conseguenti redditi, in modo da percepirli nell’anno oggetto del CPB. L’ipotesi è realistica per soggetti che hanno un ciclo di produzione ultrannuale o che effettuano non regolarmente prestazioni di elevato ammontare, nonché in generale per i professionisti, che determinano gli imponibili **con il criterio di cassa** anziché di competenza

- Inoltre, potrebbero **anche determinarsi incentivi ad effettuare acquisti in nero**, perché la documentazione delle spese sostenute non sarebbe utile per ridurre gli imponibili concordati. **Questo, a sua volta, potrebbe alimentare comportamenti scorretti delle controparti**, contribuendo al rafforzamento della filiera del nero
- Si può paventare che, una volta concordati ex-ante gli imponibili, **un contribuente scorretto possa essere incentivato a fatturare ricavi per operazioni inesistenti**, consentendo all'acquirente la detrazione dell'IVA e la deduzione del costo ai fini dell'imposta sui redditi. Questi non sarebbero comportamenti "opportunistici", configurerebbero piuttosto illeciti, tipici delle cosiddette "cartiere", eventualmente sanzionabili penalmente



- **Il CPB esclude l'IVA**, che rimane nel regime ordinario. **L'adesione al CPB comporta** però, anche per l'IVA, **il beneficio dell'esclusione da accertamenti basati su presunzioni semplici**
- Questa esclusione è mutuata dalle premialità che spettano ai contribuenti IVA "affidabili". Ma **nel normale regime ISA questa previsione si giustifica con il fatto che anche i ricavi**, oltre agli imponibili Irpef e Irap, **possono essere adeguati**, e comportano quindi anche un maggior gettito IVA
- L'attenuazione delle possibilità di accertamento sull'IVA, trainata dall'adesione al CPB, è quindi un **"quid pluris"**, forse non molto importante in concreto, ma pur sempre potenziale ispiratore di comportamenti non corretti

- Passando a **considerazioni di carattere economico**, va notato che una delle **cause di fuoriuscita** dal CPB sono le **operazioni straordinarie** (fusioni, scissioni, conferimenti, incorporazioni) e le modifiche della compagine sociale
- **Queste ristrutturazioni patrimoniali possono essere fondamentali per la crescita** delle attività economiche: prevederle come causa di cessazione del CPB **può, alla lunga, indurre a una sorta di nanismo economico**, soprattutto nella prospettiva di permanenza a regime nel CPB
- A queste considerazioni se ne contrappongono altre **che considerano la predeterminazione degli imponibili una forma di stimolo all'attività imprenditoriale**, perché **incentiverebbe** l'imprenditore (o il professionista) a **moltiplicare gli sforzi** per migliorare i risultati della propria attività e quindi ne beneficerebbe la crescita economica generale



- Su questa teorica capacità del CPB **pesa però negativamente la limitatezza dell'orizzonte temporale** di riferimento: un biennio **che poi si riduce notevolmente**, dato che la proposta viene comunicata alla metà del primo anno del biennio di riferimento e la scadenza per aderire sarà, a regime, fissata al 30 settembre
- **Su un orizzonte così limitato non è realistico** che l'imprenditore pianifichi interventi per migliorare la propria efficienza e redditività
- Il CPB, **anziché indurre stimoli** all'innovazione e allo sforzo imprenditoriale e professionale, **tenderà invece a tradursi in windfall gains** (guadagni inaspettati) per attività economiche che hanno la fondata aspettativa di conseguire comunque nell'immediato futuro risultati superiori alla proposta ricevuta



- Un ulteriore punto di criticità riguarda **l'applicazione del CPB anche alle società di capitali**
- Queste società sono soggette a contabilità analitica, **la loro capacità contributiva dovrebbe essere riferita a imponibili determinati con le regole ordinarie** e, soprattutto, a imponibili effettivamente conseguiti
- **Perché dovrebbero “scommettere”** sul proprio reddito futuro?
- questo **creerebbe disuguaglianze irragionevoli** tra SpA ammesse al CPB che hanno usufruito con successo della possibilità di “scommettere”, avendo la ragionevole certezza di conseguire in futuro risultati migliori di quelli proposti
- Ci sarebbero società che, a parità di reddito effettivo conseguito ex-post, non hanno avuto la stessa possibilità, perché avevano la fondata aspettativa di restare comunque al di sotto del reddito proposto



- Sembra irragionevole costringere gli amministratori di SpA a prendere in considerazione e valutare nel merito l'eventuale adesione a una "scommessa" sulle imposte future
- **A maggior ragione** se la SpA, seppure di dimensioni medio-piccole, facesse parte di grandi gruppi, che potrebbero ricadere nell'ambito di applicazione **dell'adempimento collaborativo e del Tax Control Framework (TCF), o perfino del Pillar 2**
- L'adozione del **TCF mal si concilia con il CPB**. Appare contraddittorio incoraggiare da un lato l'utilizzo del TCF e dall'altro l'adesione al CPB
- **Il TCF tende a rafforzare la compliance dell'intero gruppo mentre il CPB intende invece far emergere imponibili non dichiarati**, proponendo valori congetturali per gli esercizi futuri, avulsi dal reddito effettivo
- **I due istituti sono presentati come aventi la stessa finalità, ma la perseguono in modo profondamente diverso e partendo da presupposti logici divergenti**

- Forse sarebbe più ragionevole escludere le SpA dal CPB e semmai limitare quest'ultimo a forme organizzative meno strutturate, quelle tipiche dell'impresa individuale (o associata) e del professionista
- **Una battuta finale provocatoria !**
- Nell'abuso previsto dall'art 10 bis dello Statuto è sanzionato il «**risparmio fiscale indebito**»
- Al riguardo nel recente atto di indirizzo è stato affermato, tra l'altro, che **il risparmio è indebito quando il contribuente** abbia costruito il negozio o la sequenza negoziale che hanno condotto all'applicazione del regime fiscale di vantaggio **tradendo le finalità delle norme fiscali o ponendosi in contrasto con i principi dell'ordinamento tributario**
- **Lascio alla discussione che seguirà una riflessione sul dubbio che per certi aspetti nel CPB possa essere stato il legislatore a violare in tutto o in parte i principi dell'ordinamento tributario**

