



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI GENOVA

SCUOLA DI SCIENZE SOCIALI

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN GIURISPRUDENZA

Tesi di laurea in Diritto finanziario

***Il concordato preventivo biennale nel prisma
del principio di capacità contributiva***

Relatore: *Prof. Francesco Farri*

Candidato: *Edoardo Pedone*

Anno Accademico 2025-2026

INDICE

INTRODUZIONE	1
CAPITOLO I IL CONCORDATO PREVENTIVO BIENNALE: NOZIONE, QUALIFICAZIONE GIURIDICA E RIFLESSI SULL'OBLIGAZIONE TRIBUTARIA	3
1. Nozione di concordato preventivo biennale	3
2. Qualificazione giuridica dell'istituto	6
2.1. Natura consensuale	6
2.2. L'adesione del contribuente come accettazione di una proposta irrevocabile	9
3. Sulla conformità dell'istituto rispetto al principio costituzionale della riserva di legge in materia tributaria	10
4. Inquadramento del concordato preventivo biennale rispetto all'obbligazione tributaria	14
4.1. Il momento genetico dell'obbligazione tributaria: confronto tra teoria dichiarativa e teoria costitutiva	15
4.2. Il ruolo del concordato preventivo biennale nella formazione dell'obbligazione tributaria secondo la prospettiva della tesi dichiarativa	23
4.3. Il ruolo del concordato preventivo biennale nella formazione dell'obbligazione tributaria secondo la prospettiva della tesi costitutiva	27
4.4. La natura ibrida del concordato preventivo biennale tra modello dichiarativo e costitutivo nella genesi dell'obbligazione tributaria	28
4.5. Relazione tra il concordato preventivo biennale e il tradizionale principio dell'indisponibilità dell'obbligazione tributaria	29
CAPITOLO II CONCORDATO PREVENTIVO BIENNALE E PRINCIPIO DI CAPACITÀ CONTRIBUTIVA	33
1. Nozione di capacità contributiva: principali orientamenti a confronto	34
1.1 La capacità contributiva come specificazione del principio di ragionevolezza	36
1.2 La capacità contributiva come fondamento costituzionale e limite del potere di imposizione	40

2. Capacità contributiva e interesse fiscale: rapporto e implicazioni giuridiche	46
2.1 Il fondamento costituzionale dell'interesse fiscale	47
2.2 L'impatto dell'interesse fiscale nel sistema tributario	49
2.3 Rapporto tra interesse fiscale e principio di capacità contributiva: evoluzione della giurisprudenza della Corte Costituzionale	50
2.4 L'interesse fiscale nella giurisprudenza più recente della Corte Costituzionale	53
3. Analisi del concordato preventivo biennale alla luce del principio di capacità contributiva	58
3.1 Determinazione della proposta e requisito dell'effettività della capacità contributiva	60
3.2 Le garanzie poste dalla disciplina del concordato preventivo biennale a tutela dell'effettività della capacità contributiva	68
3.3 L'attualità della capacità contributiva nel concordato preventivo biennale	77
3.4 Possibili scenari riguardanti il rapporto tra interesse fiscale e attualità della capacità contributiva nel concordato preventivo biennale	94
3.5 Considerazioni finali sul rapporto tra concordato preventivo biennale e principio di capacità contributiva	103

CAPITOLO III IL CONCORDATO PREVENTIVO BIENNALE NELLA PROSPETTIVA DELLA *TAX COMPLIANCE*

1. Cenni sull'origine del concetto di <i>tax compliance</i> e sulla sua progressiva valorizzazione nell'ordinamento italiano	106
1.1 Evoluzione del concetto di <i>tax compliance</i> sotto il profilo relazionale	109
1.2 Evoluzione della <i>tax compliance</i> sotto il profilo conoscitivo	117
2. Il concordato preventivo biennale quale punto di convergenza della dimensione relazionale e conoscitiva della <i>tax compliance</i>	124
2.1 I precedenti tentativi di concordato e la progressiva convergenza delle dimensioni relazionale e conoscitiva della <i>tax compliance</i>	124
2.2 Il concordato preventivo biennale e la dimensione relazionale della <i>tax compliance</i>	129

2.3 Il concordato preventivo biennale e la dimensione conoscitiva della <i>tax compliance</i>	137
2.4 La convergenza tra <i>compliance</i> relazionale e conoscitiva nel concordato preventivo biennale	141
3. Il concordato preventivo biennale nella sua dimensione applicativa: prime evidenze empiriche sui profili di <i>tax compliance</i>	145
3.1 I dati di adesione e i primi risultati applicativi	147
3.2 Le determinanti dell'adesione nella prospettiva della <i>compliance</i> relazionale	151
3.3 Le prime evidenze applicative sulla qualità della proposta nella prospettiva della <i>compliance</i> conoscitiva	156
3.4 Considerazioni conclusive sulle prime applicazioni del concordato preventivo biennale	159
3.5 Intelligenza artificiale e prospettive future della <i>tax compliance</i>	161
CONCLUSIONI	167
BIBLIOGRAFIA	174

INTRODUZIONE

Il concordato preventivo biennale costituisce una delle novità più interessanti introdotte nell'ambito della riforma tributaria avvenuta tra il 2023 e il 2024.

La sua peculiarità risiede in un meccanismo che incide su uno degli elementi centrali dell'imposizione: il rapporto temporale tra realizzazione del presupposto e determinazione della base imponibile. Si tratta, infatti, di un regime opzionale che consente di cristallizzare anticipatamente la base imponibile di alcuni tributi rispetto al biennio successivo, mediante l'accettazione da parte del contribuente di una proposta formulata dall'Amministrazione finanziaria.

Tale configurazione colloca l'istituto in una prospettiva diversa rispetto al tradizionale paradigma dell'obbligazione tributaria: la base imponibile, che normalmente costituisce la traduzione quantitativa di un presupposto che si è verificato, viene determinata anteriormente rispetto alla manifestazione in concreto del fatto economico alla cui realizzazione la legge collega la nascita dell'obbligazione tributaria.

La dottrina ha riconosciuto in questa struttura alcuni elementi in tensione con il principio di capacità contributiva e, in particolare, con i requisiti di effettività e attualità.

L'obiettivo del presente lavoro è, pertanto, quello di verificare in quale misura tali tensioni trovino risposta concreta nella disciplina dell'istituto e se i meccanismi predisposti dal legislatore consentano di preservare un ragionevole collegamento tra il reddito concordato e la capacità contributiva del soggetto passivo.

In una prima parte saranno esaminate le caratteristiche generali della disciplina, valutando la sua idoneità a rispettare il principio della riserva relativa di legge in materia tributaria e ricostruendo l'incidenza del concordato preventivo biennale sull'obbligazione tributaria.

In seguito, sarà analizzato il rapporto tra l'istituto e il principio di capacità contributiva. L'analisi si concentrerà, nello specifico, sull'idoneità della metodologia di elaborazione della proposta e dei meccanismi correttivi previsti dal legislatore ad assicurare un collegamento ragionevole tra reddito prognosticato e capacità economica effettivamente riferibile al contribuente nel biennio in cui ha efficacia il concordato. Nella prospettiva del giudizio di ragionevolezza, sarà esaminato, inoltre,

l'eventuale ruolo assunto dalla componente consensuale tipica del concordato e dalla logica di interesse fiscale riconducibile all'istituto.

L'analisi non può, tuttavia, esaurirsi nel confronto tra il meccanismo di predeterminazione e il principio di capacità contributiva. Il concordato preventivo biennale, infatti, si inserisce nel più ampio processo di trasformazione del rapporto tra Amministrazione finanziaria e contribuente, nel quale gli strumenti di contrasto all'evasione tendono progressivamente ad affiancarsi a meccanismi finalizzati a favorire l'adempimento spontaneo. In tale prospettiva, il lavoro esaminerà in modo approfondito la funzione di *tax compliance* attribuibile al concordato, analizzando inizialmente la rilevanza che tale finalità può assumere nella valutazione dell'istituto alla luce dell'art. 53 Cost., e valutando, in seguito, la capacità concreta del concordato preventivo biennale di perseguire l'obiettivo. Quest'ultimo profilo sarà esaminato sulla base delle prime evidenze disponibili, necessariamente ancora parziali in ragione della recente introduzione dell'istituto.

Infine, le questioni poste dal concordato saranno proiettate verso le possibili evoluzioni dell'amministrazione tributaria. La natura automatizzata del procedimento di elaborazione della proposta consente di riflettere da un punto di osservazione privilegiato sulle opportunità e sulle criticità connesse al progressivo impiego dell'automazione avanzata e dell'intelligenza artificiale nella ricostruzione della posizione economica del contribuente.

CAPITOLO I

IL CONCORDATO PREVENTIVO BIENNALE: NOZIONE, QUALIFICAZIONE GIURIDICA E RIFLESSI SULL'OBLIGAZIONE TRIBUTARIA

Sommario: 1. Nozione di concordato preventivo biennale - 2. Qualificazione giuridica dell'istituto - 3. Sulla conformità dell'istituto rispetto al principio costituzionale della riserva di legge in materia tributaria - 4. Inquadramento del concordato preventivo biennale rispetto all'obbligazione tributaria

1. Nozione di concordato preventivo biennale

Quando si analizza un istituto giuridico, occorre innanzitutto verificare se esista una definizione normativa di tale istituto e, in mancanza, ricavarne una sulla base delle norme che lo disciplinano.

L'attività definitoria in ambito giuridico consiste nel chiarire le condizioni di applicazione di un termine. In questo senso, Uberto ScarPELLi ha osservato come le definizioni rappresentino «la formulazione per mezzo di altri termini delle condizioni di applicazione di un termine»¹. Giovanni Tarello ha sottolineato come la definizione legislativa sia «tautologicamente la definizione di un termine (rappresentato da un singolo vocabolo o da una espressione composta da un complesso di vocaboli ben formato), che viene posta nel contesto di una legge o, più genericamente, di un documento normativo»².

L'ordinamento giuridico italiano risulta molto ricco dal punto di vista definitorio. Alcune definizioni giuridiche sono diventate emblematiche, ad esempio quella presente nell'art. 1321 c.c. sul contratto oppure quella nell'art 2555 c.c. sull'azienda. Anche il diritto tributario presenta alcune disposizioni definitorie, sebbene in misura più contenuta rispetto al diritto civile, ad esempio nel d..R. 22 dicembre 1986, n. 917 in materia di imposte sui redditi, in cui sono definiti i soggetti passivi e le categorie di reddito.

Tali norme hanno la finalità di ridurre la vaghezza dei termini e di garantire la certezza del diritto, consentendo di comprendere *prima facie* le caratteristiche essenziali di un istituto³. Per esempio, analizzando la definizione di contratto, è possibile ricavare alcuni degli aspetti tipici dell'istituto,

¹ SCARPELLI U., *La definizione nel diritto*. In *Il linguaggio del diritto*, a cura di SCARPELLI U. e DI LUCIA P. Giuffrè Editore, 1994, p. 311.

² TARELLO G., *L'interpretazione della legge*, Giuffrè Editore, 1980, p. 154.

³ PINO G., *Linguaggio giuridico*. In *Filosofia del diritto. Introduzione critica al pensiero giuridico e al diritto positivo*, a cura di PINO G., SCHIAVELLO A. e VILLA V., Giappichelli, 2013, p. 275.

come il valore dell'accordo, la possibilità che vi siano più di due parti nell'ipotesi di contratti plurilaterali e l'idoneità a produrre effetti patrimoniali⁴.

Spesso, il legislatore non prevede disposizioni definitive, ma introduce immediatamente le norme che disciplinano l'istituto, le quali consentono di definirlo a posteriori. Un approccio analogo è stato impiegato dal legislatore delegante e delegato rispetto al concordato preventivo biennale: sia la l. 9 agosto 2023, n. 111, sulla delega al Governo per la riforma fiscale, sia il d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13, sulle disposizioni in materia di accertamento tributario e di concordato preventivo biennale, non forniscono alcuna definizione esplicita dell'istituto, limitandosi a indicarne finalità, soggetti destinatari, modalità di adesione e effetti fiscali. L'Agenzia delle Entrate, sul suo sito ufficiale, definisce il concordato come un «istituto volto a favorire l'adempimento spontaneo degli obblighi dichiarativi»⁵. Tale formulazione trae ispirazione in maniera evidente dall'art. 6 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13, rubricato «finalità» del concordato preventivo biennale, che dispone nello specifico che la finalità del concordato è quella di «[...] razionalizzare gli obblighi dichiarativi e di favorire l'adempimento spontaneo [...]».

La definizione proposta dall'Agenzia delle Entrate necessita di integrazione sulla base del contenuto di alcune disposizioni presenti nel titolo II del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13, che contengono le norme inerenti alla disciplina del concordato preventivo biennale. L'art. 6 individua i soggetti destinatari dell'istituto, cioè «[...] i contribuenti di minori dimensioni, titolari di reddito di impresa e di lavoro autonomo derivante dall'esercizio di arti e professioni che svolgono attività nello Stato [...]». Il quadro dei soggetti che possono accedere al concordato è completato da ulteriori disposizioni, come quelle che prevedono la possibilità di adesione per i contribuenti per i quali si applicano gli indici sintetici di affidabilità fiscale⁶. Da tali disposizioni emerge la selettività dell'istituto.

L'art. 6 precisa, inoltre, che i soggetti richiamati «[...] possono accedere a un concordato preventivo biennale [...]», evidenziando come l'istituto costituisca un regime opzionale al quale il contribuente può scegliere liberamente di aderire. L'art. 7 stabilisce che, ai fini dell'applicazione del concordato, «l'Agenzia delle Entrate formula una proposta per la definizione del reddito derivante dall'esercizio d'impresa o dall'esercizio di arti e professioni e del valore della produzione netta, rilevanti,

⁴ Per una trattazione sistematica degli elementi essenziali del contratto si rinvia a ROPPO V., *Il contratto*. 2^a ed., Giappichelli Editore, 2011, pp. 23, 124, 479.

⁵ <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/concordato-preventivo-biennale-cpb-contribuenti-isa-2025/che-cos-imprese>.

⁶ Art. 10, d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13.

rispettivamente, ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive [...]».

L'art. 8 disciplina le modalità di presentazione della proposta al contribuente, mentre l'art. 9 tratta l'elaborazione e l'adesione alla proposta di concordato.

Un elemento dirimente per poter elaborare una definizione completa di concordato preventivo biennale è l'art. 12, che disciplina gli effetti dell'accettazione della proposta. La norma stabilisce che «l'accettazione da parte del contribuente della proposta di cui all'art. 9 impegna il contribuente a dichiarare gli importi concordati nelle dichiarazioni dei redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive relative ai periodi di imposta oggetto di concordato [...]». L'oggetto del concordato è quindi la determinazione quantitativa del reddito, che costituisce la base imponibile dell'imposta. L'art. 12 prevede, inoltre, che, in caso di accettazione della proposta da parte di una società, l'impegno si estenda anche ai soci nelle ipotesi di trasparenza societaria *ex lege* o opzionale⁷.

Altrettanto importante è l'art. 19, relativo alla rilevanza delle basi imponibili concordate. La disposizione prevede che «[...] gli eventuali maggiori o minori redditi effettivi, o maggiori o minori valori della produzione netta effettivi, nel periodo di vigenza del concordato, non rilevano ai fini della determinazione delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive, nonché dei contributi previdenziali obbligatori [...]». L'enunciato dimostra come la base imponibile concordata rimanga immutata, salvo le ipotesi specificamente contemplate dal legislatore⁸, in caso di scostamenti tra il reddito effettivo e quello determinato mediante concordato.

Dopo aver analizzato alcune disposizioni essenziali inerenti al concordato preventivo biennale, è possibile formulare una definizione più completa dell'istituto rispetto a quella elaborata dall'Agenzia delle Entrate: si tratta di un istituto opzionale del diritto tributario, finalizzato a favorire l'adempimento spontaneo dei contribuenti di minori dimensioni, consistente in una proposta dell'Amministrazione finanziaria, volta alla determinazione anticipata biennale del reddito derivante dall'esercizio di impresa o di arti e professioni e del valore della produzione netta rilevanti ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive. L'accettazione della

⁷ Per un'analisi più dettagliata in materia di trasparenza societaria si rinvia a FICARI V., *Accordi e "formazione condivisa" di atti impositivi e di valori imponibili alla luce della riforma tributaria.* "Rivista Trimestrale di Diritto Tributario", n. 2, 2024, pp. 259-282. La scelta sembra attribuire pregiudizio alla situazione "madre" dell'accertamento societario rispetto alle posizioni reddituali dei soci delle società commerciali trasparenti *ex artt. 5, 115 e 116 del TUIR*, sollevando possibili questioni di legittimità rispetto all'applicabilità del concordato ai soci dissenzienti nelle assemblee che devono approvare la proposta.

⁸ Artt. 21 e 22 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13.

proposta vincola il contribuente agli importi concordati, senza esonerarlo dagli obblighi dichiarativi previsti dall'ordinamento.

2. Qualificazione giuridica dell'istituto

Il concordato preventivo biennale è un istituto di *compliance* fiscale e di determinazione preventiva del reddito imponibile, ascrivibile a una forma di collaborazione negoziale tra fisco e contribuente, collocabile nell'ambito della tradizionale imposizione tributaria⁹. Tale qualificazione preliminare merita di essere approfondita nel presente paragrafo.

La struttura dell'istituto e il suo funzionamento presentano, infatti, profili in parte inediti nel diritto tributario, che verranno inquadrati alla luce di categorie giuridiche tradizionali, al fine di chiarire la natura dell'istituto e agevolarne l'analisi nelle sezioni successive dell'elaborato.

2.1. Natura consensuale

Il concordato preventivo biennale si presenta come una forma di accordo tra l'Amministrazione finanziaria e il soggetto passivo d'imposta, avente ad oggetto la determinazione preventiva della base imponibile¹⁰. L'istituto evoca una dimensione consensuale, che si sostanzia nell'incontro delle volontà di due o più soggetti diretto a produrre effetti giuridici^{11 12}.

Nel diritto privato, l'accordo costituisce uno degli elementi essenziali del contratto¹³, qualora esso sia finalizzato a costituire, regolare o estinguere un rapporto giuridico patrimoniale tra due o più parti.

Il diritto pubblico, in particolare il diritto amministrativo, ammette la possibilità per la Pubblica Amministrazione di avvalersi di strumenti consensuali¹⁴. In primo luogo, essa può stipulare contratti che, pur essendo molto simili al contratto delineato dal diritto privato, presentano deformazioni pubblicistiche, quali, ad esempio, la presenza di una fase di evidenza pubblica precedente rispetto alla stipulazione, nella quale viene scelto il contraente.

⁹ Per un'analisi approfondita circa la collocazione del concordato preventivo biennale nell'ambito degli istituti volti a favorire la *tax compliance*, si rinvia al capitolo III del presente lavoro.

¹⁰ La circolare dell'Agenzia delle Entrate del 17 settembre 2024, n. 18/E, con riferimento al concordato preventivo biennale, utilizza l'espressione «accordo tra Fisco e contribuente».

¹¹ Cfr. MARELLO E., *Concordato tributario*, in CASSESE S., *Dizionario di diritto pubblico*. Giuffrè, II, 2006, pp. 1132 ss.

¹² Per un approfondimento sulla collaborazione e sulle forme consensuali nell'attuazione tributaria, si rinvia a PAPARELLA F., *Lezioni di diritto tributario. Parte generale*. CEDAM, 2021, pp. 215 ss.

¹³ Art. 1325 c.c.

¹⁴ Per un'analisi più completa dei regimi consensuali nel diritto amministrativo si veda VIPIANA P. M., *L'attività amministrativa ed i regimi amministrativi delle attività private: testo aggiornato in base alla "Riforma Madia"*, Wolters Kluwer Italia, 2017, pp. 389-393.

Oltre alla figura del contratto, l'art. 11 della l. 7 agosto 1990, n. 241 prevede la possibilità per la Pubblica Amministrazione di stipulare degli accordi con i privati, che possono essere integrativi o sostitutivi del provvedimento¹⁵. Tali accordi si distinguono dal contratto sia per la natura pubblicistica della loro disciplina, sia per il fatto che la Pubblica Amministrazione, sebbene operi in forma consensuale, agisce in quanto autorità pubblica, per perseguire l'interesse pubblico.

Per quanto riguarda la natura del concordato preventivo biennale, in primo luogo è da escludere che si tratti di un contratto, poiché l'Amministrazione finanziaria che elabora la proposta non opera su un piano di parità rispetto al contribuente, ma agisce ad un livello superiore, in applicazione di una disciplina pubblicistica che regola in maniera rigorosa le modalità di elaborazione della proposta¹⁶.

Parimenti, il concordato non può essere qualificato come accordo di diritto pubblico, poiché tali accordi hanno ad oggetto il contenuto discrezionale del provvedimento amministrativo, presupponendo l'esercizio di una discrezionalità amministrativa da parte dell'ente pubblico. Invero, la disciplina del concordato preventivo biennale non attribuisce all'Amministrazione finanziaria alcun margine di valutazione discrezionale nella determinazione della proposta¹⁷. Occorre precisare, inoltre, che il legislatore stesso ha escluso l'applicabilità dell'art. 11 nell'ambito tributario, mediante l'art. 13 della stessa legge.

Qualora il concordato preventivo biennale fosse ricondotto alle categorie del contratto o dell'accordo di diritto pubblico, si determinerebbe, inoltre, un potenziale contrasto con il principio della riserva di legge in materia tributaria sancito dall'art. 23 Cost.¹⁸, nella misura in cui la determinazione della base imponibile verrebbe rimessa, almeno in parte, all'autonomia negoziale delle parti.

Pur dovendosi escludere la riconducibilità dell'istituto alle suddette categorie, rimane visibile una componente consensuale, seppur attenuata. Essa si manifesta con la facoltà riconosciuta al

¹⁵ Per un approfondimento sul tema degli accordi amministrativi, cfr. GRECO G., *Gli accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*. Giappichelli, 2003; GRAUSO P., *Gli accordi della pubblica amministrazione con i privati*. Giuffrè, 2007.

¹⁶ Una visione differente circa l'ammissibilità della tesi negoziale/dispositiva sull'imposizione concordataria è presente in VERSIGLIONI M., *Il concordato triennale preventivo*. Riv. dir. trib. I, 2002, pp. 373 ss.; VERSIGLIONI M., *Il concordato biennale tra diritto con verità-mv, diritto senza verità-mv e liquinomics*. Riv. tel. dir. trib. 14 marzo 2024.

¹⁷ L'assenza di margine discrezionale è evidenziata in MASTROIACOVO V., "Proposta automatizzata senza spazio per il contraddittorio." *Il Sole 24 Ore*, 10 ott. 2024.

¹⁸ Si veda il paragrafo 3 del presente lavoro.

contribuente di aderire o meno alla proposta, che implica una valutazione comparativa di interessi tipica degli istituti che presuppongono una manifestazione di volontà^{19 20}.

La componente consensuale dell'istituto è attenuata dalla sua stessa disciplina. Ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13, la proposta è elaborata mediante una «[...] metodologia che valorizza, anche attraverso processi decisionali completamente automatizzati [...], informazioni già nella disponibilità dell'Amministrazione finanziaria [...]». L'Agenzia delle Entrate tiene anche conto «[...] degli andamenti economici e dei mercati, delle redditività individuali e settoriali desumibili dagli indici sintetici di affidabilità fiscale [...]» e può acquisire ulteriori dati nella disponibilità di «[...] altri soggetti pubblici [...]». Ne deriva che l'elaborazione della proposta non costituisce espressione di una volontà negoziale dell'Amministrazione finanziaria, ma il risultato dell'applicazione di criteri tecnici predeterminati dal legislatore.

Dalla disciplina sul concordato emerge, inoltre, l'assenza di un contraddittorio preventivo nella fase di formazione della proposta. Parte della dottrina²¹ ha osservato che, se il legislatore avesse inserito un contraddittorio preventivo rispetto all'accettazione della proposta, si sarebbe verificata una relazione tra Agenzia delle Entrate e contribuente che avrebbe implementato la dimensione negoziale dell'istituto. In tal senso, l'art. 17 della l. 9 agosto 2023, n. 111, recante la delega al Governo per la riforma fiscale, aveva delineato il concordato preventivo biennale come un istituto fondato su un «previo contraddittorio con modalità semplificate»²². Il legislatore delegato ha, tuttavia, introdotto l'istituto senza prevedere alcun coinvolgimento del contribuente nella fase di elaborazione della proposta²³.

¹⁹ L'istituto può essere inquadrato in una prospettiva collocabile tra l'ipotetica natura di «accordo» e quella di «automatismo» (BARABINO P., *“Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di ‘accordo-opzione’.”* *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025).

²⁰ Una tesi alternativa è presente in FERLITO G., *Possibili margini per la partecipazione del contribuente nel concordato preventivo biennale*, in GUIDARA A. (a cura di), *I diritti e le garanzie del contribuente*. Edizioni Scientifiche Italiane, 2026, pp. 27 ss. L'autore prospetta il concordato preventivo biennale come un provvedimento unilaterale la cui efficacia dipende dall'accettazione e sostiene che un apporto conoscitivo del contribuente non equivalga ad una negoziazione sull'imponibile.

²¹ Il potenziale aspetto negoziale derivante dalla presenza di un contraddittorio preventivo è trattato in NICOTINA L., *“L'enigma del concordato preventivo biennale: un istituto che rischia di risolversi, nuovamente, in un fallimento.”* *Rivista Telematica di Diritto Tributario*, 9 gennaio 2024; BARABINO P., *“Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di ‘accordo-opzione’.”* *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.

²² Cfr. SALVINI L., *Il contraddittorio procedimentale*, in GIOVANNINI A. (a cura di), *La riforma fiscale. I diritti e i procedimenti*. Pacini Giuridica, II, 2024, pp. 15 ss.; CARPENTIERI L., *Il contraddittorio obbligatorio*, in GIOVANNINI A. (a cura di), *La riforma fiscale. I diritti e i procedimenti*. Pacini Giuridica, III, 2024, pp. 27 ss.

²³ Cfr. BASILAVECCHIA M., *Il contraddittorio preventivo: un principio con il passo del gambero*. *Rass. trib.*, 2024, pp. 729 ss.

Secondo una parte della dottrina²⁴, l'assenza del contraddittorio preventivo risulta coerente rispetto a quanto previsto dall'art. 6-bis dello Statuto dei diritti del contribuente, che esclude il contraddittorio nei casi di atti automatizzati. Tale scelta può essere giustificata anche in ragione dell'esigenza di evitare un aggravio procedimentale eccessivo sotto il profilo economico e temporale. La giustificazione più interessante, è costituita dall'esigenza di non attribuire una marcata connotazione negoziale dell'istituto. La previsione di un contraddittorio preventivo avrebbe garantito al soggetto passivo la possibilità di partecipare in modo attivo alla fase dell'elaborazione della proposta, presentando le proprie osservazioni al fine di correggere eventuali errori o imprecisioni dell'ente impositore²⁵. Tale circostanza avrebbe potuto rendere l'istituto potenzialmente incompatibile con alcuni principi fondamentali del diritto tributario, in particolare con quello della riserva di legge in materia tributaria di cui all'art. 23 Cost^{26 27 28}.

2.2. L'adesione del contribuente come accettazione di una proposta irrevocabile

Esclusa la riconducibilità del concordato alle categorie del contratto e dell'accordo di diritto pubblico, la componente consensuale residua del concordato preventivo biennale coincide con la facoltà del contribuente di accettare o rifiutare la proposta elaborata unilateralmente dall'Amministrazione finanziaria. Pertanto, l'attività del soggetto passivo si configura come quella dell'oblato²⁹, chiamato ad accettare o rifiutare una proposta irrevocabile elaborata dell'ente impositore, idonea a produrre effetti giuridici tra le parti nel momento in cui l'accettazione perviene al proponente³⁰.

In definitiva, il concordato preventivo biennale costituisce uno strumento di determinazione preventiva della base imponibile mediante l'elaborazione automatizzata di una proposta da parte

²⁴ Il riferimento all'art. 6-bis dello Statuto dei diritti del contribuente è presente in MASTROIACOVO V., "Proposta automatizzata senza spazio per il contraddittorio." *Il Sole 24 Ore*, 10 ott. 2024; BARABINO P., "Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'." *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.

²⁵ Funzione potenziale del contraddittorio preventivo prospettata in MASTROIACOVO V., "Proposta automatizzata senza spazio per il contraddittorio." *Il Sole 24 Ore*, 10 ott. 2024.

²⁶ Si veda il paragrafo 3 del presente capitolo.

²⁷ Per un approfondimento sul tema degli accordi preventivi per le imprese con attività internazionale, si rinvia a GRANDINETTI F., *Gli accordi preventivi per le imprese con attività internazionale*. *Rass. trib.* 2016, pp. 660 ss.

²⁸ Per un approfondimento sui poteri dell'Amministrazione negli accordi preventivi, si rinvia a FRANSONI G., *Il diritto potestativo di interpello*. Pacini giuridica, 2020, pp. 156 ss.

²⁹ Una visione parzialmente diversa è argomentata in BARABINO P., "Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'." *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025. Viene evidenziata la natura di opzione del concordato preventivo biennale.

³⁰ Per un'analisi più dettagliata della proposta irrevocabile in ambito civilistico si rinvia a ROPPO V., *Il contratto*. 2ª ed., Giappichelli Editore, 2011, pp. 150-155.

dell'Amministrazione finanziaria, la cui efficacia è subordinata alla manifestazione di volontà del contribuente, che non incide sulla formazione del contenuto della proposta, ma si limita ad accettarne o a rifiutarne gli effetti.

3. Sulla conformità dell'istituto rispetto al principio costituzionale della riserva di legge in materia tributaria

L'art. 23 Cost. prevede che «nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge». Il legislatore costituente ha introdotto il principio di riserva di legge in materia tributaria per garantire il c.d. “diritto all'autoimposizione”, consistente nella necessità di un consenso espresso da parte dei consociati nei confronti del tributo, mediante i propri rappresentanti delegati in Parlamento³¹.

Il principio fondante è quello della sovranità popolare, espresso all'art. 1 Cost., in forza del quale il potere supremo di comando nello Stato appartiene ai cittadini³². Da tale principio discende come corollario la c.d. “democraticità del tributo”³³: il contribuente è soggetto esclusivamente agli obblighi fiscali decisi democraticamente. L'art. 23 Cost. costituisce quindi la traduzione normativa di questo impianto, introducendo la riserva di legge come garanzia istituzionale del consenso popolare al prelievo.

³¹ Cfr. FEDELE A., *Art. 23*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 22-23. Rapporti civili*. Zanichelli, 1978, pp. 109 ss.

³² BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*. 21^a ed., Giappichelli, 2020, p. 16.

³³ MARCHESELLI A., *Manuale di diritto tributario: parte generale*, Giuffrè Editore, 2024, p. 43.

Il consenso al tributo come espressione della sovranità popolare ha radici storiche profonde³⁴, che affondano in alcune delle esperienze costituzionali più significative della storia occidentale, dalla *Magna Charta Libertatum* (1215) fino alle rivoluzioni americana e francese del XVIII secolo^{35 36}.

Nel Regno di Sardegna, tale principio fu ripreso all'art. 30 dello Statuto Albertino, secondo cui «nessun tributo può essere imposto o riscosso se non è consentito dalle Camere e sanzionato dal Re». Di conseguenza, i tributi potevano essere imposti solamente con l'approvazione delle Camere. Si trattava di un sistema poco rappresentativo, nel quale era ancora centrale la figura del re. Ciò nonostante, emergeva già la necessità di limitare il potere del sovrano in materia tributaria e garantire un consenso, seppur parziale, al tributo mediante una rappresentanza limitata³⁷.

Con la Costituzione del 1948 si è giunti all'espressione più completa del principio di legalità in materia tributaria, mediante l'introduzione della riserva di legge all'art. 23 Cost.

L'originaria funzione garantista della riserva ha subito significative trasformazioni nel quadro costituzionale attuale³⁸. Essa non si pone più solamente come una garanzia nei confronti dell'interesse individuale del singolo, inteso come diritto all'autoimposizione. La garanzia è idonea a tutelare interessi pubblici e generali. Ciò in quanto la legge, secondo quanto previsto dalla Costituzione, risulta essere il prodotto di un articolato procedimento e dunque di una maggiore ponderazione delle

³⁴ Una riflessione generale sul c.d. “consenso al tributo” è presente in FREGNI F., *Legitimacy in Decision-making in Tax Law: Some Remarks on Taxation, Representation and Consent to Imposition*. Riv. dir. fin. sc. fin. I, 2017, pp. 410 ss.

³⁵ Una prima formulazione del consenso al tributo si rinviene nella *Magna Charta Libertatum* (1215): la clausola 12 prevede che determinati tributi feudali straordinari (come *scatuge* e *aid*) non possano essere richiesti se non previo comune consenso, salvo i casi di riscatto del re, investitura del primogenito cavaliere o matrimonio della figlia maggiore. La clausola 14 stabilisce che, per ottenere il comune consenso, è necessaria la convocazione di rappresentanti della nobiltà e del clero, seguita da una loro risoluzione. Si trattava di un consenso parziale, poiché espresso solamente da una parte del popolo. Una concezione più compiuta di consenso al tributo si sviluppò nel contesto della Rivoluzione americana, scaturita a seguito del noto *Boston tea party* (16 dicembre 1773): i coloni nordamericani della costa atlantica lamentavano il fatto di essere soggetti ai tributi imposti dalla Madrepatria senza avere alcuna rappresentanza negli organi che assumevano le decisioni in materia fiscale. Da quel momento iniziò a riecheggiare il famoso principio “*no taxation without representation*”. Successivamente, nella Dichiarazione di indipendenza degli Stati Uniti d'America (4 luglio 1776) fu affermato il principio più ampio per il quale nessun governo è legittimo senza il consenso dei rappresentati. Nell'ambito europeo, nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino (1789) fu sancito, all'art. 14, il principio secondo cui «tutti i cittadini hanno il diritto di accertare, da soli o attraverso i loro rappresentanti, la necessità di un contributo pubblico, di approvarlo liberamente, di controllarne l'impiego, e di determinarne quantità, ripartizione e durata».

³⁶ Secondo Luca Antonini, il concetto di autoimposizione, dal quale deriva il principio di legalità in materia tributaria, è espressione della concezione ideologica tipica dell'utilitarismo anglosassone, che considerava l'interesse della collettività come la semplice somma degli interessi dei membri che la compongono (ANTONINI L., *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*. Giuffrè, 1996, pp. 11 ss.).

³⁷ Per un approfondimento sull'origine storica della riserva di legge in materia tributaria, si veda *Il controllo del potere legislativo in materia tributaria. Origini storiche*. In *Diritto tributario* (2ª ed.), a cura di FANTOZZI A., UTET, 1998, pp. 71-76.

³⁸ Le riflessioni sul mutamento della funzione della riserva di legge in materia tributaria sono tratte da RUSSO P., *Manuale di diritto tributario. Parte generale*. Giappichelli editore, 2007, pp. 39 ss.

esigenze conflittuali rispetto agli atti governativi, i quali esprimono la volontà della fazione politica che detiene il potere esecutivo. Alla formazione della legge partecipano, infatti, i rappresentanti delle minoranze parlamentari, che non sono presenti nel Governo. Inoltre, un aspetto rilevante è il controllo della legittimità costituzionale della legge esercitato dalla Corte Costituzionale che, in virtù della sua composizione, può essere definita, in senso lato, come un organo espressione di un equilibrio tra diversi poteri dello Stato³⁹. Di conseguenza, la reale *ratio* dell'attuale riserva di legge in materia tributaria può essere individuata nella tutela del principio di legalità, che si sostanzia nella centralità del Parlamento rispetto al Governo, che si riflette nella prevalenza degli atti parlamentari su quelli governativi⁴⁰.

La riserva di legge in materia tributaria di cui all'art. 23 Cost è relativa, di conseguenza ha come oggetto gli elementi essenziali del tributo, che sono tradizionalmente ricondotti al presupposto, soggetto passivo, base imponibile e aliquota massima.⁴¹ Ne consegue che il Governo è intitolato a completare la disciplina mediante i regolamenti⁴². Tale affermazione trova riscontro nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, secondo cui l'assegnazione ad organi amministrativi di compiti non meramente esecutivi non contrasta con l'art. 23 Cost., purché i criteri direttivi di base siano preventivamente e sufficientemente indicati dal legislatore^{43 44}.

Il fondamento teorico della relatività della riserva di legge può essere ricavato dall'espressione «in base alla legge», considerata meno pregnante rispetto a quella utilizzata dall'art. 25 Cost. sulla riserva

³⁹ Secondo Pasquale Russo, la Corte costituzionale, in virtù della sua composizione, può essere considerata come un organo rappresentativo in senso lato (RUSSO P., *Manuale di diritto tributario. Parte generale*. Giappichelli editore, 2007, p. 40.).

⁴⁰ Gli atti aventi forza di legge del Governo hanno il medesimo rango e la medesima efficacia della legge nell'ambito della gerarchia delle fonti, poichè sono suscettibili di un controllo successivo o preventivo da parte del Parlamento. Gli autori che interpretano l'art. 23 come norma di ripartizione fra le competenze fra organi costituzionali criticano tale visione. In questa logica, lo Statuto dei diritti dei contribuenti pone il divieto di utilizzo del decreto legge per istituire nuovi tributi o estendere tributi esistenti a nuovi soggetti. Tuttavia, il divieto non ha efficacia costituzionale (RUSSO P., *Manuale di diritto tributario. Parte generale*. Giappichelli editore, 2007, pp. 39 ss.).

⁴¹ Cfr. FEDELE A., *La riserva di legge*, in AMATUCCI A. (dir.), *Trattato di diritto tributario*. CEDAM, I, 1994, pp. 179 ss.

⁴² Cfr. CIPOLLINA S., *La riserva di legge in materia fiscale nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in PERRONE L., BERLIRI C. (a cura di), *Diritto tributario e Corte costituzionale*. Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, pp. 174 ss.

⁴³ In tal senso, Corte Cost., sentenza 27 giugno 1969, n. 129, nella quale la Consulta ha affermato che la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere non contrastante con l'art. 23 Cost. l'assegnazione ad organi amministrativi dei compiti, non soltanto meramente esecutivi, bensì anche dei compiti di determinare elementi, presupposti, o limiti, variamente individuabili, di una prestazione imponibile, in base a dati ed apprezzamenti tecnici, a condizione che siano preventivamente indicati, ed in modo sufficiente, i criteri direttivi di base o le linee generali da servire per delimitare la discrezionalità nella produzione di fonti secondarie della disciplina. Verificandosi questa condizione, è da ritenere rispettato il principio di legalità dell'imposizione, sussistendo un collegamento tra atti normativi primari, cui solo spetta imporre tributi, e successivi provvedimenti ministeriali che ne dipendono, al fine concreto di attuarne gli scopi.

⁴⁴ Cfr. LA ROSA S., *Scienza politica del diritto e dato normativo nella disciplina dell'accertamento dei redditi*. Riv. dir. fin. I, 1981, pp. 558 ss.

di legge in materia penale («in forza di legge»). L'espressione denota come la prestazione non debba essere imposta direttamente ed esclusivamente dalla legge⁴⁵. La relatività è funzionale a garantire il corretto coordinamento tra l'art. 23 Cost. e l'art 5 Cost., che riconosce e promuove le autonomie locali: infatti, se la riserva fosse assoluta, gli enti locali minori non potrebbero intervenire in alcun modo nella materia tributaria⁴⁶.

Nel caso del concordato preventivo biennale, la base imponibile del tributo, in seguito all'accettazione della proposta da parte del contribuente, è determinata dall'Amministrazione finanziaria sulla base di parametri e criteri predefiniti dal legislatore nel d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13. Si tratta di un meccanismo che consente di individuare anticipatamente e in via forfettaria la base imponibile di tributi già esistenti, come le imposte sui redditi e l'IRAP⁴⁷.

Sotto questo profilo, l'istituto sembra compatibile con il principio di legalità in materia tributaria, in quanto il legislatore ha individuato con precisione i contribuenti che possono accedere al concordato, l'ambito di applicazione, i dati rilevanti e le informazioni utilizzate ai fini dell'elaborazione della proposta, gli effetti dell'accettazione, nonché le ipotesi di cessazione e decadenza⁴⁸.

In questo modo, il legislatore ha introdotto un "sistema alternativo" mediante il quale è determinata anticipatamente la base imponibile del tributo. L'alternatività si configura rispetto alle modalità di determinazione della base imponibile previste dalle norme che disciplinano le imposte oggetto del concordato⁴⁹.

L'Amministrazione finanziaria, nell'elaborazione della proposta, non esercita alcun potere ascrivibile alla discrezionalità amministrativa⁵⁰: non può scegliere se, quando e come intervenire. Pertanto, l'ammontare della base imponibile è determinato indirettamente dal legislatore, il quale disciplina l'attività dell'ente pubblico mediante parametri vincolati.

⁴⁵ RUSSO P., *Manuale di diritto tributario. Parte generale*. Giappichelli editore, 2007, p. 45.

⁴⁶ Per un'analisi più approfondita sul fondamento teorico della relatività della riserva di legge in materia tributaria, si rinvia a FANTOZZI A., *Diritto tributario*. 2ª ed., UTET, 1998, pp. 76-80.

⁴⁷ Cfr. Tosi L., *Le predeterminazioni normative nell'imposizione reddituale. Contributo alla trattazione sistematica dell'imposizione su basi forfettarie*. Giuffrè, 1999.

⁴⁸ Artt. 6, 7, 9, 12, 21 e 22 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13.

⁴⁹ D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 per quanto riguarda le imposte sui redditi; d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 per quanto riguarda l'IRAP.

⁵⁰ Per un'analisi accademica sull'attività amministrativa discrezionale, si rinvia a VIPIANA P. M., *L'attività amministrativa ed i regimi amministrativi delle attività private: testo aggiornato in base alla "Riforma Madia"*, Wolters Kluwer Italia, 2017, pp. 73-79.

L'art. 9 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13 prevede che «[...] la metodologia è approvata con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Garante per la protezione dei dati personali [...]». Il rinvio del legislatore a una fonte sub-legislativa, quale il decreto del Ministro dell'economia e finanze, deve ritenersi legittimo, poiché l'art. 9 individua criteri e limiti idonei ad indirizzare le scelte regolamentari. Alla fonte di rango secondario è attribuita una funzione prevalentemente tecnica che, pur concorrendo alla concreta determinazione della base imponibile, risulta delimitata dai criteri e dai vincoli individuati dal legislatore.

In primo luogo, la disposizione richiama la necessaria «[...] coerenza con i dati dichiarati dal contribuente [...]» e al «[...] rispetto della sua capacità contributiva [...]», imponendo l'elaborazione di una metodologia coerente con l'art. 53 Cost.⁵¹

Inoltre, sono individuati specifici parametri, quali gli andamenti economici dei mercati, le redditività economiche individuali e settoriali desumibili dagli ISA, nonché i limiti derivanti dalla normativa in materia di tutela dei dati personali.

Il concordato preventivo biennale è compatibile con il principio della riserva di legge in materia tributaria sotto due aspetti.

Primo, la determinazione della base imponibile da parte dell'Amministrazione finanziaria non discende da una scelta espressione di discrezionalità amministrativa, ma costituisce l'applicazione di una metodologia elaborata a livello ministeriale sulla base di criteri previamente delineati dal legislatore. Si tratta, pertanto, di un'attività vincolata, non riconducibile ad alcuna potestà discrezionale dell'Amministrazione in ordine alla determinazione della base imponibile del tributo⁵². Secondo, il rinvio alla fonte di rango secondario è legittimo, poiché sono individuati chiaramente dal legislatore criteri e limiti che devono essere rispettati nell'esercizio della delega.

4. Inquadramento del concordato preventivo biennale rispetto all'obbligazione tributaria

Il presente paragrafo è dedicato all'inquadramento dell'istituto del concordato preventivo biennale nell'ambito dello schema dell'obbligazione tributaria⁵³. L'obiettivo di tale approccio non è

⁵¹ Si rinvia al capitolo II del presente lavoro.

⁵² Sulla distinzione tra discrezionalità pura e discrezionalità tecnica nella determinazione della base imponibile, cfr. PERRONE L., *Discrezionalità amministrativa (diritto tributario)*, in CASSESE S. (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*. Giuffrè, III, 2006, pp. 2007-2008.

⁵³ Un approccio analogo si riscontra in BARABINO P., *“Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di ‘accordo-opzione’.”* *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.

meramente stilistico o accademico, poiché l'individuazione del momento genetico dell'obbligazione, in caso di applicazione del concordato, risulta essenziale per una successiva analisi sulla conformità o meno dell'istituto rispetto al principio di capacità contributiva. Il conflitto tra l'istituto e l'art. 53, comma 1, Cost. sussiste solamente nel caso l'obbligazione tributaria sorga al momento in cui risulta assente la capacità contributiva. È indispensabile, pertanto, individuare il frangente in cui sorge l'obbligo in capo al contribuente di pagare il tributo, per poter stabilire se la norma che disciplina quella fattispecie tributaria si pone in contrasto con il principio di capacità contributiva.

Dopo una prima disamina delle teorie dichiarative e costitutive in merito alla nascita dell'obbligazione tributaria, segue un'analisi in merito all'applicabilità dei modelli elaborati dalle teorie al concordato preventivo biennale.

Infine, per completare l'inquadramento del concordato preventivo biennale nell'ambito dell'obbligazione tributaria, viene delineato il rapporto tra l'istituto e il tradizionale principio dell'indisponibilità del credito tributario. Quest'ultima analisi risulta utile per comprendere ancora meglio la natura dell'istituto, cercando di rispondere al quesito sull'esistenza o meno di un atto dispositivo da parte dell'Amministrazione finanziaria nel contesto del concordato.

4.1. Il momento genetico dell'obbligazione tributaria: confronto tra teoria dichiarativa e teoria costitutiva

La prestazione tributaria, secondo la dottrina prevalente, consiste in un'obbligazione di diritto pubblico^{54 55}. Esistono diversi aspetti che differenziano l'obbligazione tributaria dall'obbligazione "civilistica", ad esempio la determinazione unilaterale della prestazione, nonché la possibilità per l'Amministrazione finanziaria di realizzare le sue pretese attraverso l'esercizio di poteri autoritativi⁵⁶.

⁵⁴ Il problema della natura dell'obbligazione tributaria è stato ampiamente affrontato dalla dottrina. In prima fase, la dottrina amministrativistica inquadrava le obbligazioni tributarie nella categoria delle prestazioni dei privati agli enti amministrativi, che costituiva una categoria dai caratteri pubblicistici (ROMANO S., *Principii di diritto amministrativo italiano*. Società editrice libraria, 1912, pp. 299 ss.). In seguito, grazie al contributo della dottrina tributaria tedesca, è stata adottata la categoria delle obbligazioni tributarie. Da quel momento si è posto il problema dell'esistenza di un istituto generale dell'obbligazione che si può attuare in forme diverse in diritto pubblico o in diritto privato, oppure di due tipi diversi di obbligazione, con in comune uno schema generale. Nel primo caso, le norme civilistiche si sarebbero applicate ad entrambi i gruppi, mentre nel secondo caso solo in caso di espresso richiamo del legislatore (GIANNINI M. S., *Le obbligazioni pubbliche*. Jovene, 1964, p. 10 ss.).

⁵⁵ La teoria tedesca dei diritti pubblici soggettivi concepisce il credito di imposta come un'obbligazione solo nel suo aspetto esteriore. Ritene che essa, nella sua essenza, sia una forma di manifestazione del potere dello Stato distinta solo nell'oggetto dagli altri atti statali di imperio (ANTONINI L., *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*. Giuffrè, 1996, p. 15.).

⁵⁶ Per un approfondimento degli aspetti che distinguono l'obbligazione tributaria da quella civilistica, si rinvia a LA ROSA S., *Principi di diritto tributario*. 6ª ed., Giappichelli Editore, 2020, pp. 237-238.

Gli aspetti peculiari dell'obbligazione tributaria hanno determinato un ampio dibattito dottrinale riguardante il momento della sua genesi. A riguardo, sono state elaborate due teorie: la teoria dichiarativa e la teoria costitutiva⁵⁷.

Secondo i sostenitori della tesi dichiarativa, la fonte genetica dell'obbligazione tributaria è la legge che disciplina il tributo individuandone il presupposto, ossia il fatto il cui verificarsi determina l'obbligo di pagare il tributo⁵⁸. Ne consegue che l'obbligazione tributaria nasca nel momento in cui si manifesta in concreto quel determinato fatto⁵⁹. In questa prospettiva, l'Amministrazione finanziaria ha la funzione di compiere atti di accertamento con efficacia meramente "dichiarativa" del rapporto di imposta⁶⁰: essi sono finalizzati a rendere liquide ed esigibili le obbligazioni sorte in forza della norma astratta, a seguito del verificarsi in concreto del presupposto. Nella fase di accertamento, l'interesse pubblico nella determinazione del *quantum* si innesta nello schema privatistico tipico dell'obbligazione, pur restando disciplinato da regole pubblicistiche⁶¹.

Nella prospettiva delineata dalla teoria dichiarativa, le controversie tributarie hanno ad oggetto diritti soggettivi⁶². La decisione del giudice, ha funzione di accertamento del rapporto sostanziale già esistente. Il provvedimento giudiziale è idoneo ad eliminare l'atto dell'Amministrazione finanziaria e a quantificare la pretesa tributaria entro i limiti posti dalle domande delle parti. Si tratta, pertanto, di un giudizio di accertamento del rapporto obbligatorio.

A seguito delle difficoltà riscontrate nel tentativo di applicare in via residuale i principi civilistici all'obbligazione tributaria, dovute alla proliferazione di regole pubblicistiche, la dottrina ha elaborato la tesi costitutiva, che privilegia il momento dell'atto di accertamento rispetto a quello del manifestarsi del presupposto.

⁵⁷ Gli aspetti distintivi delle teorie dichiarative e costitutive sono delineati in MELIS G., *Manuale di diritto tributario*. 2^a ed., Giappichelli Editore, 2020, pp. 244-245.

⁵⁸ L'art. 1173 c.c. indica la legge tra le fonti dell'obbligazione tributaria.

⁵⁹ Per un'analisi ampia sulla nascita dell'obbligazione tributaria secondo la prospettiva dichiarativa, si rinvia a GIANNINI A. D., *Istituzioni di diritto tributario*. Giuffrè, 1965, p. 179.; PUGLIESE M., *Istituzioni di diritto finanziario*. CEDAM, 1937, p. 121 ss.

⁶⁰ Si rinvia a GIANNINI A. D., *Istituzioni di diritto tributario*. Giuffrè, 1965, p. 186; MICELI G. A., *Corso di diritto tributario*. UTET, 1989, p. 176.

⁶¹ FANTOZZI A., *Diritto tributario*. 2^a ed., UTET, 1998, p. 200.

⁶² La norma disciplina direttamente il fatto, collegando a esso determinati effetti e realizzando pertanto una tutela finale degli interessi dei soggetti sui quali gli effetti incidono, le cui posizioni di vantaggio assumono la forma di diritti soggettivi (RUSSO P., *Manuale di diritto tributario. Parte generale*. Giappichelli editore, 2007, p. 126.).

I sostenitori della tesi costitutiva, di converso, ritengono che la fonte genetica dell'obbligazione tributaria sia l'esercizio del potere impositivo da parte dell'Amministrazione finanziaria⁶³. Quando si verifica in concreto il presupposto previsto dalla legge in astratto, l'Amministrazione diviene titolare della funzione amministrativa impositiva; tuttavia l'obbligazione tributaria sorge nel momento in cui tale potere è esercitato in concreto, mediante un atto impositivo. L'atto di accertamento assume, pertanto, efficacia "costitutiva" rispetto al rapporto tra l'ente impositore e il contribuente. La sua natura di provvedimento amministrativo con efficacia costitutiva del rapporto d'imposta, comporta l'utilizzabilità esclusiva dell'azione di annullamento in caso di contestazione da parte del contribuente. Inoltre, secondo una parte della dottrina sostenitrice della teoria costitutiva, è necessario l'inquadramento della situazione soggettiva del contribuente nello schema dell'interesse legittimo⁶⁴, sicché il contribuente è considerato destinatario di un provvedimento amministrativo⁶⁵.

Esistono numerose argomentazioni a favore della tesi dichiarativa⁶⁶. Esse sono state pienamente accolte dalla giurisprudenza della Corte di cassazione.

Innanzitutto, è necessario ricollegare l'origine dell'obbligazione tributaria alla riserva di legge di cui all'art. 23 Cost., in base alla quale la prestazione tributaria pone le proprie fondamenta nel dettato legislativo. Tale disposizione esclude, infatti, la possibilità di attribuire un potere discrezionale all'Amministrazione finanziaria nella determinazione degli elementi essenziali della fattispecie impositiva⁶⁷. Di conseguenza, l'ente impositore risulta titolare di un potere totalmente vincolato, del tutto inidoneo a costituire un'obbligazione come quella tributaria. Secondo questa prospettiva, l'unico potere adatto a costituire l'obbligazione tributaria è quello legislativo esercitato dal Parlamento. Pertanto, non risulta necessario l'intervento *ex post* dell'Amministrazione finanziaria affinché sorga

⁶³ Per un quadro completo sulla nascita delle prime teorie dichiarative, si rinvia a INGROSSO G., *Istituzioni di diritto finanziario*. Vol. 2, Jovene, 1973, p. 62; ALLORIO E., *Diritto processuale tributario*. Giappichelli, 1969, p. 74 ss; BERLIRI A., *Principi di diritto tributario*. Giuffrè, 1967, p. 339. Per un approfondimento sullo sviluppo delle teorie sull'accertamento tributario, si segnala CICOGNANI V., *Appunti sull'accertamento tributario nei redditi d'impresa e di lavoro autonomo. Diritto e pratica tributaria*, 1984, I, 369 ss.

⁶⁴ Il problema della posizione giuridica soggettiva del contribuente è affrontato in ANTONINI L., *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*. Giuffrè, 1996, pp. 68 ss.

⁶⁵ La norma attribuisce a un determinato soggetto il potere di dettare la disciplina concreta di un fatto determinato, nel qual caso, laddove di tale potere siano regolate le modalità di esercizio, vi saranno in relazione ad esse ed a favore di alcuni soggetti situazioni di interesse legittimo a fronte dell'atto costituente esplicazione del suddetto potere (RUSSO P., *Manuale di diritto tributario. Parte generale*. Giappichelli editore, 2007, p. 126.).

⁶⁶ Un'esposizione completa delle ragioni a sostegno della tesi dichiarativa è presente in RUSSO P., *Manuale di diritto tributario. Parte generale*. Giappichelli editore, 2007, pp. 127-129.

⁶⁷ Quest'impostazione si collega con le riflessioni in merito all'esistenza del principio di indisponibilità dell'obbligazione tributaria, affrontate nel paragrafo 4.5 del capitolo I del presente lavoro.

l'obbligo del contribuente nei confronti del Fisco, ma è sufficiente che si verifichi in concreto la situazione delineata dal legislatore come presupposto⁶⁸.

A conferma della validità di tale impostazione, la Suprema Corte a Sezioni Unite, nella sentenza Cass. civ., 28 maggio 1987, n. 4780, ha stabilito in maniera inequivocabile che:

«Non si può fundamentalmente contestare, che l'obbligazione tributaria - secondo lo schema proprio delle obbligazioni che trovano la loro fonte nella legge (cioè gran parte delle obbligazioni pubbliche) - nasce *ex lege* con il verificarsi del presupposto, dal quale scaturiscono le due situazioni correlate di debito e credito che caratterizzano il rapporto obbligatorio, mentre la (successiva) attività dell'Amministrazione finanziaria, certativa e qualificatoria del fatto imponibile, attiene all'esercizio del diritto di credito così sorto, sicché gli eventuali atti di accertamento sono sempre strumentali e non genetici rispetto all'obbligazione».

La Corte ha ribadito con la sentenza Cass. civ., sez. V, 13 settembre 2013, n. 20978, che:

«L'accertamento tributario non fa sorgere l'obbligazione tributaria, ma segue alla stessa con efficacia dichiarativa. L'accertamento tributario non è dunque condizione di esistenza o - meglio - elemento costitutivo del credito di imposta prima di questo solo potenziale (c.d. "teoria dichiarativistica)". [...] Perciò il credito erariale si colloca temporalmente in data anteriore alla dichiarazione di fallimento quando il presupposto impositivo sia realizzato in data anteriore alla stessa, essendo irrilevante a tal fine l'atto di accertamento».

La Corte di cassazione si è dimostrata implicitamente favorevole alla teoria dichiarativa sulla genesi dell'obbligazione tributaria anche quando si è espressa in merito alla natura della dichiarazione dei redditi. Nella sentenza 30 maggio 2023, n. 15211, ha sancito che:

«Di regola le dichiarazioni fiscali, in particolare quelle dei redditi, non sono atti negoziali o dispositivi, né costituiscono il titolo dell'obbligazione tributaria, ma sono dichiarazioni di scienza, sicché possono, in linea di principio, essere liberamente emendate e ritratte dal contribuente, anche in sede di processuale, se ne possa derivare l'assoggettamento del dichiarante ad oneri contributivi diversi e più gravosi da quelli che, sulla base della legge, devono restare a suo carico, ciò anche ai sensi della Cost., art. 53».

⁶⁸ Risulta coerente con il sistema delineato dal legislatore costituente quanto affermato dalla Corte di cassazione, ossia che l'obbligazione tributaria nasce *ex lege* con il verificarsi del presupposto e che gli eventuali atti di accertamento sono sempre strumentali e non genetici rispetto all'obbligazione (S.U. 28 maggio 1987, n. 4780).

Il testo di quest'ultima sentenza della Corte di cassazione consente di riflettere sull'esistenza di un collegamento sistematico tra quanto affermato in merito alla genesi dell'obbligazione tributaria dalla teoria dichiarativa da un lato e principio di capacità contributiva sancito dall'art. 53 Cost dall'altro. Nonostante vi siano diverse posizioni dottrinali sul contenuto di tale principio, è pacifico affermare che esso imponga al legislatore di collegare le decurtazioni patrimoniali a titolo definitivo derivanti dai tributi⁶⁹ a fatti economicamente apprezzabili, riconducibili giuridicamente al soggetto passivo di imposta⁷⁰. Di conseguenza, nel momento in cui il presupposto esiste in concreto, i contribuenti sono «tenuti a concorrere alle spese pubbliche» (art. 53 Cost.). L'esercizio della funzione impositiva da parte dell'Amministrazione finanziaria è finalizzato, dunque, a verificare la corretta applicazione della legge e, se necessario, a determinare in maniera autoritativa l'ammontare del tributo dovuto. L'atto di accertamento non è fonte di obbligazione, ma rende certo, liquido ed esigibile il credito. L'adesione alla teoria dichiarativa condurrebbe a ritenere che l'obbligo di concorrere alle spese pubbliche sussista solo in presenza dell'esercizio del potere impositivo, pertanto potrebbe arrecare un *vulnus* all'art. 53 Cost. sotto il profilo della generalità del dovere tributario⁷¹ e sotto il profilo dell'uguaglianza tributaria⁷². In concreto, verrebbe meno l'obbligo giuridico di adempiere alle obbligazioni tributarie per coloro che non subiscono l'esercizio del potere impositivo del Fisco, pur essendo titolari della capacità contributiva e beneficiando degli effetti della spesa pubblica. La superiorità sistematica della teoria dichiarativa emerge ulteriormente dall'analisi di specifici istituti dell'ordinamento tributario, che confermano ciò che è stato previamente analizzato sul piano teorico e costituzionale. Un primo esempio è costituito dalle norme in materia di solidarietà nel diritto tributario: la solidarietà è paritetica se sussiste una comunanza del fatto generativo dell'obbligazione. Essa sussiste quando gli elementi di fatto e di diritto costitutivi della fattispecie dell'obbligazione tributaria sono realizzati congiuntamente da più soggetti. Non risulta, pertanto, necessaria la condivisione di un provvedimento

⁶⁹ La nozione di tributo è ricostruita sulla base di quanto affermato in Corte Cost. 13 maggio 2009, n. 141.

⁷⁰ La necessità di un collegamento tra il tributo e indici che rappresentino una «forza o una potenzialità economica», riconducibili al soggetto passivo, è stata confermata in Corte Cost. 23 dicembre 2019, n. 288.

⁷¹ La generalità del dovere di concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva si ricava dal pronome «tutti» presente nel testo dell'art. 53 Cost. Essa si riferisce a coloro che potenzialmente traggono un vantaggio dalla spesa (MARCHESELLI A., *Manuale di diritto tributario: parte generale*, Giuffrè Editore, 2024, p. 22).

⁷² Il principio di capacità contributiva viene inteso da una parte della dottrina come una specificazione nell'ambito tributario del principio di uguaglianza. Sulla base di questa prospettiva, due soggetti che manifestano la stessa capacità contributiva devono essere tassati allo stesso modo (GAFFURI G., *La nozione della capacità contributiva e un essenziale confronto di idee*. Giuffrè editore, 2016, p. 46.).

di accertamento affinché sussista la solidarietà. Tali regole si fondano sull'assunto secondo cui l'obbligazione tributaria nasce nel momento in cui si verifica il presupposto impositivo⁷³.

Un secondo esempio riguarda l'ipotesi di liquidazione giudiziale⁷⁴. La Corte di cassazione, con la già menzionata sentenza Cass. civ, sez. V, 13 settembre 2013, n. 20978, ha precisato che «[...] il credito erariale si colloca temporalmente in data anteriore alla dichiarazione di fallimento quando il presupposto impositivo sia realizzato in data anteriore alla stessa [...]». La pronuncia conferma in maniera inequivocabile che il momento genetico dell'obbligazione tributaria coincide con la concreta realizzazione del presupposto.

Infine, la prevalenza della teoria dichiarativa è confermata dalla disciplina del processo tributario. Formalmente si tratta di un giudizio di impugnazione dell'atto impositivo. Ciò nonostante, l'attività del giudice non si limita ad accertare la legittimità formale o sostanziale dell'atto, ma è diretta a stabilire l'*an* e il *quantum* della pretesa tributaria. Di conseguenza, l'impugnazione dell'atto devolve alla cognizione del giudice l'intero rapporto obbligatorio⁷⁵: se il contribuente impugna un avviso di accertamento, il giudice, qualora ritenga che l'Amministrazione finanziaria abbia violato le norme sulla quantificazione del tributo dovuto, accerta il debito effettivo del soggetto passivo di imposta, non limitandosi ad annullare l'atto.

La Corte di cassazione ha riconosciuto il potere del giudice tributario di esaminare nel merito la pretesa tributaria e, se necessario, di quantificarla⁷⁶. Il processo tributario viene infatti collocato tra quelli di "impugnazione-merito" e non di "impugnazione-annullamento", in quanto l'impugnazione davanti al giudice tributario attribuisce a quest'ultimo non solo la cognizione orientata all'eliminazione dell'atto, ma anche la cognizione del rapporto obbligatorio nel suo complesso⁷⁷.

La Suprema Corte ha confermato questo orientamento in numerose occasioni successive al 2006⁷⁸. In particolare, ha ribadito che dalla natura del processo tributario come giudizio di impugnazione-merito discende che il giudice non può limitarsi ad annullare l'atto impositivo laddove ritenga

⁷³ MARCHESELLI A., *Manuale di diritto tributario: parte generale*, Giuffrè Editore, 2024, pp. 80-87.

⁷⁴ Il d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14 ha comportato la sostituzione del termine «fallimento» con l'espressione «liquidazione giudiziale».

⁷⁵ MELIS G., *Manuale di diritto tributario*. 2^a ed., Giappichelli Editore, 2020, p. 559.

⁷⁶ Cass. civ., sez. V, 12 luglio 2006, n. 15825: «il processo tributario [...] non è annoverabile tra quelli di "impugnazione-annullamento" ma tra i processi di "impugnazione-merito" in quanto non è diretto alla sola eliminazione giuridica dell'atto impugnato ma alla pronuncia di una decisione di merito sostitutiva sia della dichiarazione resa dal contribuente sia dell'accertamento dell'Ufficio».

⁷⁷ Cass., trib., 19 febbraio 2004, n. 3309.

⁷⁸ Si veda, tra le altre, Cass. civ., sez. V, 24 marzo 2017, n. 7643.

invalido l'avviso di accertamento per motivi sostanziali, ma ha il dovere esaminare nel merito la pretesa tributaria e ricondurla alla corretta misura entro i limiti posti dalle domande di parte⁷⁹.

Il potere sostitutivo del giudice può essere esercitato quando il contribuente deduca vizi sostanziali inerenti alla determinazione del *quantum debeatur*, ed è vincolato a quanto dedotto nell'avviso di accertamento. Si tratta di un potere di indagine sul rapporto tributario, volto a verificare se la pretesa erariale sia coerente con le informazioni legittimamente acquisite agli atti.

Il potere di quantificare il debito tributario in maniera diversa rispetto a quanto accertato presuppone che l'obbligazione tributaria esista indipendentemente dall'atto impositivo. L'atto di accertamento si limita, infatti, a rendere in via autoritativa certo, liquido ed esigibile il credito.

In definitiva, il processo tributario, per come è strutturato, presuppone la preesistenza di un rapporto obbligatorio tra creditore e debitore rispetto all'avviso di accertamento, confermando la prevalenza della teoria dichiarativa sulla teoria costitutiva⁸⁰.

Occorre soffermarsi sulle ragioni a sostegno della tesi costitutiva e riflettere se esse si possano ritenere valide nel contesto attuale⁸¹.

Innanzitutto è stato osservato come l'obbligazione tributaria, a differenza delle altre obbligazioni, possa essere adempiuta solamente in seguito alla realizzazione di alcuni schemi procedurali che implicano spesso l'intervento dell'Amministrazione finanziaria. A fronte di tale osservazione è possibile obiettare sostenendo che tali schemi procedurali esistono poiché l'obbligazione tributaria è un'obbligazione di diritto pubblico e, come tale, presenta alcuni aspetti peculiari rispetto all'obbligazione privatistica previsti in maniera tassativa e inderogabile dalla legge.

Un'ulteriore osservazione a sostegno della tesi costitutiva riguarda l'impossibilità da parte del contribuente di esperire la tutela giurisdizionale in seguito al semplice verificarsi della fattispecie

⁷⁹ Cass. civ., sez. V, 24 marzo 2017, n. 7643: «Va premesso che, dalla natura del processo tributario - il quale non è annoverabile tra quelli di impugnazione-annullamento, ma tra i processi di impugnazione-merito, in quanto non è diretto alla sola eliminazione giuridica dell'atto impugnato, ma alla pronuncia di una decisione di merito sostitutiva sia della dichiarazione resa dal contribuente che dell'accertamento dell'Ufficio - discende che ove il giudice tributario ritenga invalido l'avviso di accertamento per motivi non formali, ma di carattere sostanziale, non può 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».

⁸⁰ Per un approfondimento sugli effetti dell'avviso di accertamento, si rinvia a FALZEA A., *Accertamento (teoria generale)*. *Enciclopedia del diritto*. I, pp. 205 ss e 405 ss.; MICHELI G. A., *Considerazioni sul procedimento tributario di accertamento delle nuove leggi di imposta*. *Riv. dir. fin.* I, 1974, pp. 620 ss.; LUPI R., *Metodi indittivi e presunzioni nell'accertamento tributario*. Giuffrè, 1988, pp. 18 ss.

⁸¹ Un'esposizione completa delle ragioni a sostegno della tesi costitutiva è presente in RUSSO P., *Manuale di diritto tributario. Parte generale*. Giappichelli editore, 2007, pp. 129-132.

imponibile individuata dalla norma impositiva per poter tutelare i propri diritti soggettivi correlati al rapporto obbligatorio⁸². Tuttavia, questa temporanea impossibilità non dipende dall'inesistenza della situazione da tutelare, bensì dall'assenza di una condizione dell'azione, che spesso corrisponde all'interesse ad agire.

Infine, i sostenitori della tesi costitutiva ritengono la fonte dell'obbligazione tributaria non possa coincidere con la legge, poiché la contestazione avverso atti di verifica da parte dell'Amministrazione finanziaria in ordine all'*an debeatur* della pretesa tributaria è esclusa una volta scaduto il termine di decadenza stabilito dalla legge per ricorrere avverso tali atti⁸³. Secondo tale prospettiva, la mancanza di impugnazione entro il termine perentorio consolida gli effetti costitutivi dell'obbligazione tributaria tipici degli atti di accertamento. A tale osservazione si può controbattere affermando che, nonostante la decadenza sia riferita generalmente alle posizioni giuridiche dinamiche⁸⁴, non esiste alcun limite assoluto nell'ordinamento giuridico italiano rispetto all'applicazione della disciplina della decadenza a situazioni che coinvolgono la presenza di diritti soggettivi, salvo che si violi il criterio di ragionevolezza. La scelta del legislatore, in tal senso, può dipendere dalla volontà di circoscrivere determinati rapporti a un lasso di tempo più breve e non procrastinabile⁸⁵. A tal proposito, il legislatore, in materia tributaria, ha previsto un termine di decadenza per l'impugnazione dell'avviso di accertamento, idoneo a garantire, nella maniera più rapida, un alto livello di certezza in merito al rapporto obbligatorio di imposta, nell'interesse di entrambe le parti⁸⁶.

Si può dunque concludere la riflessione sulle teorie dichiarative e costitutive sul momento della genesi dell'obbligazione tributaria, ritenendo prevalente la tesi dichiarativa, sulla base di quanto affermato dalla dottrina e dalla giurisprudenza della Corte di cassazione.

⁸² Di regola, la tutela giurisdizionale risulta praticabile dopo l'emanazione di un atto impositivo da parte dell'Amministrazione finanziaria (RUSSO P., *Manuale di diritto tributario. Parte generale*. Giappichelli editore, 2007, p. 130.).

⁸³ Art. 21 d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546.

⁸⁴ La prescrizione consiste nell'estinzione di una posizione giuridica che si presume abbandonata a causa dell'inerzia prolungata nel tempo del suo titolare. Per tale motivo essa è generalmente riferita alle posizioni giuridiche statiche, come i diritti soggettivi. La decadenza consiste anch'essa nell'estinzione di una posizione giuridica, ma è collegata al mancato compimento di atti che ne costituiscono il modo di esercizio in un termine perentorio *ad hoc*, senza riguardo alle circostanze soggettive o oggettive da cui sia dipeso il decorso del tempo. Per tali ragioni, essa è normalmente riferita a posizioni giuridiche dinamiche, quali i poteri (RUSSO P., *Manuale di diritto tributario. Parte generale*. Giappichelli editore, 2007, p. 131.).

⁸⁵ La decadenza, a differenza della prescrizione, ha una lunghezza minore e non è suscettibile di interruzione o sospensione (RUSSO P., *Manuale di diritto tributario. Parte generale*. Giappichelli editore, 2007, p. 131.).

⁸⁶ La ragionevolezza della scelta del legislatore è confermata dal fatto che l'atto di accertamento - imposizione contenga delle verifiche strumentali in fatto e in diritto relative all'*an debeatur* (RUSSO P., *Manuale di diritto tributario. Parte generale*. Giappichelli editore, 2007, p. 132.).

Tuttavia, è opportuno non trascurare la rilevanza delle teorie costitutive, le quali consentono di distinguere, sul piano applicativo tra una fase statica del tributo - nella quale sorge effettivamente l'obbligazione tributaria - e una fase dinamica - nella quale è attuato il rapporto obbligatorio tra Amministrazione finanziaria e contribuente, mediante attività di accertamento, liquidazione e riscossione^{87 88}.

4.2. Il ruolo del concordato preventivo biennale nella formazione dell'obbligazione tributaria secondo la prospettiva della tesi dichiarativa

Una volta esaminata la distinzione tra teoria dichiarativa e teoria costitutiva in merito alla genesi dell'obbligazione tributaria, è possibile valutare l'impatto del concordato preventivo biennale sul momento genetico, collocando l'istituto giuridico all'interno degli schemi elaborati dalle due teorie. L'approccio tipico della teoria dichiarativa individua il momento genetico dell'obbligazione tributaria nella realizzazione in concreto del presupposto previsto dalla legge.

Sulla base di quanto già sostenuto nel presente elaborato, il concordato preventivo biennale costituisce uno strumento di determinazione preventiva della base imponibile, operata dall'Amministrazione finanziaria secondo parametri normativi predeterminati, la cui efficacia è subordinata all'accettazione del contribuente. Pertanto, il concordato non introduce una nuova fattispecie tributaria, ma determina in via preventiva la base imponibile di tributi già esistenti, quali le imposte sui redditi e l'IRAP.

In primo luogo, è necessaria una rapida analisi dei presupposti delle imposte oggetto della proposta di concordato.

Con riguardo alle imposte sui redditi, l'art. 1 del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 stabilisce che il presupposto dell'imposta sul reddito delle persone fisiche consiste nel possesso di redditi, in denaro o in natura, rientranti nelle categorie indicate nell'art. 6, vale a dire: redditi fondiari, di capitale, di lavoro indipendente e autonomo, di impresa e redditi diversi. La norma dimostra come il presupposto delle imposte sui redditi, in generale, sia il possesso di redditi, che si declina in diverse tipologie a seconda dell'imposta di riferimento. La dottrina ha dovuto colmare la lacuna legislativa derivante

⁸⁷ RUSSO P., *Manuale di diritto tributario. Parte generale*. Giappichelli editore, 2007, pp. 134-135.

⁸⁸ Un tentativo di conciliare la nascita dell'obbligazione tributaria dal presupposto con una visione procedimentale della fase di attuazione della norma tributaria è presente in BASCIU A., *L'imposta sulle successioni. Punti di discussione in tema di potestà di imposizione. Studi economico giuridici* (Pubblicazioni della facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Cagliari). 1979, pp. 91 ss.

dalla mancanza di una definizione di reddito. Uno dei più celebri giuristi ad aver proposto una definizione è Oronzo Quarta, il quale ha introdotto l'espressione «ricchezza novella», identificando il reddito come il frutto di un'attività produttiva suscettibile di essere reinvestita per generare nuova ricchezza⁸⁹.

Le scienze economico-finanziarie identificano quattro diverse nozioni di reddito⁹⁰: la prima è affine a quella elaborata da Oronzo Quarta e consiste nel reddito prodotto, inteso come ricchezza frutto di un'attività produttiva ovvero dell'impiego di energie da parte del possessore; la seconda coincide con il reddito-entrata, costituito da tutta la ricchezza che entra nel patrimonio di un soggetto; la terza riguarda il reddito-spesa, che coincide con la capacità di spesa del soggetto; infine, la quarta consiste nella nozione nominalistica del reddito, in base alla quale è reddito tutto ciò che il legislatore definisce razionalmente come tale⁹¹.

La tendenza del legislatore è, da tempo, quella di introdurre fattispecie imponibili rispetto alle quali non risulta evidente il nesso tra ricchezza nuova e attività produttiva del soggetto. Un esempio emblematico è costituito dalle imposte sulle vincite da gioco. Pertanto, la nozione di reddito-entrata appare preferibile, soprattutto in presenza di tributi che colpiscono una ricchezza non derivante da un'attività produttiva.

Preso atto delle diverse definizioni di reddito, è necessario tenere conto del dato normativo per determinare ciò che configura realmente il presupposto delle imposte sui redditi⁹². Il Testo unico delle imposte sui redditi ha introdotto le diverse categorie reddituali, spostando l'attenzione dell'interprete sul contenuto di ciascuna categoria, così come definito dal legislatore. Di conseguenza, ai fini della determinazione del presupposto dei tributi disciplinati dal TUIR, risulta valida la nozione nominalistica del reddito. Pertanto, per stabilire cosa si intenda per possesso di reddito ai fini delle imposte sui redditi, è necessario verificare i diversi requisiti previsti dalle singole disposizioni del Testo unico inerenti alle categorie reddituali elencate nell'art. 6.

Diverso è il presupposto dell'IRAP: ai sensi dell'art. 2 del D.P.R. 15 dicembre 1997, n. 446, esso consiste nell'esercizio abituale di una attività autonomamente organizzata diretta alla produzione o

⁸⁹ QUARTA O., *Commento alla legge sull'imposta di ricchezza mobile*. Società editrice libraria, 1917, p. 130.

⁹⁰ Per un'analisi più completa sulle diverse nozioni di reddito, si rinvia a MARCHESELLI A., *Manuale di diritto tributario: parte generale*, Giuffrè Editore, 2024, pp. 25-28.

⁹¹ Sull'evoluzione e sulla natura normativa, non meramente economica, della nozione di reddito, cfr. RINALDI A., *L'evoluzione del concetto di reddito*. Riv. dir. fin. sc. fin. I, 1981, pp. 401 ss.

⁹² FANTOZZI A., *Diritto tributario*. 2ª ed., UTET, 1998, p. 623.

allo scambio di beni ovvero alla prestazione di servizi; inoltre, è costituito dall'attività esercitata, in ogni caso, dalle società e dagli enti, inclusi gli organi e le amministrazioni dello Stato.

Il concordato preventivo biennale, quale strumento di determinazione preventiva della base imponibile, ridimensiona uno dei principali dogmi del diritto tributario: tradizionalmente, la norma tributaria è delineata dal legislatore secondo uno schema in base al quale la base imponibile è costituita dalla grandezza che misura la capacità contributiva manifestata dal presupposto⁹³. Ad esempio, la base imponibile dell'IRPEF è costituita dalla quantità di reddito tassabile posseduto dal soggetto. Il concordato preventivo biennale ribalta la sequenza temporale tipica delineata dal TUIR, prevedendo la determinazione anticipata della quantità di reddito tassabile rispetto alla realizzazione in concreto del presupposto, cioè del possesso di reddito.

Poiché, secondo la teoria dichiarativa, l'obbligazione tributaria sorge *ex lege* al verificarsi in concreto del presupposto, la disciplina del concordato determina un evidente scostamento rispetto allo schema tradizionale: ai sensi dell'art. 19, primo comma, del d.lgs. 12 febbraio 2024 n. 13, le basi imponibili concordate rilevano ai fini della determinazione delle imposte sui redditi e dell'IRAP, anche in caso di scostamento rispetto ai redditi o ai valori della produzione netta effettivi. Dalla norma si ricava che il vincolo tributario, in caso di accettazione della proposta, sorge in un momento antecedente rispetto alla realizzazione concreta del presupposto del tributo.

Secondo lo schema proprio della teoria dichiarativa, l'obbligazione tributaria, in caso di adesione al concordato, dovrebbe comunque nascere *ex lege* al momento della realizzazione concreta del presupposto. Di conseguenza, in caso di accettazione della proposta e mancata realizzazione concreta del presupposto nel periodo di imposta, non dovrebbe sorgere alcuna obbligazione in capo al soggetto passivo.

Tuttavia, la disciplina del concordato preventivo biennale prevede, seppur implicitamente, l'obbligo di adempiere alla prestazione tributaria anche nei casi in cui, in concreto, non si sia verificato il presupposto. Pertanto, il presupposto rimane in astratto necessario, ma viene "neutralizzato" sul piano concreto-quantitativo: l'adempimento dell'obbligazione tributaria continua a fondarsi sulla realizzazione del presupposto, ma la disciplina del concordato esclude la rilevanza della sua effettiva presenza in concreto.

⁹³ FANTOZZI A., *Diritto tributario*. 2^a ed., UTET, 1998, p. 139; MARCHESELLI A., *Manuale di diritto tributario: parte generale*, Giuffrè Editore, 2024, p. 66.

Esistono alcune norme dalle quali si evince l'intenzione del legislatore di escludere l'obbligo di pagamento del tributo in ipotesi in cui il presupposto non si sia realizzato concretamente nel biennio di efficacia del concordato. Ciò nonostante, tali disposizioni intervengono *ex post*, considerando il vincolo tributario come già sorto anteriormente all'accertamento della causa di inefficacia. L'art. 21, comma 1, lett. a), del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13, prevede la cessazione del concordato in caso di cessazione dell'attività del contribuente. L'art. 19 del medesimo decreto dispone la cessazione degli effetti dell'adesione a partire dal momento in cui si verificano circostanze eccezionali, individuate con decreto dal Ministro dell'economia e delle finanze, che determinano redditi effettivi o valori della produzione netta inferiori a quelli concordati.

Entrambe le disposizioni configurano ipotesi eccezionali in cui viene meno il vincolo formatosi mediante l'adesione alla proposta di concordato.

La struttura giuridica delineata dalla disciplina del concordato preventivo biennale determina, pertanto, uno spostamento del momento genetico dell'obbligazione tributaria dal periodo di realizzazione in concreto del presupposto alla fase antecedente di accettazione della proposta.

Ne consegue che la teoria dichiarativa, ritenuta prevalente dalla Corte di cassazione⁹⁴, entra in tensione con la disciplina del concordato. I principi costituzionali su cui si fonda tale teoria rischiano di essere incisi. I profili più critici evidenziati dalla dottrina⁹⁵ riguardano il potenziale *vulnus* al principio di capacità contributiva (art. 53 Cost.) sotto il profilo dell'effettività⁹⁶.

Una possibile soluzione teorica per rendere compatibile il concordato preventivo biennale con lo schema elaborato dalla tesi dichiarativa consiste nel considerare il momento dell'adesione alla proposta del Fisco come una fase di formazione preliminare del vincolo tributario, completata dalla realizzazione in concreto del presupposto. Tale impostazione non trova riscontro normativo; tuttavia, una soluzione in parte analoga è stata adottata dalla dottrina per rendere compatibili con il principio di capacità contributiva talune ipotesi di pagamento anticipato del tributo rispetto al verificarsi in concreto del presupposto⁹⁷. Si pensi, ad esempio alle c.d. "anticipazioni di imposta", consistenti nel

⁹⁴ Cass. civ., 28 maggio 1987, n. 4780; Cass. civ., sez. V, 13 settembre 2013, n. 20978.

⁹⁵ GIOVANNINI A., "L'onere impositivo 'à la carte' e il concordato biennale." *Rivista di Diritto Tributario*, 2023; NICOTINA L., "L'enigma del concordato preventivo biennale: un istituto che rischia di risolversi, nuovamente, in un fallimento." *Rivista Telematica di Diritto Tributario*, 9 gennaio 2024; MASTROIACOVO V., "Proposta automatizzata senza spazio per il contraddittorio." *Il Sole 24 Ore*, 10 ottobre 2024.

⁹⁶ Si rinvia al capitolo II del presente lavoro.

⁹⁷ MELIS G., *Manuale di diritto tributario*. 2ª ed., Giappichelli Editore, 2020, pp. 79-80.

versamento di acconti ai fini di imposte come IRPEF e IRES, commisurati ai redditi dichiarati negli anni precedenti. Parte della dottrina ritiene che, ai fini del rispetto del principio di capacità contributiva, il contribuente possa legittimamente omettere il versamento degli acconti qualora preveda di non realizzare i redditi stimati, assumendosi il rischio di eventuali sanzioni in caso di errore di previsione. Sebbene tale soluzione riguardi un istituto di segno opposto rispetto al concordato, la legittimazione dell'omissione di pagamento denota, in via implicita, l'applicazione dello schema della teoria dichiarativa, secondo cui soltanto la realizzazione del presupposto in concreto è idonea a far sorgere l'obbligo di pagamento.

L'applicazione rigorosa dei precetti della tesi dichiarativa all'istituto del concordato preventivo biennale legittimerebbe, dunque, il contribuente a omettere il pagamento del tributo qualora il presupposto non si sia realizzato in concreto nel biennio di efficacia del concordato.

4.3. Il ruolo del concordato preventivo biennale nella formazione dell'obbligazione tributaria secondo la prospettiva della tesi costitutiva

Per completezza, è opportuno analizzare il momento genetico dell'obbligazione tributaria derivante dall'applicazione del concordato preventivo biennale anche alla luce della teoria costitutiva, sebbene la validità di tale impostazione sia stata esclusa dalla Corte di cassazione⁹⁸.

Secondo la tesi costitutiva, l'obbligazione tributaria sorge con l'esercizio della funzione amministrativa impositiva: affinché si configuri il vincolo tributario, è necessario un provvedimento amministrativo con efficacia costitutiva del rapporto di imposta.

Sulla base delle considerazioni già svolte in relazione alla teoria dichiarativa, il modello delineato dal legislatore con la disciplina del concordato preventivo biennale appare idoneo a far sorgere l'obbligazione tributaria al momento dell'adesione alla proposta⁹⁹. Deve, tuttavia, escludersi la presenza di un provvedimento amministrativo con efficacia costitutiva del rapporto, poiché il concordato non è caratterizzato dall'esercizio di un potere autoritativo dell'Amministrazione finanziaria, bensì da una determinazione concordata della base imponibile, che deriva

⁹⁸ Cass. civ., 28 maggio 1987, n. 4780; Cass. civ., sez. V, 13 settembre 2013, n. 20978.

⁹⁹ L'«accettazione della proposta» determina la modulazione di un «presupposto convenzionale» determinato attraverso un «valore programmato e anticipato» (BARABINO P., *“Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di ‘accordo-opzione’.*” *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.).

dall'accettazione, da parte del contribuente, di una proposta elaborata dall'Agenzia delle Entrate sulla base di parametri rigidamente predeterminati dal legislatore¹⁰⁰.

Pertanto, né la teoria dichiarativa né quella costitutiva risultano pienamente idonee a giustificare la nascita dell'obbligazione tributaria derivante dall'adesione al concordato preventivo biennale.

4.4. La natura ibrida del concordato preventivo biennale tra modello dichiarativo e costitutivo nella genesi dell'obbligazione tributaria

Alla luce delle precedenti ricostruzioni, si ricava che il concordato preventivo biennale è un istituto giuridico che determina la nascita dell'obbligazione tributaria a prescindere dalla realizzazione in concreto del presupposto.

La fonte genetica dell'obbligazione tributaria, in caso di applicazione del concordato, è riconducibile alla legge, ossia alla disciplina dell'istituto, nonché a quella delle imposte oggetto di concordato. Dal disposto normativo si ricava che, in caso di adesione alla proposta, sussiste il vincolo del contribuente all'adempimento dell'obbligazione tributaria sulla base dell'importo concordato; lo stesso legislatore dispone che tale vincolatività possa venire meno in ipotesi eccezionali.

Individuata la legge quale fonte genetica dell'obbligazione derivante dal concordato, occorre soffermarsi sull'aspetto maggiormente innovativo dell'istituto sotto il profilo della genesi del rapporto obbligatorio: il momento di insorgenza dell'obbligazione sembra coincidere, *ex lege*, con l'adesione del contribuente alla proposta¹⁰¹. L'obbligazione, pertanto, non sorge nel momento in cui si verifica in concreto il fatto tipico che costituisce il presupposto, bensì in quello in cui la determinazione preventiva della base imponibile da parte dell'Amministrazione finanziaria viene accettata dal contribuente.

La natura del concordato preventivo nella genesi dell'obbligazione tributaria può, dunque, essere qualificata come ibrida rispetto agli schemi elaborati dalle teorie tradizionali. Da un lato, la disciplina del concordato richiede la presenza del presupposto in astratto, ma non la sua realizzazione in

¹⁰⁰Sull'assenza di discrezionalità, si vedano FICARI V., *Accordi e "formazione condivisa" di atti impositivi e di valori imponibili alla luce della riforma tributaria.* Rivista Trimestrale di Diritto Tributario, n. 2, 2024, p. 280; MASTROIACOVO V., *"Proposta automatizzata senza spazio per il contraddittorio."* Il Sole 24 Ore, 10 ott. 2024; BARABINO P., *"Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'."* Rivista Trimestrale di Diritto Tributario, n. 1, 2025.

¹⁰¹ Il concordato è definito «vincolante e non derogabile per il biennio» in NICOTINA L., *"L'enigma del concordato preventivo biennale: un istituto che rischia di risolversi, nuovamente, in un fallimento."* Rivista Telematica di Diritto Tributario, 9 gennaio 2024.

concreto, risultando solo parzialmente compatibile con l'impostazione della tesi dichiarativa¹⁰². Dall'altro lato, l'elaborazione della proposta da parte dell'Amministrazione finanziaria, seguita dall'adesione del contribuente, presenta taluni tratti di affinità con lo schema delineato dalla tesi costitutiva, che valorizza l'esercizio del potere impositivo da parte dell'Amministrazione. Tuttavia, la possibilità per il contribuente di scegliere se aderire o meno alla proposta esclude la presenza di una componente autoritativa in senso proprio, richiesta dai sostenitori della tesi costitutiva: la mera ricezione della proposta non determina alcun obbligo di adempimento, come invece avverrebbe in ipotesi di esercizio di un potere impositivo¹⁰³.

In definitiva la disciplina del concordato individua nell'adesione alla proposta del Fisco il momento centrale per la formazione del vincolo tributario, delineando un modello atipico di genesi dell'obbligazione, non pienamente riconducibile né allo schema dichiarativo né a quello costitutivo.

4.5. Relazione tra il concordato preventivo biennale e il tradizionale principio dell'indisponibilità dell'obbligazione tributaria

Per concludere l'analisi sull'inquadramento del concordato preventivo biennale rispetto all'obbligazione tributaria, è necessario soffermarsi sul rapporto tra tale istituto e il principio dell'indisponibilità dell'obbligazione tributaria.

Il tema dell'indisponibilità dell'obbligazione tributaria è stato ampiamente affrontato e discusso dalla dottrina¹⁰⁴.

Il fondamento del principio di indisponibilità è stato individuato dalla dottrina in una pluralità di disposizioni dell'ordinamento, da interpretarsi in chiave sistematica¹⁰⁵. Tra le fonti meno recenti dalle quali si ricava l'indisponibilità si annoverano l'art. 13 del Regio Decreto 30 dicembre 1923, n. 3269, che vieta al Ministero delle finanze, ai suoi funzionari e a qualsiasi autorità pubblica di concedere «[...] alcuna diminuzione delle tasse e sovrattasse stabilite da questa legge, né sospendere dalla riscossione senza divenirne personalmente responsabili», nonché l'art. 49 del Regio Decreto 23 maggio 1924, n. 827, il quale stabilisce che «nei contratti non si può convenire esenzione da qualsiasi

¹⁰² Il soggetto passivo è astrattamente idoneo a realizzare il presupposto del tributo sulla base degli artt. 1 e 6 del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 e dell'art. 2 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446.

¹⁰³ La proposta è «vincolata da parametri imposti dalla disciplina normativa ed attuati da sistemi automatizzati» (BARABINO P., "Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'." *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.).

¹⁰⁴ Cfr. GUIDARA A., *Indisponibilità del tributo e accordi nella fase della riscossione*. Giuffrè, 2010.

¹⁰⁵ MOSCATELLI M.T. "Indisponibilità e discrezionalità [dir. trib.]" *Diritto on line*, Treccani, 2016.

specie di imposte o tasse vigenti all'epoca della loro stipulazione». Tali disposizioni mostrano come il legislatore, nel periodo antecedente all'entrata in vigore della Costituzione, avesse escluso la possibilità per l'Amministrazione finanziaria di disporre del proprio credito¹⁰⁶.

Il principio trova fondamento anche sul piano costituzionale. L'art. 23 Cost., in tema di riserva di legge in materia tributaria, esprime un principio cardine del diritto tributario: i tributi sono e devono essere frutto della sovranità popolare esercitata attraverso i rappresentanti in Parlamento. Ne consegue che l'Amministrazione finanziaria è chiamata esclusivamente ad attuare la volontà del legislatore. Il reale titolare del credito tributario, pertanto, non coincide con l'ente pubblico, bensì con la collettività che ha espresso la volontà di istituire il tributo. Da ciò discende l'impossibilità per il Fisco di rinunciare al proprio credito, salvo che tale facoltà sia espressamente prevista dalla legge.

Tale impostazione trova ulteriore conferma nell'art. 53, comma 1, Cost., in base al quale «tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva». La previsione di un dovere generale dei consociati di contribuire alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva esclude la possibilità per il fisco di rinunciare al proprio credito: il credito tributario, infatti, costituisce attuazione di un dovere costituzionale di solidarietà economica; ne consegue che l'Amministrazione finanziaria non può rinunciare alla pretesa tributaria senza incorrere in una violazione dell'art. 53 Cost.

Il principio di indisponibilità è stato, inoltre, ricondotto all'art. 97 Cost., comma 2, in tema di buon andamento e imparzialità della Pubblica Amministrazione, che declina in ambito amministrativo il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. Eventuali atti dispositivi del credito tributario da parte dell'Amministrazione finanziaria sarebbero, infatti, idonei a determinare irragionevoli disparità di trattamento tra i contribuenti, in contrasto con il principio di imparzialità.

Il tema dell'indisponibilità emerge laddove si analizzino istituti che si pongono apparentemente in contrasto con tale principio, poiché sembrano riconoscere all'Amministrazione finanziaria un certo margine di discrezionalità in sede di attuazione della pretesa tributaria. Tali istituti risultano quasi sempre ascrivibili alla categoria degli strumenti di definizione extra-contenziosa della pretesa tributaria, tra i quali spiccano l'accertamento con adesione, il ravvedimento operoso, la transazione fiscale e la conciliazione giudiziale. Tuttavia, essi non determinano un potere in capo all'Agenzia

¹⁰⁶ MELIS G., *Manuale di diritto tributario*. 2ª ed., Giappichelli Editore, 2020, pp. 239-240.

delle Entrate di disporre della pretesa fiscale. Ad esempio, in sede di accertamento con adesione, l'Ufficio è chiamato a valutare la possibilità di successo della pretesa in caso di contenzioso e, di conseguenza, stabilire se sia più conveniente l'accordo con il contribuente rispetto al potenziale esito del contenzioso¹⁰⁷. L'istituto della conciliazione giudiziale costituisce la trasposizione, nel corso del processo tributario, dell'accertamento con adesione, pertanto presuppone una valutazione di opportunità e probabilità di soccombenza con riguardo al giudizio già in corso¹⁰⁸. Anche in caso di transazione fiscale, l'Agenzia delle Entrate deve riconoscere in via preventiva l'impossibilità di una riscossione integrale¹⁰⁹. Di conseguenza, il dogma dell'indisponibilità della pretesa tributaria non subisce alcuna violazione o deroga, qualora la legge preveda le circostanze e le modalità attraverso le quali l'Amministrazione Finanziaria può accettare il pagamento di un importo inferiore rispetto a quello previsto *ab origine* per quel determinato tributo. Per quanto riguarda l'istituto del ravvedimento operoso, la sua compatibilità con il principio di indisponibilità del credito tributario deriva dalla predeterminazione legislativa della possibilità per il contribuente di regolarizzare alcune violazioni beneficiando di un trattamento sanzionatorio più favorevole, senza che vi sia alcuna forma di negoziazione con l'Amministrazione finanziaria¹¹⁰.

Alcuni autori mettono in discussione la necessità di un fondamento normativo minimo degli accordi tra Fisco e contribuente, qualora essi siano conclusi con la finalità di perseguire un interesse pubblico, sulla base di valutazioni specifiche e contingenti, effettuate anche mediante strumenti di intelligenza artificiale, ipoteticamente riconducibili all'ambito della discrezionalità tecnica¹¹¹. Tale impostazione risulta potenzialmente contraria a quanto previsto dall'art. 23 Cost. sulla riserva di legge in materia tributaria. Pertanto, risulta ancora valida la tradizionale impostazione secondo la quale la tipizzazione

¹⁰⁷ MARCHESELLI A., *Manuale di diritto tributario: parte generale*, Giuffrè Editore, 2024, p. 275.

¹⁰⁸ MARCHESELLI A., *Manuale di diritto tributario: parte generale*, Giuffrè Editore, 2024, pp. 391 ss.

¹⁰⁹ MARCHESELLI A., *Manuale di diritto tributario: parte generale*, Giuffrè Editore, 2024, p. 295.

¹¹⁰ MARCHESELLI A., *Manuale di diritto tributario: parte generale*, Giuffrè Editore, 2024, p. 293 ss.

¹¹¹ L'accezione discrezionalità tecnica serve tradizionalmente a indicare, in ambito amministrativistico, l'applicazione da parte dell'autorità amministrativa in sede decisionale, di criteri e regole proprie di conoscenze tecniche, che non hanno origine diretta nel diritto. Secondo la dottrina maggioritaria, si tratta di una valutazione basata su regole tecniche (VIPIANA P. M., *L'attività amministrativa ed i regimi amministrativi delle attività private: testo aggiornato in base alla "Riforma Madia"*, Wolters Kluwer Italia, 2017, p. 77.). Nel caso specifico, si riferisce al potere dell'Amministrazione finanziaria di prendere decisioni sulla base di valutazioni tecniche e specialistiche, che non derivano da una disciplina legislativa dettagliata.

normativa risulta essenziale per superare o non violare il dogma dell'indisponibilità dell'obbligazione tributaria¹¹².

Per quanto riguarda il concordato preventivo biennale, la struttura stessa dell'istituto sembra escludere a priori un eventuale contrasto con il principio di indisponibilità del credito tributario¹¹³: il concordato non costituisce uno strumento mediante il quale l'Amministrazione finanziaria dispone del proprio credito, bensì uno meccanismo attraverso il quale l'ammontare del credito viene determinato *ex lege*. È il legislatore che, disciplinando l'istituto, introduce una metodologia di determinazione preventiva della base imponibile, fondata sull'accettazione, da parte del contribuente, di una proposta formulata dall'Amministrazione finanziaria. Quest'ultima, nel formulare la proposta, interviene in una fase anteriore alla nascita del credito tributario. Pertanto, essa non dispone del credito, ma ne concorre alla determinazione secondo criteri rigidamente predeterminati dal dettato normativo¹¹⁴.

¹¹² Per un'ampia riflessione sul tema dell'esistenza attuale del dogma dell'indisponibilità dell'obbligazione tributaria, si rinvia a FICARI V., *Accordi e "formazione condivisa" di atti impositivi e di valori imponibili alla luce della riforma tributaria.* *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 2, 2024, pp. 260, 262-264.

¹¹³ L'ammissibilità, sotto il profilo dell'indisponibilità dell'obbligazione tributaria, di una determinazione concordata a posteriori è evidenziata in BASILAVECCHIA M., *La determinazione concordata della ricchezza.* *Riv. trim. dir. trib.* 2015, pp. 623 ss. Una posizione contraria è presente in VERSIGLIONI M., *Il concordato triennale preventivo.* *Riv. dir. trib.* I, 2002, pp. 373 ss.; VERSIGLIONI M., *Il concordato biennale tra diritto con verità-mv, diritto senza verità-mv e liquinomics.* *Riv. tel. dir. trib.* 14 marzo 2024. Un ridimensionamento dell'indisponibilità è evidenziato in Moschetti M., *Il nuovo processo tributario: una riforma incompiuta*, in Tosi L., Viotto M. (a cura di), *Il nuovo processo tributario.* CEDAM, 1999, pp. 6 ss.

¹¹⁴ Si rinvia al concetto di «opzione vincolata da parametri imposti dalla disciplina normativa ed attuati da sistemi automatizzati» espresso in BARABINO P., *“Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di ‘accordo-opzione’.* *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.

CAPITOLO II

CONCORDATO PREVENTIVO BIENNALE E PRINCIPIO DI CAPACITÀ CONTRIBUTIVA

Sommario: 1. Nozione di capacità contributiva - 2. Capacità contributiva e interesse fiscale: rapporto e implicazione giuridiche - 3. Analisi del concordato preventivo biennale alla luce del principio di capacità contributiva

Alla luce delle conclusioni raggiunte nel capitolo precedenti in merito alla genesi dell'obbligazione tributaria, emerge un profilo critico strutturale riguardante la disciplina del concordato preventivo biennale: l'istituto vincola il contribuente all'adempimento di un'obbligazione commisurata a una base imponibile determinata *ex ante* rispetto alla realizzazione in concreto del presupposto. Tale struttura determina un'inevitabile tensione con il principio di capacità contributiva sancito dall'art. 53, comma 1, Cost¹¹⁵.

La portata del principio di capacità contributiva è stata oggetto di un lungo dibattito dottrinale che è necessario affrontare al fine di stabilire il contenuto del parametro in base al quale sarà analizzata la conformità costituzionale dell'istituto¹¹⁶.

In primo luogo, pertanto, saranno esposte le principali concezioni elaborate dalla dottrina in merito al significato dell'art. 53, comma 1, Cost. In particolare, verranno analizzati i due principali orientamenti: da un lato, quello che configura il principio di capacità contributiva come una specificazione dell'uguaglianza in materia tributaria; dall'altro, quello che lo interpreta come fondamento costituzionale del potere di imposizione. L'attenzione sarà particolarmente rivolta a due dei requisiti fondamentali del principio di capacità contributiva quali l'attualità e l'effettività, che costituiscono i parametri centrali dell'analisi sul concordato. In seguito all'esposizione delle due impostazioni principali verranno analizzati i principi sanciti dalla Corte Costituzionali in base ai quali può essere ricavata la reale portata del principio di capacità contributiva nell'ordinamento tributario. Nella seconda parte del capitolo sarà esaminato il rapporto tra capacità contributiva e interesse fiscale, con una specifica attenzione all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale. Saranno esaminate nello specifico le sentenze più recenti dalle quali è possibile ricavare la funzione attuale dell'interesse

¹¹⁵ Per un inquadramento generale dell'art. 53, comma 1, Cost., cfr. BATISTONI FERRARA F., *Capacità contributiva*, in *Enciclopedia del diritto, Aggiornamento III*. Giuffrè, 1999, pp. 345 ss.; MARELLO E., *Commento all'art. 53 Costituzione*, in BIN R. (a cura di), *Commentario breve alla costituzione*. CEDAM, 2008, pp. 530 ss.

¹¹⁶ Per un inquadramento sull'evoluzione del principio, cfr. SALVINI L., MELIS G. (a cura di), *L'evoluzione del sistema fiscale e il principio di capacità contributiva*. CEDAM, 2014.

fiscale nei giudizi di legittimità costituzionale. In particolare, la sentenza del 23 dicembre 2019, n. 288 - secondo una parte della dottrina - ha escluso la possibilità di un bilanciamento tra capacità contributiva e interesse fiscale¹¹⁷, mentre la sentenza del 27 giugno 2024, n. 111 ha apparentemente riaperto la questione, determinando alcune ulteriori riflessioni sulla rilevanza dell'interesse fiscale sul piano costituzionale.

Nella terza parte del capitolo sarà analizzato il rapporto tra concordato preventivo biennale e principio di capacità contributiva, applicando le conclusioni raggiunte all'istituto. Sarà valutata l'idoneità di alcuni aspetti della disciplina - come la metodologia di elaborazione della proposta, le garanzie previste dal legislatore e la componente consensuale - a fondare la legittimità costituzionale dell'istituto.

L'obiettivo del presente lavoro non è quello di formulare un giudizio netto sulla costituzionalità o incostituzionalità dell'istituto, poiché l'unico soggetto a cui è riservata tale valutazione è la Corte Costituzionale¹¹⁸. La finalità sarà, pertanto, quella di ipotizzare quali elementi possono essere eventualmente impiegati - e con quale portata - in un giudizio di ragionevolezza per valutare la legittimità costituzionale dell'istituto, tenendo conto delle criticità strutturali della disciplina.

Sarà analizzato il quadro giurisprudenziale esistente inerente a istituti che presentano profili analoghi rispetto al concordato al fine di valutare se vi siano strumenti interpretativi sufficientemente idonei a orientare una potenziale pronuncia futura della Consulta.

1. Nozione di capacità contributiva: principali orientamenti a confronto

Il principio di capacità contributiva, insieme alla riserva di legge in materia tributaria, costituisce uno dei cardini costituzionali del diritto tributario. Esso trova fondamento nell'art. 53, comma 1, Cost., secondo cui «tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva»¹¹⁹.

¹¹⁷ GIOVANNINI A., *Sapresti spiegarmi cos'è la giustizia? un discorso su interesse fiscale e ia*, *Dir. prat. trib.* V, 2025, p. 1803; DEMETRI M., *Il contributo straordinario sugli extraprofitti tra capacità contributiva, solidarietà e interesse fiscale*, *Riv. dir. trib.* I, 2026.

¹¹⁸ L'approccio adottato nel presente lavoro risulta coerente con il sistema di giustizia costituzionale italiano, orientato verso un giudizio successivo, accentrato, ad accesso indiretto. Solamente una pronuncia di accoglimento della Corte Costituzionale è idonea a dichiarare l'illegittimità costituzionale di una norma (BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*. 21^a ed., Giappichelli, 2020, p. 462 e pp. 489 ss.).

¹¹⁹ Per un quadro sistematico dei principi tributari, cfr. Fedele A., *Diritto tributario (principi)*, in *Enciclopedia del diritto. Annali II*, tomo 2. Giuffrè, 2009, pp. 447 ss.

In primo luogo, la disposizione sancisce la generalità del dovere di concorrere alle spese pubbliche¹²⁰. Da essa si ricava, inoltre, l'esistenza stessa del dovere di concorrere alle spese pubbliche¹²¹, che una parte della dottrina ha ricondotto a una specificazione, in ambito tributario, del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost¹²².

Infine, l'art. 53 Cost. introduce nell'ordinamento italiano il concetto di capacità contributiva.

La formulazione ampia e indeterminata della disposizione, a partire dall'entrata in vigore della Costituzione, ha dato luogo a un ampio dibattito dottrinale in merito alla portata del principio di capacità contributiva e al suo significato¹²³. In tal senso, Luca Antonini ha efficacemente osservato come nel tempo la dottrina abbia inizialmente assunto atteggiamenti "svalutativi", cui sono seguiti tentativi di concretizzazione "ipervalutativi", successivamente ridimensionati da indirizzi "neo svalutativi"¹²⁴.

La fase iniziale degli atteggiamenti c.d. "svalutativi" è strettamente connessa alla qualificazione dell'art. 53 Cost. come norma programmatica. Il progressivo superamento di tale impostazione ha favorito la nascita di orientamenti fortemente garantisti, che intendevano il principio come un limite stringente al potere impositivo¹²⁵. La successiva giurisprudenza della Corte Costituzionale ha contribuito a ridimensionarne progressivamente il contenuto.

Ciò nonostante, una parte della dottrina continua a qualificare il principio di capacità contributiva come un limite essenziale all'imposizione. Pertanto, il quadro interpretativo attuale non risulta univoco.

¹²⁰ La formula «tutti» con cui è individuata dalla disposizione la sfera soggettiva di applicazione si estende a tutti coloro che entrano in contatto con l'ordinamento giuridico dello Stato. Secondo una parte della dottrina, tale formula denota il carattere solidaristico della disposizione (FANTOZZI A., *Diritto tributario*. 2ª ed., UTET, 1998, p. 31; MOSCHETTI F., *Il principio di capacità contributiva*. CEDAM, 1973, pp. 59 ss.).

¹²¹ La doverosità della contribuzione si ricava dalla formula «sono tenuti».

¹²² Sulla base di tale interpretazione, il principio risulta applicabile soltanto agli istituti del diritto tributario che comportano l'insorgenza di doveri in capo ai privati (FANTOZZI A., *Diritto tributario*. 2ª ed., UTET, 1998, p. 32). Un'altra parte della dottrina ritiene che l'art. 53, comma 1, Cost. si applichi anche ad assetti tributari non doverosi, sostenendo che il principio costituisca esclusivamente un criterio di riparto dei carichi pubblici tra i componenti della collettività (FEDELE A., *Gli incrementi nominali del valore dell'INVIM e il principio di capacità contributiva*. *Riv. dir. fin. sc. fin.* I, 1982, pp. 56 ss.; GRANELLI A., *L'imposizione dei plusvalori immobiliari*. CEDAM, 1981, pp. 26 ss.).

¹²³ La genericità della formulazione è evidenziata in MANZONI I., *Il principio della capacità contributiva nell'ordinamento costituzionale italiano*. Giappichelli, 1965, p. 11.

¹²⁴ ANTONINI L., *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*. Giuffrè, 1996, p. 265.

¹²⁵ La dottrina e la giurisprudenza, dopo una fase iniziale di incertezza, sono unanimi nell'affermare che le norme costituzionali programmatiche abbiano la forza di invalidare le leggi non conformi ad esse. Ciò è stato affermato dalla Corte Costituzionale con la sent. 14 giugno 1956, n. 1 (TIPKE K., *La capacità contributiva come metro di giustizia tributaria*. *Il fisco*. 1996, pp. 7204; GAFFURI G., *La nozione della capacità contributiva e un essenziale confronto di idee*. Giuffrè editore, 2016, p. 13).

In tale contesto, l'analisi del rapporto tra concordato preventivo biennale e principio di capacità contributiva richiede necessariamente una previa ricostruzione delle principali elaborazioni dottrinali del principio, nonché dell'orientamento della Corte Costituzionale che ha più volte assunto l'art. 53, comma 1, Cost. quale parametro di legittimità.

1.1 La capacità contributiva come specificazione del principio di ragionevolezza

Innanzitutto, è opportuno analizzare la tesi sostenuta dai capiscuola Andrea Fedele e Franco Gallo, che identifica la capacità contributiva come un mero criterio di riparto dell'onere fiscale¹²⁶.

Sulla base di tale impostazione, il contenuto dell'art. 53, comma 1, Cost. coincide con la trasposizione sul piano impositivo del principio di uguaglianza sancito all'art. 3 Cost¹²⁷. Coloro che aderiscono a tale orientamento ritengono che le disposizioni che istituiscono e disciplinano il tributo siano conformi al principio di capacità contributiva ogni qualvolta prevedano un criterio economico di razionale distinzione tra la condizione sociale di soggetti diversi, idoneo a giustificare l'applicazione di diversi regimi tributari o di differenti tributi¹²⁸.

La qualificazione della capacità contributiva come mero criterio di riparto è stata ricollegata a una serie di argomentazioni¹²⁹.

Innanzitutto, il contribuente non viene identificato esclusivamente come un soggetto titolare di diritti soggettivi a contenuto patrimoniale, ma come una persona inserita in un contesto sociale e istituzionale. La posizione dell'individuo in tale contesto potrebbe giustificare in astratto il prelievo tributario, se sussistono indici di potenzialità economica ricollegabili ad essa. Pertanto, la mera

¹²⁶ La concezione del principio di capacità contributiva come criterio-limite di razionalità posto dalla Costituzione al potere impositivo è presente in FEDELE A., *Gli incrementi nominali del valore dell'INVIM e il principio di capacità contributiva*. Riv. dir. fin. sc. fin. I, 1982, pp. 56 ss.; GRANELLI A., *L'imposizione dei plusvalori immobiliari*. CEDAM, 1981, pp. 26 ss.; FEDELE A., *La funzione fiscale e la «capacità contributiva» nella Costituzione italiana*, in PERRONE L., BERLIRI C. (a cura di), *Diritto tributario e Corte costituzionale*. Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, pp. 3 ss.; GALLO F., *Le ragioni del fisco*. Il Mulino, 2007, pp. 81 ss.

¹²⁷ Nell'ordinamento costituzionale italiano, il principio di uguaglianza si configura sia in senso formale, sia in senso sostanziale. Sulla base dell'art. 3, comma 1, Cost., tutti i consociati devono essere trattati in modo eguale dallo Stato mediante la legge. Tale affermazione corrisponde al principio di uguaglianza formale. I trattamenti differenziati sono ammissibili in presenza di giustificate ragioni. Pertanto, il principio di uguaglianza formale impone allo Stato di trattare in modo eguale situazioni eguali e in modo diverso situazioni diverse. Per stabilire se una situazione è uguale o diversa a un'altra occorrono valutazioni circa la significatività delle differenze e delle somiglianze, che si sostanzia in un giudizio sulla loro giustificabilità. Nell'ambito di tale valutazione entra in gioco il corollario della ragionevolezza, che consente di stabilire se il trattamento di due situazioni uguali in modo analogo o diverso sia giustificabile (BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*. 21^a ed., Giappichelli, 2020, pp. 515 ss.).

¹²⁸ Sulla base di tale impostazione, la capacità contributiva corrisponde al *nomen* attribuito al principio di uguaglianza quando opera in materia tributaria.

¹²⁹ Un'analisi approfondita di tali argomentazioni è presente in GALLO F., *Le ragioni del fisco*. Il Mulino, 2007, pp. 81 ss.

condizione di vantaggio del contribuente è idonea a legittimare l'imposizione, purché essa sia ricollegabile a fatti e situazioni concretamente espressivi di potenzialità economica¹³⁰.

Il principio di capacità contributiva quale trasposizione del principio di ragionevolezza in materia tributaria consente allo Stato di tutelare l'uguaglianza dei consociati, richiedendo ad alcuni soggetti un concorso maggiore alle spese pubbliche per il fatto che essi si trovino in una posizione di vantaggio economicamente valutabile¹³¹.

Tale concezione del principio costituzionale impone al legislatore una serie di criteri da seguire affinché il sistema tributario sia effettivamente razionale e coerente nello specifico ambito della ripartizione dei carichi pubblici¹³².

In primo luogo, l'interesse pubblico o generale che muove il legislatore a costruire il presupposto del tributo e a individuare il soggetto passivo deve coincidere con un valido interesse di una determinata società in un determinato momento storico. Pertanto, esso non può essere incoerente rispetto all'evoluzione dell'economia e dei rapporti sociali.

Inoltre, lo Stato, nel perseguire tale interesse, deve ripartire i carichi pubblici in maniera coerente, rispettando i criteri di adeguatezza e non arbitrarietà. Di conseguenza, deve assicurare che a situazioni di fatto identiche corrisponda un eguale carico tributario e a situazioni diverse corrisponda un carico diverso. Nel garantire tale coerenza, lo Stato non può violare in maniera irragionevole gli altri valori sanciti dalla Costituzione, quali, ad esempio, la libera iniziativa privata e la proprietà.

Secondo tale impostazione, i requisiti tradizionali della capacità contributiva quali l'attualità e l'effettività sussistono anche se il presupposto del tributo non coincide con una forza economica qualificata in termini patrimoniali. È sufficiente che esista un mero collegamento con fatti e situazioni che esprimono in concreto una potenzialità economica¹³³.

¹³⁰ Nel contesto dell'impostazione esposta, il vantaggio consiste in una situazione oggettivamente riscontrabile e ricollegabile a fatti espressivi di capacità economica, dalla quale si desume, secondo un giudizio di ragionevolezza, una capacità differenziata del contribuente (GALLO F., *Le ragioni del fisco*. Il Mulino, 2007, pp. 92 ss.).

¹³¹ Per alcune considerazioni in merito al collegamento tra ragionevolezza e capacità contributiva, si rinvia a PALADIN L., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Atti del seminario di studi*. Giuffrè, 1994, p. 164.

¹³² L'esposizione di tali criteri è presente in GALLO F., *Le ragioni del fisco*. Il Mulino, 2007, pp. 81 ss.

¹³³ Il presupposto può essere rappresentato da un'entità reale priva di elementi patrimoniali, valutabile in denaro ed esprimente una potenzialità economica (GALLO F., *Le ragioni del fisco*. Il Mulino, 2007, p. 100).

Tale impostazione può essere applicata in concreto all'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)¹³⁴. Essa non colpisce una maggiore ricchezza, un accrescimento o un patrimonio, ma l'esercizio abituale di un'attività autonomamente organizzata finalizzata alla produzione o allo scambio di beni o servizi. La conformità dell'imposta con l'art. 53, comma 1, Cost., sussiste nella misura in cui si intenda la capacità contributiva come mero criterio di ripartizione. In questo senso l'IRAP risulta ammissibile poiché ricollega l'onere tributario a una posizione di vantaggio del soggetto passivo che coincide con i poteri di direzione, coordinamento e controllo su beni e servizi valutabili economicamente tipici di colui che esercita un'attività di impresa. Sulla base dell'impostazione finora descritta, l'IRAP risulta conforme con il principio di ragionevolezza, non ponendosi pertanto in conflitto con l'art. 53, comma 1, Cost., poiché sussiste un effettivo collegamento tra il presupposto e fatti o situazioni espressivi concretamente di potenzialità economica¹³⁵, che nel caso specifico sono identificabili nei fattori della produzione di cui dispone l'imprenditore¹³⁶. La stessa Corte Costituzionale ha sostanzialmente avallato tale impostazione, non ravvisando alcun contrasto tra la fattispecie impositiva dell'IRAP e l'art. 53 Cost.¹³⁷ ¹³⁸. Nonostante l'assenza di un obbligo giuridico nei confronti della Consulta di attenersi alle interpretazioni precedenti delle norme costituzionali¹³⁹, è possibile affermare che, salvo un futuro cambio di rotta della Corte, la concezione del principio di capacità contributiva come mero criterio di riparto si possa

¹³⁴ Si rinvia a FEDELE A., *Prime osservazioni in tema di I.R.A.P.* Riv. dir. trib. I, 1998, pp. 453 ss.; GALLO F., *Ratio e struttura dell'I.R.A.P.* Rass. trib. 1998, pp. 636.; BATISTONI FERRARA F., *L'I.R.A.P. è un'imposta incostituzionale?* Riv. dir. trib. I, 2000, pp. 95 ss.; COCIANI S., *L'autonomia tributaria regionale nello studio sistematico dell'irap*. Giuffrè, 2003.

¹³⁵ Sulla necessità di un nesso fra presupposto impositivo e indice di ricchezza, cfr. FEDELE A. *Il presupposto del tributo nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*. Gir. Cost. II, 1967, pp. 965 ss.

¹³⁶ L'analisi in merito alla conformità dell'IRAP rispetto al principio di capacità contributiva inteso come mero criterio di ripartizione del carico impositivo è presente in GALLO F., *Le ragioni del fisco*. Il Mulino, 2007, pp. 92 ss. La medesima giustificazione è attribuita alle imposte ambientali, caratterizzate da presupposti socialmente rilevanti, economicamente misurabili, che esprimono una capacità differenziata.

¹³⁷ Corte Cost. 21 maggio 2001, n. 156.

¹³⁸ Una riflessione approfondita sulla conformità costituzionale dell'IRAP è presente in CORASANITI G., *La giustificazione costituzionale dell'Irap tra il principio di ragionevolezza e il principio di capacità contributiva*, in RAGUCCI G., SELICATO P. (a cura di), *Liber Amicorum. L'Associazione Nazionale Tributaristi Italiani per Francesco Moschetti*. Cacucci, 2025, pp. 189 ss. Una visione più critica sulla legittimità costituzionale del tributo è presente in Baggio R., *Profili di irrazionalità ed illegittimità costituzionale dell'Irap*. Riv. dir. trib. I, 1997, pp. 638 ss.; FERLAZZO NATOLI L., COLLI VIGNARELLI A., *Il meccanismo impositivo dell'Irap: dubbi di costituzionalità*. Boll. trib. 1998, pp. 649 ss.; MOSCHETTI F., *Irap, imprese e lavoro autonomo. Profili costituzionali e applicativi*, in *Atti del Convegno degli studi di Pisa del 12 marzo 1999. Il fisco*. XXIX, 1999, pp. 10009; MARONGIU G., *Irap, lavoro autonomo e costituzione*. Dir. prat. trib. 2000, pp. 1629 ss.

¹³⁹ Non esiste alcuna norma costituzionale che preveda il principio dello *stare decisis* con riferimento alle decisioni della Corte Costituzionale (BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto costituzionale*. 21ª ed., Giappichelli, 2020, pp. 474 ss.). La Corte, infatti, può discostarsi dai propri orientamenti precedenti alla luce dei mutamenti sociali e normativi (come dimostra, ad esempio, la sentenza Corte Cost. 15 luglio 2025, n. 156., in materia sindacale). In via sistematica, si richiama l'art. 101, comma 2, Cost. che afferma che i giudici sono soggetti soltanto alla legge, da cui si ricava il principio di non vincolatività del precedente.

ritenere prevalente. Questa impostazione garantisce al legislatore un'ampia discrezionalità nella scelta dei presupposti dei tributi, consentendogli di ricondurre al tributo diversi indici innovativi di capacità contributiva, che non sono ascrivibili nelle tradizionali categorie patrimoniali o reddituali, ma che denotano una condizione di vantaggio sociale¹⁴⁰.

L'orientamento elaborato dai capiscuola Andrea Fedele e Franco Gallo, accolto dalla Corte Costituzionale, non è esente da critiche dottrinali.

In primo luogo, la tesi esposta in merito al contenuto del principio di capacità contributiva viene considerata svalutativa rispetto alla funzione del principio stesso. La dottrina che considera il principio come un limite assoluto al potere impositivo dello Stato ritiene inammissibile che nell'ordinamento possano esistere tributi applicabili potenzialmente a soggetti privi di qualunque forma di ricchezza¹⁴¹. Sulla base di tale concezione, un'imposta come l'IRAP contrasta l'art. 53 Cost., poiché è potenzialmente pagabile anche dall'imprenditore in perdita.

Un'altra osservazione critica inerente alla concezione di capacità contributiva come trasposizione e specificazione del principio di uguaglianza in materia tributaria riguarda il ragionamento giuridico mediante il quale è valutata la ragionevolezza delle modalità attraverso le quali è ripartito l'onere fiscale, ovvero dei tributi stessi¹⁴². Secondo una parte della dottrina, nella quale spicca il contributo di Luca Antonini, benché vi sia una correlazione tra l'art. 53 Cost. e l'art. 3 Cost., l'utilizzo della norma sul principio di capacità contributiva come parametro nel giudizio di costituzionalità, introduce elementi che condizionano il giudizio di ragionevolezza. Sulla base del contenuto dell'art. 53, comma 1, Cost., il giudizio sulla ragionevolezza del tributo dev'essere compiuto tenendo conto del vincolo del legislatore al collegamento tra imposta e presupposto e alla coerenza interna del tributo¹⁴³. Occorre, inoltre, valutare la potenziale incidenza del tributo sul c.d. "minimo vitale"¹⁴⁴.

¹⁴⁰ In questa prospettiva, il legislatore potrebbe affrontare le problematiche connesse alla tassazione dell'economia digitale, considerando il possesso di grandi quantità di dati unito allo sviluppo e alla distribuzione dell'intelligenza artificiale da parte delle "big tech" come una condizione di vantaggio idonea a giustificare l'imposizione.

¹⁴¹ I requisiti di effettività e attualità sono interpretati in maniera diversa, richiedendo l'esistenza effettiva di una disponibilità economica necessaria a far fronte al pagamento del tributo al momento del prelievo. Quest'impostazione sarà analizzata in maniera più approfondita nel paragrafo successivo del presente capitolo.

¹⁴² L'onere fiscale è ripartito dal legislatore mediante l'introduzione e la riscossione dei diversi tributi.

¹⁴³ STEVANATO D., *Il principio di capacità contributiva nella giurisprudenza della Corte di cassazione. Giurisprudenza delle imposte*. 2019, pp. 339 ss.

¹⁴⁴ Il concetto di minimo vitale sarà analizzato in modo approfondito nel paragrafo 1.2 del presente capitolo.

In questa prospettiva, talvolta, la Corte Costituzionale ha negato la confrontabilità di determinate situazioni sulla base di peculiarità tipiche specifiche delle singole imposte, legittimando apparenti discriminazioni irragionevoli^{145 146}.

A queste considerazioni si può aggiungere quella sulla possibile esistenza di un interesse fiscale direttamente discendente dall'art. 53 Cost.¹⁴⁷, che differenzerebbe in maniera ancora più evidente l'applicazione dell'art. 53, comma 1, Cost., dal semplice utilizzo dell'art. 3 Cost.

Sulla base di tali affermazioni, il rapporto tra le due disposizioni costituzionali può essere ridefinito in tale modo: il principio di capacità contributiva è idoneo a condizionare i parametri del giudizio di uguaglianza, introducendo criteri autonomi che orientano e specificano la valutazione in materia tributaria.

1.2 La capacità contributiva come fondamento costituzionale e limite del potere di imposizione

Una diversa concezione del principio di capacità contributiva è quella sostenuta dal caposcuola Gaspare Falsitta, che lo qualifica come fondamento costituzionale del potere impositivo¹⁴⁸.

Secondo tale impostazione, il contenuto del principio è necessariamente riconducibile a una valutazione di carattere economico. La capacità contributiva viene infatti intesa come espressione di una forza economica, in quanto l'imposizione fiscale si configura come un prelievo di ricchezza. In questa prospettiva, la capacità contributiva coincide con l'attitudine del contribuente a sopportare il peso del prelievo fiscale. La dottrina ha pertanto individuato una serie di indici rivelatori di tale attitudine, idonei a stabilire quando sussiste una reale forza economica capace di far fronte all'obbligazione tributaria.

Per comprendere meglio la funzione di tali indici, è necessario chiarire che cosa si intenda per forza economica idonea a manifestare l'attitudine alla contribuzione. In questo senso, parte della dottrina

¹⁴⁵ Quest'atteggiamento della Corte Costituzionale è riscontrabile nell'ord. n. 146 del 1992, nell'ord. n. 38 del 1990 e nella sent. n. 143 del 1992.

¹⁴⁶ Sul controllo costituzionale della ragionevolezza, cfr. LA ROSA S., *Riflessioni sugli "interventi guida" della Corte costituzionale in tema di eguaglianza tributaria e capacità contributiva*, in *L'evoluzione dell'ordinamento tributario italiano. Atti del convegno «I settant'anni di Diritto e pratica tributaria»*. CEDAM, 2000.

¹⁴⁷ Le considerazioni sull'esistenza di un interesse fiscale direttamente discendente dall'art. 53 Cost. saranno affrontate nel paragrafo 2 del presente capitolo.

¹⁴⁸ La concezione del principio di capacità contributiva inteso come fondamento e limite del potere impositivo è presente in FALSITTA G., *Aspetti e problemi dell'I.R.A.P. Riv. dir. trib.* 1997, pp. 495 ss.; DE MITA E., *Capacità contributiva. Dig. disc. priv.* II, 1995, pp. 454 ss.; GAFFURI G., *La nozione della capacità contributiva e un essenziale confronto di idee*. Giuffrè editore, 2016, pp. 23 ss.; MOSCHETTI F., *Il principio di capacità contributiva*. CEDAM, 1973, pp. 3 ss. La centralità della funzione limitativa del principio è evidenziata in MAFEZZONI F. *Il principio di capacità contributiva nel diritto finanziario*. UTET, 1970.

ha ricollegato il principio di capacità contributiva ad altre norme costituzionali poste a tutela dei diritti economici individuali rispetto all'esercizio del potere autoritativo dello Stato. Un primo riferimento è rappresentato dall'art. 42 Cost., che tutela il diritto di proprietà anche nei confronti del potere pubblico¹⁴⁹. Sulla base di tale disposizione, letta congiuntamente al principio di capacità contributiva, è stato individuato il divieto di istituire tributi aventi un carattere "eversivo", ossia tali da eliminare il presupposto stesso dell'imposizione. Sarebbe, ad esempio, incostituzionale un'imposta sul reddito il cui ammontare sia tale da assorbire integralmente il reddito del contribuente.

Un'altra disposizione costituzionale ricollegata in modo analogo al principio di capacità contributiva è l'art. 41 Cost., che tutela l'iniziativa economica privata¹⁵⁰. Interpretata congiuntamente al principio di capacità contributiva, tale norma vieta l'introduzione di tributi idonei a compromettere la sopravvivenza economica del soggetto passivo, dando luogo ai c.d. tributi "confiscatori"¹⁵¹.

In questa prospettiva, gli indici della capacità contributiva si sostanziano nella disponibilità di una ricchezza economicamente apprezzabile, idonea a garantire una capacità produttiva minima dell'economia privata. La giurisprudenza della Corte Costituzionale, pur ammettendo l'art. 53, comma 1, Cost. come parametro di legittimità delle norme tributarie, ha tuttavia escluso che il principio di capacità contributiva possa riferirsi all'effettiva disponibilità di mezzi economici (c.d. *ability to pay*)¹⁵². La Corte ha infatti affermato che costituiscono indici di capacità tutti i fatti generalmente espressivi di forza o potenzialità economica¹⁵³. Tale orientamento è stato confermato in materia di IRAP¹⁵⁴.

¹⁴⁹ Il rapporto tra principio di capacità contributiva e tutela costituzionale della proprietà privata, rispetto ad atti autoritativi dello Stato, è analizzato in GAFFURI G., *La nozione della capacità contributiva e un essenziale confronto di idee*. Giuffrè editore, 2016, pp. 96 ss.; MOSCHETTI F., *Profili costituzionali dell'I.R.A.P., imposta disattenta alla persona e alla tutela del lavoro*. Riv. dir. trib. I, 1999, pp. 735 ss.; GAFFURI G., *La compatibilità dell'imposta regionale sulle attività produttive con i precetti fondamentali dell'ordinamento giuridico*. Riv. dir. trib. I, 1999, pp. 843 ss.

¹⁵⁰ Il collegamento tra principio di capacità contributiva e tutela costituzionale dell'economia privata, è analizzato in GAFFURI G., *La nozione della capacità contributiva e un essenziale confronto di idee*. Giuffrè editore, 2016, pp. 96 ss.

¹⁵¹ Il collegamento tra principio di capacità contributiva e tutela costituzionale della proprietà e dell'iniziativa economica, elaborato dalla dottrina, è stato ampiamente ridimensionato dalla Corte Cost. Essa ha affermato che le tutele sancite dagli artt. 41 e 42 Cost. operano su un piano differente rispetto a quello delle esigenze finanziarie (cfr. Corte Cost. 2 dicembre 2025, n. 180).

¹⁵² Tale impostazione coincide con l'approccio adottato in Corte Cost. 21 maggio 2001, n. 156.

¹⁵³ Nozione precisata dalla Corte Costituzionale nelle sentt. 45/1964; 16/1965; 89/1966; 97/1968; 91/1972; 120/1972; 200/1976; 62/1977.

¹⁵⁴ Il presupposto dell'IRAP è stato ritenuto conforme al principio di capacità contributiva poiché sussiste un effettivo collegamento tra il esso e fatti o situazioni espressivi concretamente di potenzialità economica, che nel caso specifico sono identificabili nei fattori della produzione di cui dispone l'imprenditore (Corte Cost. 21 maggio 2001, n. 156).

La Corte, pur riconoscendo il principio di capacità contributiva come limite al potere impositivo, si è discostata dalla ricostruzione dottrinale fondata sull'effettiva attitudine alla contribuzione¹⁵⁵.

L'impostazione dottrinale sopra descritta ha tuttavia contribuito in modo significativo all'elaborazione del requisito di effettività della capacità contributiva¹⁵⁶. Sulla base di esso, devono essere definiti dal legislatore elementi di fatto che rendano possibile la ricostruzione precisa dell'incremento patrimoniale o dell'indice di potenzialità economica assunto a presupposto di imposta¹⁵⁷.

In questa prospettiva, si pongono potenzialmente in contrasto con il requisito di effettività tutte le leggi che conferiscono al Fisco il potere di esigere il tributo prima che l'esistenza del presupposto sia stata definitivamente accertata o in virtù di un'ultrattività della dichiarazione. La Corte Costituzionale ha qualificato tali forme di prelievo come "discutibili" sotto il profilo dell'effettività, ma le ha giustificate in presenza di un interesse pubblico rilevante¹⁵⁸. La Consulta ha affermato in maniera esplicita come la capacità contributiva non debba essere valutata in relazione alla capacità di ogni contribuente, ma rispetto al presupposto al quale è collegata la prestazione tributaria, che può consistere anche in un reddito presunto¹⁵⁹. La Corte Costituzionale si è pronunciata altre volte, interpretando il requisito di effettività in modo non pienamente coerente con il concetto elaborato dalla dottrina più garantista¹⁶⁰.

Un ambito in cui la giurisprudenza costituzionale ha aderito a una concezione più garantista del principio di capacità contributiva è quello delle presunzioni tributarie¹⁶¹. In particolare, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità delle presunzioni assolute, ritenendo imprescindibile il

¹⁵⁵ Si rinvia a FANTOZZI A., *Diritto tributario*. 2ª ed., UTET, 1998, p. 35.

¹⁵⁶ Il requisito di effettività è stato oggetto di numerosi contributi in tema di capacità contributiva, tra i quali TOSI L., *Il requisito di effettività*. In *principio di capacità contributiva*, a cura di MOSCHETTI F. CEDAM, 1973, pp. 101 ss.; GAFFURI G., *La nozione della capacità contributiva e un essenziale confronto di idee*. Giuffrè editore, 2016, pp. 74 ss.; MARONGIU G., *I fondamenti costituzionali dell'imposizione tributaria*. Giappichelli, 1995, pp. 110 ss.; MICHELI G. A., *Opere minori di diritto tributario*. Giuffrè, 1982, pp. 177 ss.

¹⁵⁷ BORJA P., FANTOZZI A., *Diritto tributario*. UTET, 2012, p. 91.

¹⁵⁸ Nel caso specifico, la Corte Costituzionale ha individuato come interesse pubblico, l'interesse alla preventiva riscossione dell'imposta, fondata sul principio della periodicità tributaria per il quale l'obbligazione si rinnova ogni anno fino all'intervento di un fatto estintivo (Corte Cost. 3 luglio 1967, n. 77).

¹⁵⁹ Corte Cost. 3 luglio 1967, n. 77.

¹⁶⁰ Si rinvia a Corte Cost. 9 giugno 1965, n. 45; Corte Cost. 26 giugno 1965, n. 50.

¹⁶¹ Si rinvia a FANTOZZI A., *Diritto tributario*. 2ª ed., UTET, 1998, pp. 36-37; FALSITTA G., *Appunti in tema di legittimità costituzionale delle presunzioni fiscali*. Riv. dir. fin. II, 1968, pp. 3 ss.; MARCHESELLI A., *Le presunzioni nel diritto tributario: dalle stime agli studi di settore*. Giappichelli, 2008; GRANELLI A., *Le presunzioni nell'accertamento tributario*. Boll. trib. inf. 1981, p. 1649; DE MITA E., *La legalità tributaria. Contributo alla semplificazione legislativa*. Giuffrè, 1993, pp. 7 ss. Per un approfondimento sulla storia delle tecniche presuntive nell'imposta di ricchezza mobile, cfr. EINAUDI L., *Miti e paradossi della giustizia tributaria*. Einaudi editore, III, 1959, pp. 185 ss.

diritto del contribuente alla prova contraria e alla verifica dell'effettività del reddito imponibile, nonostante esse siano elaborate sulla base di previsioni logicamente valide e attendibili¹⁶² ¹⁶³. La Corte ha affermato che il principio di capacità contributiva risponde all'esigenza di garantire che ogni prelievo tributario trovi una causa giustificatrice in indici concreti di ricchezza, dai quali sia razionalmente deducibile l'idoneità del soggetto all'obbligazione d'imposta¹⁶⁴. La Consulta si è espressa in modo analogo per quanto riguarda diverse ipotesi di determinazione catastale o di forfetizzazione dei redditi¹⁶⁵ ¹⁶⁶.

Dall'analisi della giurisprudenza della Corte Costituzionale emerge dunque che il requisito di effettività assume un valore precettivo, ma viene interpretato alla luce del principio di ragionevolezza, senza configurarsi come un limite assoluto nei confronti del potere impositivo¹⁶⁷.

Va osservato come la scelta del Costituente di adottare la formula «capacità contributiva» in luogo della meno precisa «forza economica», propria degli statuti ottocenteschi, risponde alla volontà di sottrarre al prelievo fiscale le risorse minime essenziali¹⁶⁸. Coerentemente rispetto a tale visione in merito al concetto di capacità contributiva, un ulteriore profilo riconosciuto dalla Corte Costituzionale, riguarda il c.d. “minimo vitale” o “minimo imponibile”¹⁶⁹, in base al quale non sono

¹⁶² L'inammissibilità delle presunzioni assolute è stata analizzata in FALSITTA G., *Appunti in tema di legittimità costituzionale delle presunzioni fiscali*. Riv. dir. fin. sc. fin. II, 1968, pp. 3 ss.; DE MITA E., *Presunzioni fiscali e Costituzione*. In *Le presunzioni in materia tributaria*, a cura di GRANELLI A. Rimini, 1987, pp. 23 ss.

¹⁶³ Vi sono delle disposizioni mai dichiarate incostituzionali che, secondo una parte della dottrina, configurano presunzioni assolute. Un esempio è l'art. 5 del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, nella parte in cui sancisce la trasparenza delle società di persone (cfr. TINELLI G., *Commentario al Testo unico delle imposte sui redditi*. CEDAM, 2009, pp. 55 ss.).

¹⁶⁴ Corte Cost. 15 luglio 1976, n. 200.

¹⁶⁵ La Corte Costituzionale, in merito al sistema catastale nello specifico, ha affermato che, quando l'imposta ha ad oggetto una cosa produttiva, la capacità contributiva del contribuente è rivelata dall'attitudine del bene a produrre un reddito economico e non dal reddito che ne ricava il possessore. Ha ritenuto non violato il requisito di effettività, poiché la rendita catastale è determinata mediante un meccanismo ragionevole, fondato su criteri di determinazione del reddito non arbitrari, che prevede alcuni correttivi in caso di evidenti discostamenti tra l'ammontare della rendita catastale e il reddito effettivamente percepito (Corte Cost. 18 marzo 1965, n. 16).

¹⁶⁶ Un'analisi sulla predeterminazione dei redditi fondiari e sui dispositivi di adeguamento al reddito prodotto è presente in MICCINESI M., *La morosità del conduttore: occasione e spunti per una riflessione sul reddito dei fabbricati*. Riv. dir. fin. sc. fin. I, 1985, pp. 265 ss. Un altro contributo sul tema della rendita catastale e della relazione tra reddito predeterminato e risultato effettivo è presente in FEDELE A., *L'imposizione patrimoniale. Dalla metafora della “fonte” all'intenzionalità del risultato produttivo*. Riv. dir. trib. I, 2011, pp. 535 ss.

¹⁶⁷ La valutazione dell'effettività alla luce del principio di ragionevolezza risulta evidente nella pronuncia della Corte Costituzionale avente ad oggetto la rendita catastale. La Corte Cost. ha ritenuto conforme all'art. 53, comma 1, Cost. un meccanismo di determinazione forfettaria del reddito, che introduce un'obbligazione tributaria non fondata su un reddito reale effettivamente percepito, poiché lo ha ritenuto ragionevole (Corte Cost. 18 marzo 1965, n. 16).

¹⁶⁸ Per una riflessione più ampia sulla declinazione del principio di capacità contributiva negli statuti ottocenteschi si rinvia a FANTOZZI A., *Diritto tributario*. UTET, 2003, p. 34; FEDELE A., *Appunti delle lezioni di diritto tributario*. Giappichelli, 2005, pp. 12 ss.

¹⁶⁹ La Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di esenzioni simboliche che comportino la tassazione di situazioni personali non superiori al minimo vitale (Corte Cost. 10 luglio 1968, n. 97; Corte Cost. 29 luglio 1982, n. 151).

imponibili le risorse economiche indispensabili alla sopravvivenza del contribuente¹⁷⁰. Al di sotto di una certa soglia, infatti, le risorse economiche a disposizione dell'individuo non sono considerabili come "manifestazioni di ricchezza", poiché costituiscono mezzi necessari a garantire un'esistenza libera e dignitosa, in coerenza con quanto sancito da altre norme costituzionali, come l'art. 36 Cost. sul diritto a una retribuzione proporzionata alla qualità e alla quantità del lavoro e sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa¹⁷¹, oppure l'art. 31 sulla tutela della famiglia e della prole¹⁷².

Infine, l'impostazione sopra descritta ha contribuito all'elaborazione teorica del requisito di attualità della capacità contributiva¹⁷³. Se essa costituisce il presupposto del potere impositivo, deve sussistere nel momento in cui il tributo è applicato. La Corte Costituzionale ha affrontato tale profilo soprattutto con riferimento ai tributi retroattivi, ossia collegati a presupposti verificatisi prima dell'entrata in vigore della norma impositrice¹⁷⁴. La Corte ha affermato che il tributo debba colpire una forza economica che si possa considerare ragionevolmente presente al momento della sua applicazione. Di conseguenza, sulla base di un giudizio di ragionevolezza, i fatti passati rispetto all'introduzione del tributo devono risultare idonei a mantenere i loro effetti economici fino al momento dell'imposizione¹⁷⁵. Le medesime considerazioni sul requisito di attualità possono essere estese alle ipotesi di prelievo anticipato rispetto al verificarsi del presupposto¹⁷⁶.

¹⁷⁰ Il concetto di minimo vitale è oggetto di analisi in GIARDINA E., *Le basi teoriche del principio di capacità contributiva*. Giuffrè, 1991, pp. 447 ss.; GAFFURI G., *La nozione della capacità contributiva e un essenziale confronto di idee*. Giuffrè editore, 2016, pp. 110 ss.; MANZONI I., *Il principio di capacità contributiva nell'ordinamento costituzionale italiano*. Giappichelli, 1965, pp. 73 ss.; ANTONINI L., *La tutela costituzionale del minimo esente, personale e familiare*. Riv. dir. trib. I, 1999, pp. 867 ss.; TIPKE K., *I limiti costituzionali della pressione tributaria*. Riv. dir. trib. I, 2000, pp. 761 ss.

¹⁷¹ È necessario precisare che gli artt. 36 e 53 Cost. operano su piani distinti: la garanzia di cui all'art. 36 Cost., necessaria a tutelare il lavoratore dipendente, prescinde dalla complessiva situazione economica di quest'ultimo e trova applicazione indipendentemente dall'ammontare delle sue entrate. Di conseguenza, il richiamo congiunto delle due disposizioni, pur ampiamente diffuso in dottrina, potrebbe risultare impreciso. In definitiva, il solo art. 53 Cost. costituisce il fondamento più coerente per la tutela del minimo vitale in chiave tributaria.

¹⁷² Il collegamento tra minimo vitale, principio di capacità contributiva e altri principi costituzionali, è presente in FANTOZZI A., *Diritto tributario*. 2ª ed., UTET, 1998, p. 36.

¹⁷³ Tra i diversi contributi in tema di attualità della capacità contributiva, si rinvia a MANZONI I., *Sul problema della costituzionalità delle leggi tributarie retroattive*. Riv. dir. fin. sc. fin. I, 1963, pp. 540 ss.; MICHELI G. A., *Opere minori di diritto tributario*. Giuffrè, 1982, pp. 177 ss.; NUSSI M., *L'imputazione del reddito nel diritto tributario*. CEDAM, 1996, p. 168.

¹⁷⁴ Si veda Corte Cost. 4 maggio 1995, n. 143 sull'imposta straordinaria del 6 per 1000 sui depositi bancari, applicabile alle giacenze precedenti. Un'analisi critica delle vicende è presente in FALSITTA G., *Lo "scippo" del Governo Amato salvato dalla Consulta*. Riv. dir. trib. II, 1995, p. 476 ss.

¹⁷⁵ La razionalità del presupposto dev'essere valutata sulla base di diversi parametri: la presenza di un lasso di tempo non eccessivo tra il fatto colpito e il tributo; la ragionevole prevedibilità del prelievo; la presenza di ragioni razionali che giustifichino l'applicazione retroattiva del tributo.

¹⁷⁶ L'estendibilità delle osservazioni in merito al requisito di attualità alle ipotesi di prelievo anticipato rispetto al verificarsi del presupposto è messa in evidenza in FANTOZZI A., *Diritto tributario*. 2ª ed., UTET, 1998, p. 38.

Le tesi più garantiste sopra esaminate sono state oggetto di alcune critiche dottrinali. In primo luogo, risulta difficile individuare con precisione i fatti idonei a esprimere una “forza economica”, con il rischio di ampliare eccessivamente la discrezionalità dell’interprete¹⁷⁷.

Il concetto stesso di “forza economica”, secondo una parte della dottrina la giurisprudenza della Corte Costituzionale, deve essere inteso come “potenzialità economica”. Di conseguenza, il concetto di capacità contributiva non impone al legislatore di delineare esclusivamente presupposti caratterizzati da una rilevanza economica e patrimoniale intrinseca. Pertanto, egli può modellare presupposti di natura non patrimoniale, in qualche modo ricollegabili a una condizione di vantaggio economicamente valutabile in capo al contribuente¹⁷⁸.

È stata messa in discussione, inoltre, la correlazione tra la funzione garantista dell’art. 53 Cost. e le tutele costituzionali sancite agli art. 41 Cost. e 42 Cost. Tali disposizioni ammettono delle limitazioni a tali diritti, per perseguire interessi pubblicistici. Esse operano piuttosto come limiti esterni al potere impositivo¹⁷⁹. La componente garantista del principio di capacità contributiva sussiste nella misura l’art. 53, comma 1, Cost. venga inteso come parametro utilizzabile nel giudizio di legittimità costituzionale di un determinato tributo.

Infine, l’aspetto più problematico di tale impostazione consiste nella natura esclusivamente garantista del principio di capacità contributiva, che tende a escludere l’esistenza di un interesse fiscale dirittamente discendente dall’art. 53 Cost¹⁸⁰.

In conclusione, l’impostazione secondo cui il principio di capacità contributiva costituisce un limite di natura sostanziale al potere impositivo, in quanto suo fondamento costituzionale, ha svolto un ruolo rilevante nella valorizzazione del contenuto precettivo dell’art. 53, comma 1, Cost¹⁸¹. Tuttavia, tale

¹⁷⁷ Gli stessi autori che valorizzano il concetto di «forza economica» riconoscono le difficoltà e le criticità connesse alla determinazione di criteri e indici idonei a stabilire la sua sussistenza (cfr. GAFFURI G., *La nozione della capacità contributiva e un essenziale confronto di idee*. Giuffrè editore, 2016, pp. 61 ss.).

¹⁷⁸ Tale visione del presupposto, ricollegabile all’impostazione secondo cui principio di capacità contributiva consiste nella declinazione del principio di ragionevolezza in ambito tributario, è presente in GRANELLI A., *L’imposizione dei plusvalori immobiliari*. CEDAM, 1981, pp. 21 e 31 ss.; FEDELE A., *Prime osservazioni in materia di I.R.A.P.* Riv. dir. trib. I, 1998, pp. 453 ss.; GALLO F., *Ratio e struttura dell’I.R.A.P.* Rass. trib. 1998, p. 636. GALLO F., MARCHETTI F., *I presupposti della tassazione ambientale. Ambiente e diritto*. 1999; COCIANI S., *L’autonomia tributaria regionale nello studio sistematico dell’irap*. Giuffrè, 2003; COCIANI S., *Attualità o declino del principio di capacità contributiva*. Riv. dir. trib. I, 2004, pp. 889 ss.

¹⁷⁹ Si rinvia a GALLO F., *Le ragioni del fisco*. Il Mulino, 2007, pp. 81 ss.

¹⁸⁰ Il tema dell’interesse fiscale è affrontato nel paragrafo 2 del presente capitolo.

¹⁸¹ Il principio di capacità contributiva, alla luce di quanto sancito dalla Corte Costituzionale, può essere considerato come limite assoluto o oggettivo, nella misura in cui impone il collegamento tra il tributo e fatti espressivi di forza o potenzialità economica (Cfr. sentt. 45/1964; 16/1965; 89/1966; 97/1968; 91/1972; 120/1972; 200/1976; 62/1977; 159/1985; 143/1995; 21/1996; 111/1997; 156/2001). Per un’analisi più approfondita sul tema si rinvia a FANTOZZI A., *Diritto tributario*. UTET, 2003, pp. 19 ss.

impostazione non è stata del tutto accolta dalla Corte Costituzionale, la quale ha piuttosto privilegiato una ricostruzione che riconduce il principio di capacità contributiva alla specificazione, in ambito tributario, del principio di ragionevolezza, quale declinazione del principio di uguaglianza¹⁸².

2. Capacità contributiva e interesse fiscale: rapporto e implicazioni giuridiche

La precedente analisi del principio di capacità contributiva si è soffermata prevalentemente sulla sua valenza assiologica, intesa come garanzia del contribuente nei confronti del potere autoritativo dello Stato esercitato mediante l'imposizione¹⁸³.

Tuttavia, secondo un orientamento dottrinale e la giurisprudenza consolidata della Corte Costituzionale, l'art. 53, comma 1, Cost. si presta altresì ad essere interpretato quale fondamento e garanzia del potere impositivo dello Stato. Da tale impostazione si ricava l'esistenza di un interesse fiscale, inteso come interesse dello Stato alla regolare e tempestiva percezione dei tributi, funzionale al finanziamento della spesa pubblica¹⁸⁴.

Prima di analizzare nello specifico l'interesse fiscale, è doveroso effettuare alcune considerazioni in merito a quanto affermato nei due paragrafi precedenti. Le due principali impostazioni sul concetto di capacità contributiva riflettono alcune differenze in merito al possibile riconoscimento dell'esistenza dell'interesse fiscale.

L'impostazione meno garantista che qualifica la capacità contributiva come specificazione del principio di ragionevolezza nel diritto tributario è più favorevole al riconoscimento di un interesse fiscale costituzionalmente rilevante, poiché il giudizio di ragionevolezza permette di considerare le esigenze della collettività come elementi che concorrono a determinare la compatibilità della norma tributaria con quanto sancito dall'art. 53, comma 1, Cost.

Al contrario, l'impostazione più garantista che considera la capacità contributiva come il fondamento e il limite del potere impositivo dello Stato nei confronti del contribuente, tende a escludere l'esistenza di un interesse fiscale costituzionalmente rilevante, poiché le esigenze della collettività

¹⁸² Cfr. Corte Cost. 8 luglio 2025, n. 100, nonché Corte Cost. 27 maggio 2025, n. 75.

¹⁸³ Sulla concezione autoritativa del potere tributario e sull'esistenza di prospettive alternative, cfr. ANTONINI L., *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*. Guerini e Associati, 2005. Per una ricostruzione storica del potere tributario quale termine di confronto con la lettura solidaristica, cfr. BORIA P., *Il potere tributario. Politica e tributi nel corso dei secoli*. Il Mulino, 2021.

¹⁸⁴ Il collegamento sistematico tra principio di capacità contributiva e interesse fiscale, si evince nella scelta sistematica di affrontare congiuntamente i due concetti in BORIA P., FANTOZZI A., *Diritto tributario*. UTET, 2012, pp. 59 ss.

sono considerate inidonee a comprimere una garanzia assoluta del contribuente rispetto all'esercizio del potere impositivo.

L'analisi si soffermerà prevalentemente sulla concezione di interesse fiscale elaborata dalla Corte Costituzionale, in coerenza con l'orientamento metodologico adottato in merito al contenuto del principio di capacità contributiva. Ciò nonostante, saranno presenti gli opportuni richiami alle diverse impostazioni dottrinali, laddove funzionali a comprendere i diversi orientamenti adottati dalla Consulta.

2.1 Il fondamento costituzionale dell'interesse fiscale

L'art. 53 Cost. si configura come una disposizione dal duplice significato. Da un lato, esso tutela il singolo nei confronti del potere impositivo dello Stato; dall'altro, esprime un interesse della collettività alla corretta e tempestiva riscossione dei tributi, il c.d. "interesse fiscale".

L'esistenza di un interesse fiscale costituzionalmente rilevante viene ricavata direttamente dal testo dell'art. 53, comma 1, Cost.¹⁸⁵. Il dovere generale di concorrere alle spese pubbliche, strettamente connesso ai doveri inderogabili di solidarietà sanciti dall'art. 2 Cost., implica infatti l'esistenza di un interesse generale alla riscossione delle entrate tributarie¹⁸⁶. Tale interesse deve essere, tuttavia, esercitato nel rispetto del criterio di riparto fondato sulla capacità contributiva, che assume, in questo contesto, una funzione essenzialmente equitativa.

Pertanto, l'apparente contrasto tra la funzione garantista e finanziaria che emerge dall'art. 53, comma 1 Cost., viene meno ove si consideri l'interesse fiscale espressione di un interesse della comunità e non come una mera prerogativa dell'Amministrazione finanziaria^{187 188}. L'interesse fiscale deve essere inteso come un interesse proprio della collettività, intesa come insieme di individui che convivono nel medesimo contesto sociale ¹⁸⁹.

¹⁸⁵ Il collegamento tra art. 53 Cost. e interesse fiscale è presente in BORIA P., *L'interesse fiscale*. Giappichelli, 2002, pp. 204 ss.

¹⁸⁶ Il rapporto tra art. 2 Cost. e interesse fiscale è stato ribaltato con la sentenza Corte Cost. 23 dicembre 2019, n. 288, in cui la Corte sembra aver escluso l'esistenza di un interesse fiscale costituzionalmente rilevante, proprio in ragione della riconducibilità del dovere tributario nell'ambito dei doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost.

¹⁸⁷ Una posizione forte, che individua l'interesse fiscale come valore opposto rispetto al principio di capacità contributiva è presente in ANTONINI L., *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*. Giuffrè, 1996, pp. 244 ss. L'art. 53 Cost. è assimilato in maniera metaforica alla figura di Giano Bifronte, in quanto esprime due principi in netta contrapposizione tra loro.

¹⁸⁸ Una riflessione sulla possibile contrapposizione tra ragioni del fisco e garanzie del contribuente è presente in DE MITA E., *Interesse fiscale e tutela del contribuente. Le garanzie costituzionali*. Giuffrè, 1987.

¹⁸⁹ La «dialettica meramente oppositiva» non sussiste, se si valorizza la «matrice comunitaria» dell'interesse fiscale (BORIA P., FANTOZZI A., *Diritto tributario*. UTET, 2012, p. 93.).

La matrice collettiva dell'interesse fiscale emerge con maggiore evidenza se esso viene inquadrato nel più ampio sistema costituzionale¹⁹⁰. La disposizione più significativa in tale analisi è l'art. 3, comma 2, Cost., che sancisce il principio di uguaglianza sostanziale, imponendo allo Stato di rimuovere in concreto gli ostacoli di ordine economico e sociale, che limitano di fatto la libertà e uguaglianza dei cittadini¹⁹¹. La realizzazione di tale obiettivo presuppone necessariamente la disponibilità di adeguate risorse finanziarie, assicurate attraverso la corretta e tempestiva percezione dei tributi.

In questa prospettiva, l'interesse fiscale si configura come un interesse funzionale alla realizzazione dei diritti sociali¹⁹². La contribuzione alle spese pubbliche prevista dall'art. 53 Cost., costituisce infatti lo strumento principale previsto dal legislatore costituente per assicurare allo Stato le risorse necessarie per dare concretamente attuazione ai diritti previsti dalla Costituzione¹⁹³.

Le disposizioni costituzionali che tutelano i diritti sociali richiedono, infatti, un intervento attivo dello Stato, in coerenza con il principio di uguaglianza sostanziale. Un esempio emblematico è offerto dall'art. 32 Cost., che, nel riconoscere il diritto alla salute, impone allo Stato di garantire cure gratuite agli indigenti.

Di conseguenza, il fondamento costituzionale dell'interesse fiscale va individuato nell'art. 53 Cost., quale disposizione essenziale per assicurare alla collettività le risorse necessarie alla realizzazione dei diritti sociali previsti dalla Costituzione, in coerenza con il principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, Cost.^{194 195}.

¹⁹⁰ Una ricostruzione del rapporto tra concorso alle spese, servizi pubblici e interesse generale è presente in GRIZIOTTI B., *Il principio di capacità contributiva e sue applicazioni*. Riv. dir. fin. sc. fin. 1949, pp. 15 ss. La ricostruzione dell'autore è collegata al principio del beneficio. L'interesse dello Stato e dei consociati al finanziamento dell'attività pubblica è altresì descritto in VANONI E., *Natura ed interpretazione delle leggi tributarie*. CEDAM, 1932.

¹⁹¹ La tesi che riconduce l'interesse fiscale all'art. 3, comma 2, Cost. è espressa in BORIA P., *L'interesse fiscale*. Giappichelli, 2002, p. 111. Tale tesi si contrappone a quella riconduce il dovere tributario ai doveri inderogabili di solidarietà economia, politica e sociale di cui all'art. 2 Cost. (cfr. ANTONINI L., *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*. Giuffrè, 1996, pp. 149 ss.).

¹⁹² L'esistenza di risorse finanziarie nella disponibilità dello Stato costituisce il fondamento dello Stato sociale stesso.

¹⁹³ Si rinvia a BORIA P., FANTOZZI A., *Diritto tributario*. UTET, 2012, pp. 80 ss.

¹⁹⁴ Per un confronto comparatistico sulla potestà tributaria nell'ordinamento spagnolo, cfr. QUERALT J. M., *La potestà tributaria*, in AMATUCCI A., (a cura di), *Trattato di diritto tributario*, CEDAM, 1993, pp. 148 ss.

¹⁹⁵ In tale prospettiva, l'interesse fiscale può essere qualificato come un principio costituzionale «inespresso» ricavato dalla lettura sistematica di disposizioni costituzionali (cfr. GUASTINI R., *Principi di diritto*, in BELVEDERE A., GUASTINI R., ZATTI P., ZENCOVICH Z. V., *Glossario*. Giuffrè, 1994, pp. 344 ss.).

2.2 L'impatto dell'interesse fiscale nel sistema tributario

L'esistenza di un interesse fiscale costituzionalmente rilevante comporta la necessità di configurare un sistema impositivo idoneo ad assicurare la corretta e tempestiva percezione dei tributi da parte dello Stato, nell'interesse della collettività¹⁹⁶.

In tale prospettiva, la dottrina ha individuato i principali caratteri che l'ordinamento tributario deve presentare al fine di garantire l'effettività dell'interesse fiscale¹⁹⁷.

In primo luogo, assume rilievo la predisposizione di assetti normativi volti a semplificare e a rendere certo l'adempimento dell'obbligazione tributaria¹⁹⁸. Essi contribuiscono a rendere il sistema tributario più efficiente, favorendo un incremento del gettito a fronte di una riduzione dei costi amministrativi connessi alla riscossione dei tributi.

In secondo luogo, è necessario prevedere strumenti idonei a consentire un efficace esercizio delle funzioni di controllo e vigilanza dell'Amministrazione finanziaria¹⁹⁹. In tale ambito, la lotta all'evasione e all'elusione rappresenta un elemento essenziale per garantire l'effettivo concorso alle spese pubbliche da parte di tutti i consociati.

Un ulteriore profilo rilevante è costituito dall'istituzione di modelli finalizzati a incentivare l'adempimento spontaneo dei contribuenti²⁰⁰. Tali modelli presuppongono la creazione di un sistema nel quale l'adempimento dei tributi risulti più vantaggioso in termini economici, rispetto all'inadempimento. A tal fine, assumono rilievo strumenti di deterrenza, quali controlli efficaci uniti a un apparato sanzionatorio dissuasivo.

In definitiva, sono funzionali ad assicurare il perseguimento dell'interesse fiscale tutti gli istituti del diritto tributario, sia sostanziali, che procedimentali, idonei a massimizzare le entrate pubbliche. La loro legittimità costituzionale deve essere valutata anche in relazione al rispetto al principio di capacità contributiva, che costituisce il criterio di giustizia nella ripartizione del carico fiscale²⁰¹.

¹⁹⁶ Il riconoscimento a livello costituzionale dell'interesse fiscale impone allo Stato, come valore preminente, di costruire un sistema tributario incentrato sull'efficienza e il buon andamento (BORIA P., *L'interesse fiscale*. Giappichelli, 2002, pp. 129 ss.; BORIA P., FANTOZZI A., *Diritto tributario*. UTET, 2012, p. 82.)

¹⁹⁷ Per un confronto in chiave comparatistica con l'ordinamento tedesco, cfr. Fischer P., *Indipendenza dei giudici tributari tedeschi e interesse fiscale*. Riv. dir. trib. int. 1994, pp. 631 ss.

¹⁹⁸ Cfr. BORIA P., *L'interesse fiscale*. Giappichelli, 2002, pp. 132 ss. Per un ulteriore inquadramento sistematico dell'interesse fiscale, cfr. BORIA P., *Sistema tributario*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*. UTET, 1997, pp. 89 ss.

¹⁹⁹ Cfr. BORIA P., *L'interesse fiscale*. Giappichelli, 2002, pp. 138 ss.

²⁰⁰ Cfr. BORIA P., *L'interesse fiscale*. Giappichelli, 2002, pp. 147 ss.

²⁰¹ L'efficienza del sistema tributaria garantita dall'art. 53, comma 1, Cost. va intesa come massimizzazione delle entrate tributarie, nel rispetto del principio di capacità contributiva, quale criterio razionale di riparto.

Questa visione degli istituti del diritto tributario, strumentale ad assicurare l'efficienza e l'effettività del sistema tributario nel suo complesso, è stata accolta dalla Corte Costituzionale in diverse sentenze²⁰².

2.3 Rapporto tra interesse fiscale e principio di capacità contributiva: evoluzione della giurisprudenza della Corte Costituzionale

Alla luce di quanto esposto, l'art. 53, comma 1, Cost. può essere interpretato come una disposizione strutturalmente articolata in due parti: da un lato, il dovere generale di concorrere alle spese pubbliche, dal quale è possibile ricavare l'esistenza di un interesse fiscale; dall'altro, il principio di capacità contributiva, che rappresenta il criterio fondamentale di riparto del carico tributario²⁰³.

La *ratio* della disposizione consiste nell'assicurare che tutti i consociati contribuiscano al finanziamento della spesa pubblica, secondo un criterio razionale e coerente con il principio di uguaglianza²⁰⁴.

La Corte Costituzionale, nell'ambito dei giudizi di legittimità costituzionale aventi ad oggetto norme tributarie, è chiamata a confrontarsi con entrambi gli aspetti dell'art. 53 Cost. In tale contesto, la giurisprudenza ha talvolta ritenuto legittime norme non pienamente aderenti al principio della capacità contributiva, ritenendole giustificate dall'esigenza di garantire l'effettività dell'interesse fiscale^{205 206}.

In altri casi, la Corte ha ritenuto prevalente l'esigenza di tutela del principio di capacità contributiva, dichiarando l'illegittimità costituzionale di disposizioni che si discostavano in modo significativo da tale parametro²⁰⁷.

Parte della dottrina ha riconosciuto nei giudizi di legittimità costituzionale basati sull'art. 53 Cost., un vero e proprio bilanciamento da parte della Corte Costituzionale tra l'interesse fiscale e il principio

²⁰² Cfr. sentt. 50/1965; 109/1967; 99/1968.

²⁰³ La capacità contributiva ha la funzione di bilanciare la protezione costituzionale dell'interesse fiscale (ANTONINI L., *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*. Giuffrè, 1996, p. 245).

²⁰⁴ Se si considera l'art. 53 Cost. come norma che garantisce a livello costituzionale la tutela dell'interesse fiscale, il suo fine ultimo è quello di assicurare alla collettività il finanziamento delle spese pubbliche finalizzato a perseguire, a livello sostanziale, la tutela degli altri diritti fondamentali previsti dalla Costituzione.

²⁰⁵ Tra le varie sentenze, si vedano Corte Cost. 26 giugno 1965, n. 50; Corte Cost. 12 luglio 1967, n. 109.

²⁰⁶ Un'analisi generale dell'evoluzione costituzionale delle garanzie in materia fiscale è presente in De Mita E., *Fisco e Costituzione*. Giuffrè, 1984.

²⁰⁷ Un chiaro esempio è costituito dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale della clausola *solve et repete*, ritenuta in contrasto con i principi affermati all'art. 24 Cost. (Corte Cost. 26 novembre 1964, n. 103).

di capacità contributiva²⁰⁸. L'esito di tale bilanciamento risulta strettamente connesso alla qualificazione attribuita dalla Consulta al principio di capacità contributiva.

Qualora esso venga inteso come criterio di riparto del carico tributario, espressione del principio di uguaglianza, la Corte appare maggiormente incline a riconoscere una prevalenza assiologica dell'interesse fiscale sul principio di capacità contributiva. In tale contesto, l'interesse fiscale è utilizzato nel giudizio di ragionevolezza. In questa prospettiva possono essere ritenuti legittimi trattamenti impositivi non direttamente correlati a una forza economica del contribuente.

Viceversa, laddove la capacità contributiva sia qualificata come fondamento e limite del potere impositivo, la Corte tende ad adottare un approccio più rigoroso, escludendo la legittimità di prelievi non ancorati a un'effettiva manifestazione di ricchezza. In tale prospettiva, l'interesse fiscale non assume un'autonoma rilevanza, risultando soccombente rispetto alle esigenze di tutela del contribuente.

L'evoluzione della giurisprudenza della Corte Costituzionale evidenzia come il concetto di interesse fiscale abbia conosciuto significative trasformazioni²⁰⁹.

In una prima fase, a partire dagli anni '60, la Corte ha riconosciuto l'esistenza dell'interesse fiscale, definendolo come interesse generale della collettività, finalizzato ad assicurare il regolare svolgimento della vita finanziaria dello Stato, attribuendogli una rilevanza comparabile ad altri interessi costituzionali²¹⁰. La funzione primaria dell'interesse fiscale era quella di garantire un contrasto efficace all'evasione fiscale²¹¹. In tale contesto, la Corte Costituzionale ha avviato un'attività di bilanciamento tra l'interesse fiscale e altri valori costituzionali, tra cui lo stesso principio di capacità contributiva. La tendenza è stata quella di considerare legittime disposizioni idonee a comprimere diritti individuali per favorire l'esercizio del potere impositivo. Il concetto di interesse fiscale è stato utilizzato come parametro per valutare la legittimità di tali compressioni²¹².

A partire dagli anni '80, la Corte Costituzionale ha valorizzato notevolmente la funzione garantista del principio di capacità contributiva, riducendo il valore dell'interesse fiscale nel giudizio di

²⁰⁸ Il tema del bilanciamento tra capacità contributiva e interesse fiscale è affrontato in BORIA P., FANTOZZI A., *Diritto tributario*. UTET, 2012, pp. 93 ss.

²⁰⁹ Cfr. BORIA P., FANTOZZI A., *Diritto tributario*. UTET, 2012, pp. 94 ss.

²¹⁰ Corte Cost. 9 aprile 1963, n. 45.

²¹¹ Corte Cost. 26 giugno 1965, n. 50.

²¹² Si rinvia a FICHERA F., *Fiscalità ed extrafiscalità nella costituzione. Una rivisitazione dei lavori preparatori*. Riv. dir. fin. I, 1997, 499 ss.

bilanciamento²¹³. L'importanza inizialmente attribuita ai valori della collettività è stata progressivamente superata dalla necessità di tutelare i diritti individuali. In questo periodo, l'attenzione della Corte si è maggiormente soffermata sul contenuto precettivo del principio di capacità contributiva. Tuttavia, la Consulta non ha mai escluso l'esistenza di un interesse fiscale costituzionalmente tutelato²¹⁴.

Durante gli anni '90 si è sviluppata una tendenza inversa della Corte Costituzionale, caratterizzata da una maggiore attenzione riservata ai valori della collettività²¹⁵. In particolare, la Corte ha posto la propria attenzione sugli istituti finalizzati a contrastare l'evasione fiscale. Quest'ultima è stata qualificata come violazione di uno dei principali doveri inderogabili di solidarietà sanciti dall'art. 2 Cost, ossia contribuire alle spese pubbliche²¹⁶. In tale fase, ha prevalso la concezione del principio di capacità contributiva come specificazione in ambito tributario del principio di uguaglianza. Di conseguenza, il legislatore è stato riconosciuto titolare di un più ampio margine di discrezionalità nell'esercizio del potere impositivo, entro il limite del rispetto del principio di ragionevolezza.

Un recente svolta è avvenuta con la sentenza della Corte Costituzionale 23 dicembre 2019, n. 288, nella quale la Corte ha qualificato espressamente il dovere tributario come dovere inderogabile di solidarietà, riconducendolo necessariamente all'art. 2 Cost, in quanto il prelievo fiscale risulta preordinato al finanziamento del sistema dei diritti costituzionali, al fine di garantirne l'effettività²¹⁷
²¹⁸ ²¹⁹. Tale qualificazione ha comportato, secondo una parte della dottrina, un mutamento significativo del rapporto tra interesse fiscale e principio di capacità contributiva. Secondo questa impostazione, l'interesse fiscale consiste in una categoria "prenormativa", ossia anteriore ed esterna al diritto costituzionale²²⁰. Ne consegue l'inammissibilità di un bilanciamento tra interesse fiscale e principio di capacità contributiva²²¹. Se si considera il dovere tributario come dovere di solidarietà,

²¹³ Si rinvia a SCHIAVOLIN R., *Il new deal della Corte costituzionale*. *Rass. dir. trib.* II, 1998, pp. 506 ss.

²¹⁴ Corte Cost. 28 luglio 1982, n. 134.

²¹⁵ Si rinvia a MARONGIU G., *La crisi del principio di capacità contributiva nella giurisprudenza della Corte costituzionale dell'ultimo decennio*. *Dir. e prat. trib.* I, 1999, p. 1757.

²¹⁶ Corte Cost. 18 febbraio 1992, n. 51.

²¹⁷ Corte Cost. 23 dicembre 2019, n. 288 cita come esempio la tutela della salute garantita ai sensi dell'art. 32 Cost., con riferimento specifico alla necessità di garantire cure gratuite agli indigenti.

²¹⁸ Un'analisi sulla dimensione solidaristica del dovere fiscale in una prospettiva ulteriore rispetto all'ambito interno è presente in DORIGO S., *Dovere fiscale e solidarietà internazionale*. Pacini Giuridica, 2024.

²¹⁹ Una riflessione sulla necessità delle risorse pubbliche per rendere effettivi i diritti è presente in HOLMES S., SUNSTEIN C. R., *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende sempre dalle tasse*. Il Mulino, 2000.

²²⁰ Si rimanda a GIOVANNINI A., *Sapresti spiegarmi cos'è la giustizia? un discorso su interesse fiscale e ia*, *Dir. prat. trib.* V, 2025, p. 1803.

²²¹ Cfr., in questo senso, GIOVANNINI A., *Note controvento su interesse fiscale e "giustizia nell'imposizione" come diritto fondamentale (muovendo dall'intelligenza artificiale)*. *Riv. dir. trib.* 2023, pp. 249 ss.

lo Stato non può invocare le esigenze dell'interesse fiscale per comprimere le garanzie costituzionali del contribuente²²².

In conclusione, la Corte Costituzionale, a partire dagli anni '60, ha riconosciuto l'esistenza di un interesse fiscale garantito a livello costituzionale dall'art. 53 Cost.

Nella giurisprudenza costituzionale, il concetto di interesse fiscale è rimasto perlopiù immutato, ed è stato tradizionalmente bilanciato rispetto al principio di capacità contributiva²²³.

Tuttavia, alcuni orientamenti dottrinali più recenti che hanno messo in discussione l'esistenza di un interesse fiscale costituzionalmente protetto, a seguito della qualificazione del dovere tributario da parte della Corte Costituzionale in dovere inderogabile di solidarietà ai sensi dell'art. 2 Cost²²⁴.

2.4 L'interesse fiscale nella giurisprudenza più recente della Corte Costituzionale

Come già accennato nel precedente paragrafo, la giurisprudenza della Corte Costituzionale, dopo un costante riconoscimento dell'esistenza di un interesse fiscale costituzionalmente rilevante, sembra aver effettuato un *overruling*, escludendone l'utilizzabilità nell'ambito di un bilanciamento con il principio di capacità contributiva.

La Corte Costituzionale, nella sentenza del 23 dicembre 2019, n. 288²²⁵, ha affermato che:

«nella Costituzione il dovere tributario, inteso come concorso alle spese in ragione della propria capacità contributiva, è qualificabile come dovere inderogabile di solidarietà non solo perché il prelievo fiscale è essenziale [...] alla vita dello Stato, ma soprattutto in quanto esso è preordinato al finanziamento del sistema dei diritti costituzionali, i quali richiedono ingenti quantità di risorse per divenire effettivi [...].

²²² Per un approfondimento maggiore sulla nuova concezione del rapporto tra interesse fiscale e garanzie costituzionali del contribuente, si rinvia a DEMETRI M., *Il contributo straordinario sugli extraprofitti tra capacità contributiva, solidarietà e interesse fiscale*. Riv. dir. trib. I, 2026.

²²³ Cfr. BORIA P., FANTOZZI A., *Diritto tributario*. UTET, 2012, pp. 94 ss.

²²⁴ Tale impostazione è esposta in GIOVANNINI A., *Sapresti spiegarmi cos'è la giustizia? un discorso su interesse fiscale e ia*, Dir. prat. trib. V, 2025, p. 1803; DEMETRI M., *Il contributo straordinario sugli extraprofitti tra capacità contributiva, solidarietà e interesse fiscale*. Riv. dir. trib. I, 2026.

²²⁵ Il caso di specie riguardava un'addizionale IRES di 8,5 punti percentuali a carico esclusivo degli enti creditizi, finanziari e assicurativi per il solo periodo di imposta del 2013, al fine di coprire il minor gettito derivante dall'abolizione della seconda rata IMU prevista dal medesimo decreto (d.l. n. 133/2013). Con riguardo specifico alla violazione del principio di capacità contributiva, i giudici *a quo* ritenevano sussistente una discriminazione qualitativa dei redditi irragionevole, sicché i soggetti colpiti dall'addizionale non avrebbero manifestato una capacità contributiva maggiore rispetto agli altri soggetti IRES. La Corte ha ritenuto che l'appartenenza al mercato finanziario costituisse un indice «autonomo» e «non implausibile» di capacità contributiva aggiuntiva. La misura è stata ritenuta non arbitraria in quanto il legislatore aveva introdotto contestualmente una misura idonea ad alleviare la tassazione ordinaria degli stessi soggetti. La temporaneità della misura è stata utilizzata come argomento *ad adiuvandum* nell'ambito del giudizio di ragionevolezza.

È infatti da tale legame, anche in forza della funzione redistributiva dell'imposizione fiscale e del nesso funzionale con l'art. 3, secondo comma, Cost., che discende la riconducibilità del dovere tributario al crisma dell'inderogabilità di cui all'art. 2 Cost., che rende, oltretutto, di immediata evidenza come il disattenderlo rechi pregiudizio non a risalenti paradigmi ma in particolare al suddetto sistema di diritti.

Tale qualifica [...] si giustifica solo nella misura in cui il sistema tributario rimanga saldamente ancorato al complesso dei principi e dei relativi bilanciamenti che la Costituzione prevede e consente, tra cui, appunto, il rispetto del principio di capacità contributiva».

Secondo una parte della dottrina, a partire da Corte Cost. 23 dicembre 2019, n. 288, la Consulta - qualificando il dovere tributario come dovere inderogabile di solidarietà ai sensi dell'art. 2 Cost. - ha escluso l'esistenza di un interesse fiscale costituzionalmente rilevante, bilanciabile con il principio di capacità contributiva²²⁶ ²²⁷ ²²⁸. Secondo tale impostazione, la Corte Costituzionale ha mutato il proprio orientamento rispetto alla giurisprudenza costituzionale precedente che riteneva ammissibile una ponderazione tra capacità contributiva e interesse fiscale. Ciò nonostante, il bilanciamento è stato espressamente richiamato dalla Consulta, in maniera potenzialmente fuorviante, in pronunce successive a quella del 2019²²⁹ ²³⁰.

²²⁶ Sul fondamento costituzionale e sulla funzione redistributiva della solidarietà fiscale, cfr. SACCHETTO C., *Il dovere di solidarietà nel diritto tributario: l'ordinamento italiano*, in PEZZINI B., SACCHETTO C. (a cura di), *Il dovere di solidarietà*. Giuffrè, 2005, pp. 171 ss. Sul rapporto tra dovere tributario e redistribuzione, cfr. BORIA P., *Art. 53*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione*. UTET, I, 2006, pp. 1061 ss.; PIZZOLATO F., BUZZACCHI C., *Doveri costituzionali. Dig. disc.pubb.* UTET, 2008, pp. 334 ss. Un'analisi antecedente sulla lettura solidaristica dell'art.53 Cost. è presente in MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*. CEDAM, II, 1976, pp. 1152 ss. Un'ulteriore analisi sulla funzione redistributiva del tributo è presente in SELICATO P., *Funzione fiscale, giustizia distributiva e Stato democratico: le premesse costituzionali*, in RAGUCCI G., SELICATO P. (a cura di), *Liber Amicorum. L'Associazione Nazionale Tributaristi Italiani per Francesco Moschetti*. Cacucci, 2025, pp. 87 ss. Sulla giustificazione del prelievo e sul problema del riparto fiscale, cfr. STEVANATO D., *La giustificazione sociale dell'imposta. Tributi e determinabilità della ricchezza tra diritto e politica*. Il Mulino, 2014.

²²⁷ Sul ruolo in generale della solidarietà nell'assetto democratico, cfr. APOSTOLI A., *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità. Costituzionalismo. It.* 2016, pp. 1 ss. Sulla solidarietà come criterio della convivenza costituzionale, cfr. CARLASSARE L., *Solidarietà: un progetto politico. Costituzionalismo. It.* 2016, pp. 46 ss.

²²⁸ Sulla portata giuridica del principio di solidarietà, cfr. ALPA G., *Solidarietà. Un principio normativo*. Il Mulino, 2022.

²²⁹ Cfr. Corte Cost. 27 giugno 2024, n. 111, che è successiva rispetto alla già citata pronuncia del 2019. Anche la sentenza Corte Cost. 2 dicembre 2025, n. 180 presenta un richiamo al bilanciamento, criticato dalla dottrina (GIOVANNINI A., *Sapresti spiegarmi cos'è la giustizia? un discorso su interesse fiscale e ia, Dir. prat. trib.* V, 2025, p. 1803; DEMETRI M., *Il contributo straordinario sugli extraprofiti tra capacità contributiva, solidarietà e interesse fiscale. Riv. dir. trib.* I, 2026).

²³⁰ Per un'analisi sulla solidarietà come fondamento dei doveri costituzionali, cfr. ROSSI E., *Art. 2*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione*. UTET, I, 2006, pp. 55 ss.

Una decisione che apparentemente si pone apparentemente in contrasto con quanto affermato dalla Corte nel 2019, è la pronuncia della Corte Costituzionale del 27 giugno 2024, n. 111²³¹ ²³².

La sentenza ha avuto come oggetto la legittimità costituzionale del c.d. “contributo straordinario contro il caro bollette”, introdotto dall’art. 37 del d.l. 21 marzo 2022, n. 21. Tale misura si colloca nel contesto della crisi energetica derivata dal conflitto russo-ucraino. La funzione del contributo era quella di finanziare gli interventi urgenti finalizzati a contenere gli effetti, sulle imprese e i consumatori, dell’aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico²³³.

Il contributo, la cui natura tributaria è stata riconosciuta dalla Corte stessa, si applicava a una serie di soggetti operanti nel settore energetico²³⁴. La base imponibile era individuata nell’incremento, eccedente determinate soglie assolute e percentuali, del saldo tra operazioni attive e passive, risultante dalle comunicazioni dei dati delle c.d. “LIPE”, con riferimento a un determinato periodo, al netto dell’IVA²³⁵.

L’aspetto della sentenza più rilevante ai fini del presente lavoro riguarda il ragionamento sul possibile contrasto tra le disposizioni che disciplinano la base imponibile e il principio di capacità contributiva. In primo luogo, richiamando la propria giurisprudenza²³⁶, la Corte Costituzionale ha affermato che, in un contesto complesso come quello contemporaneo, caratterizzato da molteplici forme di creazione del valore, il concetto di capacità contributiva non deve essere ricondotto necessariamente a indici reddituali o patrimoniali. Possono, infatti, rilevare altre forme di capacità, idonee a esprimere una forza o potenzialità economica riferibile al contribuente²³⁷.

In questa prospettiva, la Corte ha riconosciuto che, nel caso di specie, le imprese energetiche che avevano beneficiato della situazione di crisi fossero titolari di un vantaggio economico²³⁸, configurabile come indice rivelatore di ricchezza.

²³¹ Il giudice redattore è Luca Antonini, il quale ha espresso la sua visione in merito al principio di capacità contributiva e all’interesse fiscale in ANTONINI L., *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*. Giuffrè, 1996, pp. 263 ss.

²³² Un commento sulla sentenza Coste Cost. n. 111/2024 è presente in STEVANATO D., *Imposte settoriali, discriminazione qualitativa e indici atipici di capacità contributiva: lo strano caso del «contributo straordinario contro il caro bollette»*. *Giurisprudenza delle imposte*. 2024, pp. 23-84.

²³³ Tale scopo è stato ricostruito dalla Corte Cost., sulla base del considerando n.8 del reg.1854/2022/UE.

²³⁴ I soggetti passivi sono disciplinati dall’art. 37, comma 1, d.l. 21 marzo 2022, n.21. La platea è stata ridotta con l’art. 1, comma 120, lett. a), l. 29 dicembre 2022, n. 197.

²³⁵ La base imponibile è disciplinata dall’art. 37, comma 2, d.l. 21 marzo 2022, n. 21.

²³⁶ Corte Cost. 23 dicembre 2019, n. 288.

²³⁷ Secondo la Corte Cost., questa visione del principio di capacità contributiva è coerente rispetto ai principi di uguaglianza e solidarietà.

²³⁸ La Corte Cost. ha sostenuto la presenza di una particolare forza economica, ulteriore a quella registrabile in condizioni normali, potenzialmente ascrivibile alle imprese energetiche che hanno operato nel periodo di crisi.

Successivamente, la Corte ha esaminato l'idoneità della fattispecie tributaria delineata dal legislatore a perseguire l'obiettivo di colpire la maggiore forza economica del contribuente consistente, nel caso di specie, nel vantaggio economico derivante dall'aumento generalizzato dei prezzi dei prodotti energetici. In particolare, ha affermato che il tributo collegato all'indice di capacità contributiva deve essere concretamente strutturato in modo tale da giustificare «l'idoneità soggettiva alla obbligazione di imposta»²³⁹.

La Corte Costituzionale ha ritenuto il metodo di quantificazione della maggiore forza economica, nel caso di specie, non del tutto idoneo a intercettare l'effettiva maggiore ricchezza. In particolare, essa ha affermato come l'impiego delle regole applicative dell'IVA per determinare la base imponibile fosse adeguato all'ottenimento di un risultato meramente approssimativo²⁴⁰.

Tuttavia, richiamando la propria giurisprudenza²⁴¹, la Corte ha affermato che i principi di uguaglianza e di capacità contributiva possono subire delle flessioni, purché il loro sacrificio non sia sproporzionato e non dia luogo a discriminazioni arbitrarie. La capacità contributiva non è, pertanto, intesa come limite assoluto, ma viene utilizzata per individuare i parametri entro i quali ricondurre il giudizio di uguaglianza.

In un passaggio successivo la Corte ha ritenuto che sussistessero circostanze straordinarie idonee a qualificare come *sui generis* il contesto dell'intervento normativo²⁴². Sebbene la temporaneità e la straordinarietà non possano giustificare qualsiasi compressione dei diritti dei contribuenti²⁴³, nel caso di specie il riferimento ai dati utilizzati per la determinazione della base imponibile IVA è stato ritenuto giustificabile, in quanto rappresentava il metodo più idoneo al raggiungimento dello scopo, alla luce della peculiarità delle circostanze dell'intervento²⁴⁴.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha richiamato il concetto di interesse fiscale, affermando, anche in base alla propria giurisprudenza²⁴⁵, la necessità di effettuare - quando si utilizza l'art. 53

²³⁹ Corte Cost. 21 maggio 2001, n. 155.

²⁴⁰ Secondo la Corte Cost., l'incremento del volume di affari potrebbe derivare da un mero aumento delle vendite, non riconducibile direttamente all'aumento dei prezzi del settore.

²⁴¹ Corte Cost. 11 febbraio 2015, n. 10.

²⁴² Le circostanze sono quelle descritte nel reg. 1854/2022/UE.

²⁴³ Corte Cost. 23 dicembre 2019, n. 288.

²⁴⁴ Secondo la Corte Cost., i dati desumibili dai saldi IVA erano gli unici disponibili per poter intervenire tempestivamente, fronteggiando la situazione urgente. Per rispettare la tempistica, risultava impossibile fondare la pretesa tributaria sui dati rilevanti ai fini dell'IRES, che avrebbero garantito una maggiore accuratezza nell'intercettazione della maggiore forza economica dei contribuenti.

²⁴⁵ Corte Cost. 15 marzo 1996, n. 73.

Cost. come parametro in un giudizio di legittimità costituzionale - un bilanciamento tra le esigenze finanziarie della collettività e la tutela delle ragioni del contribuente. Tale bilanciamento non può risolversi sistematicamente nella soluzione che garantisce le maggiori entrate erariali. Nel caso di specie, tuttavia, secondo la Corte, le ragioni della collettività dovevano prevalere, in considerazione del contesto di crisi in cui è intervenuta la misura. Resta comunque ferma una soglia di non manifesta irragionevolezza, che non può mai essere superata^{246 247}.

Conseguentemente, la Corte ha ritenuto manifestamente irragionevole l'inclusione nella base imponibile delle accise versate allo Stato e indicate nelle fatture attive, in quanto tali elementi finiscono per aumentare, anche in misura considerevole, la base imponibile del tributo, in assenza di un corrispondente incremento di ricchezza²⁴⁸.

Per quanto riguarda il rapporto tra il principio di capacità contributiva e l'interesse fiscale, la sentenza consente di formulare alcune considerazioni.

In primo luogo, la Corte Costituzionale ha confermato il proprio orientamento in tema di capacità contributiva, con particolare riferimento ai concetti di forza o potenzialità economica, riconoscendo l'ammissibilità di indici non tradizionali.

In secondo luogo, essa ha mantenuto una visione non assoluta del principio di capacità contributiva, inteso come parametro suscettibile di bilanciamento con altri valori costituzionalmente rilevanti, tra cui l'interesse fiscale. In questa prospettiva, il principio di capacità contributiva è declinato come parametro per valutare la ragionevolezza delle fattispecie tributarie.

Infine, l'interesse fiscale è stato impiegato quale elemento di bilanciamento rispetto al principio di capacità contributiva, al fine di giustificare la parziale ragionevolezza dell'intervento normativo. L'esigenza di intervenire tempestivamente per finanziare gli interventi a sostegno dei consumatori e delle imprese risulta, infatti, pienamente riconducibile al concetto stesso di interesse fiscale, giustificando una compressione del principio di capacità contributiva nei limiti della non manifesta

²⁴⁶ Sul peso delle circostanze eccezionale nel giudizio di ragionevolezza nella sentenza Corte Cost. n.111/2024, cfr. GIOVANNINI A., *La capacità contributiva ai tempi straordinari della storia: un appunto*. Riv. dir. trib. 28 settembre 2024.

²⁴⁷ Sul ruolo del contesto straordinario nel sindacato sul tributo, cfr. AMATUCCI F., *La straordinarietà nella valutazione di legittimità costituzionale e di conformità al diritto UE dei tributi*, in RAGUCCI G., SELICATO P. (a cura di), *Liber Amicorum. L'Associazione Nazionale Tributaristi Italiani per Francesco Moschetti*. Cacucci, 2025, pp. 123 ss.

²⁴⁸ La Corte Cost. ha osservato che i soggetti che acquistano prodotti energetici in regime di sospensione di accisa subiscono un aumento della base imponibile esclusivamente per effetto della mera modalità di circolazione del bene, in quanto le accise, ancorché non versate, risultano incluse nelle fatture attive rilevanti ai fini delle comunicazioni LIPE.

irragionevolezza. Tale limite è stato ritenuto superato con riferimento all'inclusione delle accise nella base imponibile.

Ciò nonostante la Corte Costituzionale nella pronuncia del 2024 non ha contraddetto quanto ha affermato nel 2019. Essa infatti aveva previsto espressamente che la qualificazione del dovere tributario come dovere inderogabile di solidarietà «si giustifica solo nella misura in cui il sistema tributario rimanga saldamente ancorato al complesso dei principi e dei relativi bilanciamenti che la Costituzione prevede e consente, tra cui, appunto, il rispetto del principio di capacità contributiva»²⁴⁹.

Nella sentenza del 2024 la Corte Costituzionale non ha giustificato la compromissione del principio di capacità contributiva sulla base dell'interesse fiscale, ma ha impiegato nel giudizio di ragionevolezza alcuni elementi riconducibili all'interesse fiscale al fine di valutare la razionalità dell'intervento del legislatore. Pertanto, non si tratta di un vero e proprio bilanciamento tra capacità contributiva ed esigenze della collettività, ma di una valutazione sulla razionalità dell'intervento normativo, che ha tenuto conto anche di aspetti connessi all'interesse fiscale.

Di conseguenza, seguendo l'orientamento della Corte Costituzionale post-sentenza del 23 dicembre 2019, n. 288, le valutazioni riconducibili alla macro-categoria dell'interesse fiscale possono essere impiegate nell'ambito di un giudizio di legittimità - avente come parametro l'art. 53, comma 1, Cost. - al fine di valutare la razionalità della disciplina. L'interesse fiscale non può pertanto essere impiegato quale unico argomento per giustificare la legittimità costituzionale di una disciplina in contrasto con il principio di capacità contributiva.

3. Analisi del concordato preventivo biennale alla luce del principio di capacità contributiva

La natura ibrida del concordato preventivo biennale nella genesi dell'obbligazione tributaria, emersa nel capitolo precedente, è idonea a definire il problema costituzionale principale che riguarda la disciplina dell'istituto: il vincolo tributario è determinato in un momento antecedente rispetto alla realizzazione del presupposto, pertanto si fonda su una stima della capacità contributiva futura del contribuente.

²⁴⁹ Corte Cost. 23 dicembre 2019, n. 288.

La valutazione sulla compatibilità del meccanismo con il principio di capacità contributiva necessita di una preliminare scelta del parametro di riferimento, poiché le due concezioni del principio di capacità contributiva precedentemente esposte risultano per certi versi contraddittorie.

La tesi che qualifica la capacità contributiva come fondamento e limite sostanziale del potere impositivo tende a giudicare con particolare rigore qualsiasi istituto che determini l'esercizio del potere impositivo in assenza di una manifestazione effettiva e attuale di ricchezza riconducibile al contribuente.

Al contrario, la tesi che riconduce la capacità contributiva alla specificazione del principio di ragionevolezza in materia tributaria, lascia al legislatore un margine più ampio nella determinazione di meccanismi presuntivi, purché i criteri adottati nella disciplina non siano arbitrari e mantengano un collegamento razionale tra la fattispecie tributaria e la situazione economica del contribuente.

Nel presente lavoro è assunto come parametro la concezione di capacità contributiva elaborata dalla Corte Costituzionale, che non coincide integralmente con nessuna delle due impostazioni descritte²⁵⁰.

La Consulta ha infatti riconosciuto la capacità contributiva come limite all'esercizio del potere impositivo, richiedendo un collegamento effettivo e attuale tra il presupposto e una forza o potenzialità economica. Tuttavia, ha costantemente declinato tale principio mediante il criterio della ragionevolezza, legittimando meccanismi presuntivi e forfettari che l'impostazione più garantista avrebbe escluso.

L'elaborato presenta costanti riferimenti alle posizioni della dottrina espresse sul tema della legittimità costituzionale dell'istituto.

Alcuni aspetti *sui generis* che contraddistinguono il concordato preventivo biennale hanno suscitato diffuse perplessità, anche tra gli interpreti meno inclini a una lettura rigorosamente garantista del principio di capacità contributiva, come Franco Gallo²⁵¹.

Il presente lavoro si propone di analizzare i diversi profili critici della disciplina del concordato preventivo biennale, al fine di valutare se l'istituto presenti effettivi elementi di incompatibilità con il principio di capacità contributiva.

²⁵⁰ Tale scelta metodologica è determinata dal fatto che la valutazione sulla compatibilità costituzionale di un istituto deve essere condotta alla luce del parametro effettivamente adottato dalla Corte Costituzionale che - nel caso di specie - coincide con i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in tema di capacità contributiva.

²⁵¹ La posizione di Franco Gallo in merito ai dubbi sulla conformità del concordato preventivo biennale rispetto al principio di capacità contributiva è presente in GALLO F., *Nel concordato rischio di condono preventivo. Il sole 24 ore*, 13 ottobre 2023.

Il primo profilo riguarda i criteri di determinazione della proposta e il loro grado di aderenza al requisito dell'effettività della capacità contributiva.

Il secondo attiene alle garanzie predisposte dal legislatore per i casi in cui l'aderenza tra l'istituto e il principio di capacità contributiva venga meno durante il biennio. Saranno, pertanto, esaminate le cause di cessazione e la c.d. clausola salvaguardia, che costituiscono elementi fondamentali per valutare la disciplina in un giudizio di ragionevolezza.

Un profilo ulteriore e diverso riguarda il requisito dell'attualità della capacità contributiva, che non attiene alla corrispondenza tra reddito stimato e reddito effettivo, bensì al fatto che la base imponibile sia determinata precedentemente rispetto alla manifestazione in concreto del presupposto.

Per ciascuno dei profili analizzati, sarà esaminato il possibile ruolo dell'interesse fiscale nella valutazione - nell'ambito di un giudizio di ragionevolezza - sulla compatibilità della disciplina dell'istituto con il principio di capacità contributiva.

L'analisi sarà costantemente accompagnata dal confronto con istituti caratterizzati da profili analoghi - come gli acconti di imposta, i regimi forfettari e l'accertamento con adesione - al fine di valutare se i principi elaborati dalla Corte Costituzionale in tali contesti siano applicabili alla disciplina del concordato preventivo biennale.

3.1 Determinazione della proposta e requisito dell'effettività della capacità contributiva

I criteri di determinazione della proposta sono il fulcro della disciplina del concordato preventivo biennale. Sulla base di essi, infatti, viene determinata anticipatamente la base imponibile delle imposte sui redditi e dell'IRAP, la quale, a seguito dell'accettazione della proposta da parte del contribuente, assume carattere definitivo e si sostituisce a quella risultante dalla dichiarazione. Il grado di accuratezza di tali criteri risulta, pertanto, decisivo ai fini del rispetto del requisito di effettività della capacità contributiva²⁵².

²⁵² Il rapporto tra metodologia di elaborazione della proposta e requisito di effettività della capacità contributiva è evidenziato ed analizzato in CARDELLA P. L., *Il concordato preventivo biennale: l'elaborazione della proposta, la sua accettazione ed il marginale impiego delle "nuove tecnologie"*. *Rivista Telematica di Diritto Tributario*. 2024.

Prima di procedere all'analisi di tali criteri, sono necessarie alcune precisazioni in ordine al significato del requisito di effettività. Le posizioni dottrinali possono essere ricondotte a due principali orientamenti²⁵³.

Secondo una prima impostazione, l'effettività richiede la sussistenza di un rapporto concreto tra il soggetto passivo e la ricchezza assoggettata ad imposizione. Ne consegue l'incompatibilità di tutte le discipline che consentano all'Amministrazione finanziaria di esigere il tributo senza tenere conto dell'esistenza effettiva della ricchezza cui esso si riferisce. In tale prospettiva, i meccanismi di determinazione anticipata della base imponibile dovrebbero ritenersi incompatibili con l'art. 53 Cost., a prescindere dal loro grado di accuratezza, in quanto fondati su una manifestazione di capacità contributiva non definitivamente accertata. Occorre tuttavia precisare come la Corte Costituzionale non abbia mai aderito ad una concezione così rigorosa del requisito di effettività.

Secondo un diverso orientamento, l'effettività può ritenersi soddisfatta qualora il legislatore individui elementi di fatto idonei a ricostruire, sia pure in via presuntiva, l'incremento patrimoniale o l'indice di potenzialità economica assunto a presupposto del tributo²⁵⁴. In questa prospettiva - accolta dalla Corte Costituzionale - la base imponibile determinata mediante previsioni o presunzioni deve coincidere o quantomeno avvicinarsi, alla reale forza economica del contribuente²⁵⁵. L'effettività viene pertanto declinata alla luce del principio di ragionevolezza, poiché richiede che i criteri utilizzati dal legislatore siano ragionevolmente idonei a rappresentare, anche in maniera approssimativa, la reale capacità contributiva²⁵⁶.

²⁵³ Per un'analisi più approfondita sulle diverse correnti in tema di effettività della capacità contributiva, si rinvia al paragrafo 1.2 del presente capitolo.

²⁵⁴ BORIA P., FANTOZZI A., *Diritto tributario*. UTET, 2012, p. 91.

²⁵⁵ Cfr. LUPI R. (a cura di), *Diritto delle imposte*. Giuffrè, 2020, pp. 7-19. L'autore evidenzia come i presupposti economici siano specificati normativamente. Pertanto la misura fiscale non è idonea a riprodurre una realtà "naturale".

²⁵⁶ Sulla diffusione delle determinazioni medie e sul mutamento della fisionomia dell'IRPEF, cfr. STEVANATO D., *Dalla crisi dell'IRPEF alla flat tax. Prospettive per una riforma dell'imposta sul reddito*. Il Mulino, 2016, pp. 73 ss. Sulle ragioni storiche relative alle stime per le imprese minori e ai limiti delle medie di settore, cfr. DUS E., *le "novità" dell'accertamento induttivo per le imprese minori con regime forfettario*. *Dir. prat. trib.* I, 1985, pp. 1445 ss.

In tale contesto, con riferimento al concordato preventivo biennale, assumono un ruolo centrale i criteri di determinazione anticipata della proposta²⁵⁷, in quanto funzionali a garantire che il reddito concordato risulti il più possibile aderente a quello effettivamente conseguito dal contribuente^{258 259}. L'art. 9 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n.13 prevede che la metodologia di elaborazione della proposta debba essere disciplinata con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base di una serie di indicazioni²⁶⁰. In primo luogo, la metodologia deve essere coerente con i dati dichiarati dal contribuente, e deve rispettare la sua capacità contributiva. Pertanto, ai fini di garantire il rispetto del principio di capacità contributiva, l'elaborazione della proposta deve fondarsi su dati riferibili al singolo contribuente, non su dati astrattamente riferibili a una categoria di contribuenti. La disposizione, mediante un richiamo esplicito al principio di capacità contributiva, vincola il Governo al rispetto dell'art. 53 Cost. nella definizione delle modalità di elaborazione della proposta. La disposizione prosegue affermando che la metodologia deve tenere conto delle informazioni già nella disponibilità dell'Amministrazione finanziaria, limitando l'introduzione di nuovi oneri dichiarativi. Inoltre, la metodologia deve tenere conto degli andamenti economici e dei mercati, con riferimento a specifiche attività economiche. Infine, devono essere considerate le redditività individuali e settoriali, che si desumono dagli indici sintetici di affidabilità fiscale. Queste indicazioni previste dalla disposizione vincolano l'esercizio del potere regolatorio da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, prescrivendo l'impiego di due categorie di dati, ai fini dell'elaborazione della proposta nel rispetto della capacità contributiva. In primo luogo, la proposta deve essere necessariamente fondata su dati personali del contribuente. In secondo luogo, l'elaborazione deve avvenire tenendo conto di aspetti più generali come l'andamento economico e i dati a disposizione dell'Amministrazione finanziaria inerenti a determinati settori.

²⁵⁷ Sull'elaborazione automatizzata della proposta, cfr. MASTROIACOVO V., *Il concordato preventivo: soggetti, oggetto e procedimento*, in GIOVANNINI A. (a cura di), *La riforma fiscale. I diritti e i procedimenti*. Pacini Giuridica, III, 2024, pp. 67 ss.

²⁵⁸ Sul rapporto tra normalità ed effettività del reddito e sull'importanza in tale prospettiva della metodologia, cfr. GALLO F., *Ancora sulla questione reddito normale-reddito effettivo: la funzione degli studi di settore*. *Giur. imp.* 2000, pp. 484 ss.

²⁵⁹ Sulle criticità legate alla misurazione del reddito effettivo, cfr. LECCISOTTI M., *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Per un'imposta sul reddito normale*. Il Mulino, 1990, pp. 5 ss.

²⁶⁰ Alcune importanti riflessioni sul contenuto dell'art 9 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13, sono sviluppate in FICARI V., *Accordi e "formazione condivisa" di atti impositivi e di valori imponibili alla luce della riforma tributaria.* *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 2, 2024, pp. 259-282.

Tali indicazioni sono state recepite dal Ministro dell'economia e delle finanze, mediante il d.m. 14 giugno 2024, successivamente aggiornato il 22 aprile 2025. Per quanto riguarda la metodologia, il decreto rimanda alle note tecniche di cui all'allegato 1²⁶¹.

L'allegato 1 chiarisce come l'oggetto della proposta si possa distinguere in due categorie: reddito d'impresa o di lavoro autonomo, escludendo plusvalenze, minusvalenze, sopravvenienze e redditi da partecipazione, ai fini del calcolo delle basi imponibili delle imposte sui redditi (IRPEF e IRES); il valore della produzione netta, anch'esso al netto di plusvalenze, minusvalenze e sopravvenienze, ai fini del calcolo della base imponibile dell'IRAP.

Lo stesso allegato prevede sostanzialmente cinque passaggi metodologici per il calcolo della proposta²⁶².

Il primo passaggio corrisponde alla misurazione degli indicatori ISA. Innanzitutto, si valutano i singoli indicatori elementari degli ISA per il periodo di imposta 2024. Per ciascun indicatore in cui il contribuente non ha raggiunto il punteggio massimo (dieci), viene calcolata una maggiore base imponibile. Per quanto riguarda gli indicatori "diretti" come i ricavi per addetto, si calcola quanto ricavo in più sarebbe necessario per raggiungere il punteggio dieci. Per quanto riguarda gli indicatori "indiretti" come la durata e il cumulo delle scorte, si utilizzano algoritmi specifici per stimare i maggiori componenti positivi del reddito. La maggiorazione così ottenuta viene, in seguito, moltiplicata per un coefficiente di *benchmark*, ossia il valore modale del rapporto tra valore aggiunto dichiarato e valore aggiunto stimato nei contribuenti pienamente affidabili nel settore. In sostanza, se il contribuente risulta poco affidabile sulla base degli ISA, l'Amministrazione finanziaria stima che il reddito dovrebbe essere maggiore, di conseguenza la proposta si basa su quel reddito ipotetico.

Il secondo passaggio corrisponde ad una valutazione dei risultati economici nella gestione operativa degli ultimi tre periodi di imposta. Nello specifico, consiste nell'analisi del reddito operativo degli ultimi tre periodi di imposta, calcolando una media ponderata in cui i pesi sono i punteggi ISA di ciascun anno. Nel calcolo si includono solamente gli anni in cui il contribuente ha ottenuto un

²⁶¹ L'architettura metodologica è rimasta sostanzialmente invariata nel d.m. 11 maggio 2026.

²⁶² I passaggi metodologici previsti dal d.m. 14 giugno 2024, sono analizzati mediante un approccio critico - in una prospettiva di analisi del rapporto tra istituto e principio di capacità contributiva - in CARDELLA P. L., *Il concordato preventivo biennale: l'elaborazione della proposta, la sua accettazione ed il marginale impiego delle "nuove tecnologie"*. *Rivista Telematica di Diritto Tributario*. 2024. Alcune riflessioni sulla metodologia sono presenti in BARABINO P., *"Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'."* *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.

punteggio ISA maggiore o uguale a otto, con redditività positiva. Il rapporto tra reddito 2024 e questa media determina un coefficiente di rivalutazione, limitato a più o meno 10%. In sostanza, se la redditività del contribuente nel 2024 risulta superiore rispetto alla media degli anni precedenti, la proposta aumenta non oltre il 10% e, viceversa, se risulta inferiore, diminuisce.

Il terzo passaggio consiste nel confronto con i valori di riferimento settoriali. Concretamente, viene calcolato un reddito minimo di riferimento, sulla base del primo quartile della spesa media per dipendente nel settore, al netto dei contributi previdenziali. Se il reddito risultante dai passaggi precedenti risulta inferiore a questo minimo, la proposta viene portata al livello minimo settoriale. L'idea di fondo è quella che l'imprenditore debba percepire un reddito almeno pari a quello percepito da un dipendente del suo settore²⁶³.

Il quarto passaggio si riferisce specificatamente al calcolo della base IRAP. Esso avviene partendo dal valore della produzione netta dichiarata nel 2024, a cui si somma la differenza tra il reddito concordato, calcolato mediante i passaggi precedenti, e il reddito dichiarato. Di conseguenza, l'IRAP si conforma alle rettifiche effettuate sul reddito.

Il quinto passaggio consiste nella c.d. "rivalutazione macroeconomica". Essa consiste nella rivalutazione della proposta finale sulla base delle proiezioni macroeconomiche disponibili, tra cui quelle contenute nel Documento programmatico di bilancio del 2025. Questo passaggio risulta funzionale ad adattare la proposta alle previsioni in ambito economico sulla crescita del PIL nominale. Le modalità sopra descritte sono finalizzate a garantire un elevato grado di corrispondenza - basato su una valutazione prognostica - tra il reddito concordato e il reddito percepito dal contribuente. Il punto di partenza dell'elaborazione coincide con il reddito effettivamente percepito dal contribuente nel 2024, perciò la proposta pone le sue fondamenta su dati reali attinenti al singolo contribuente. Anche il riferimento allo storico triennale si basa sulla medesima logica. I correttivi previsti per adeguare il reddito ai valori di riferimento settoriali e alle proiezioni macroeconomiche, consentono di adeguare gli indici derivanti dalle dichiarazioni reali del contribuente a fattori che possono

La *ratio* di tale passaggio consiste nell'asimmetria del rischio di impresa: il confronto avviene specificamente tra reddito dell'operatore economico che esercita l'attività assumendosi il rischio di impresa, e la retribuzione media dei soggetti che operano nello stesso contesto produttivo senza essere esposti a quel rischio. La presenza di un reddito più basso dell'operatore economico che si assume il rischio di impresa rispetto al reddito di un soggetto che opera in quel settore non assumendosi tale rischio è considerata un'anomalia. Si tratta, pertanto, di un argomento di coerenza sistematica retributiva, che presenta un'evidente natura presuntiva. Viene presunto, infatti, che, affinché il meccanismo di elaborazione della proposta abbia funzionato in maniera efficace, il valore oggetto della proposta dev'essere più elevato rispetto al *benchmark* reddituale minimo "a rischio zero" costruito in base al mercato del lavoro dipendente.

determinare la variazione del reddito nel periodo in cui ha efficacia il concordato. La disciplina delineata dal Ministro dell'economia e delle finanze - fondata su quanto previsto dal legislatore all'art. 9 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13 - configura una modalità di determinazione anticipata della base imponibile basata su un giudizio prognostico ragionato, strutturalmente orientata alla verosimiglianza, ma esposta a margini di errore sistematici.

È necessario considerare diversi aspetti che fanno sorgere alcune perplessità in merito all'idoneità della metodologia a garantire un livello ragionevolmente prevedibile di corrispondenza tra il reddito concordato e il reddito effettivamente percepito²⁶⁴. In primo luogo, la maggiorazione basata sugli indicatori ISA, in particolare sul mancato raggiungimento del punteggio dieci, non riflette necessariamente la presenza di reddito reale non dichiarato²⁶⁵. La proposta si fonda pertanto su dati realmente attinenti al contribuente, tuttavia subisce alterazioni automatizzate in caso di mancato raggiungimento del punteggio massimo, che denota il più elevato grado di affidabilità fiscale del contribuente.

Un problema ulteriore riguarda il c.d. pavimento settoriale, la cui applicazione avviene in modo uniforme nei confronti di tutti i contribuenti del settore, indipendentemente dalle loro circostanze concrete.

Il fatto che la metodologia non tenga conto di alcune caratteristiche specifiche del contribuente e di alcune circostanze concrete riguardanti la sua attività determina un rischio di scostamento *ex post* tra reddito effettivo e reddito concordato, che assume rilevanza ai fini del rispetto del principio di capacità contributiva, qualora il reddito effettivo risulti talmente inferiore a quello concordato, da denotare l'assenza di una forza o potenzialità economica idonea ad essere colpita dal prelievo tributario^{266 267}.

²⁶⁴ Tali critiche sono espresse successivamente rispetto all'analisi sulla metodologia, in CARDELLA P. L., *Il concordato preventivo biennale: l'elaborazione della proposta, la sua accettazione ed il marginale impiego delle "nuove tecnologie"*. *Rivista Telematica di Diritto Tributario*. 2024.

²⁶⁵ Il fatto che il punteggio ISA sia inferiore a dieci non dipende necessariamente dall'occultamento di redditi. Può dipendere, ad esempio, da specificità del contribuente non catturate dal modello statistico, da scelte imprenditoriali razionali o da fattori contingenti di quell'anno.

²⁶⁶ La nota metodologica predispone un meccanismo che rischia di non tenere conto di circostanze attinenti al singolo contribuente idonee a incidere sulla determinazione della base imponibile, con il rischio che essa si discosti in modo notevole dalla proposta eventualmente accettata dal contribuente (MASTROIACO V., *"Proposta automatizzata senza spazio per il contraddittorio"*. *Il Sole 24 Ore*, 10 ott. 2024).

²⁶⁷ Cfr. DELLA VALLE E., PAPARELLA F., *Le prospettive. Il successo dell'operazione passa da un risultato più vicino alla realtà. Focus del sole 24 ore*. 2024; GALLO F., *Capacità contributiva, solidarietà e discriminazione qualitativa dei redditi. Rassegna tributaria*. IV, 2023; GIOVANNINI A., *"L'onere impositivo 'à la carte' e il concordato biennale."* *Rivista di Diritto Tributario*, 2023. Per una critica dell'allontanamento dal reddito effettivo e sul rapporto tra effettività e tecniche

Gli aspetti metodologici sopra analizzati consentono di ricondurre l'elaborazione della proposta di concordato preventivo biennale alla categoria dei meccanismi di determinazione preventiva della base imponibile²⁶⁸.

Se si adotta una concezione non completamente svalutativa del requisito di effettività, risulta poco convincente sostenere che il concordato preventivo biennale sia pienamente coerente rispetto a tale requisito, considerando il solo fatto che la metodologia di elaborazione della proposta sia fondata su elementi che denotino la presenza di una forza o potenzialità economica manifestata nel periodo precedente rispetto al biennio di efficacia²⁶⁹.

L'aspetto più critico riguarda la già descritta subordinazione dell'impianto metodologico di elaborazione della proposta a meccanismi statistici finalizzati a stabilire qual è il reddito che un contribuente di un certo settore, con determinate dimensioni, dovrebbe perseguire.

Parte della dottrina mette in dubbio la conformità costituzionale della disciplina del concordato preventivo biennale, mediante il presente ragionamento²⁷⁰: i dati attinenti ai singoli contribuenti su cui si fonda la proposta, all'esito del trattamento automatizzato previsto dall'art. 9 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13, specificato in fonti secondarie²⁷¹, non sono idonei a garantire l'esercizio del potere positivo in presenza di indici di forza o potenzialità economica. In particolare, le informazioni inerenti al volume dell'attività economica del contribuente, in base alle quali il reddito dichiarato in precedenza è valutato ai fini dell'attribuzione del punteggio ISA, a seconda della prospettiva che si adotta in merito al requisito dell'effettività della capacità contributiva, possono essere ritenute sufficienti o insufficienti a indicare, a livello prognostico o presuntivo, la presenza di forza o potenzialità economica.

induttive, cfr. GALLO F., *Il dilemma reddito normale o reddito effettivo: il ruolo dell'accertamento induttivo*. *Rass. trib.* 1994, pp. 1205 ss.

²⁶⁸ Con riguardo al tema della riconducibilità del concordato preventivo biennale ai meccanismi di determinazione preventiva della base imponibile, rilevano le affermazioni di Pier Luca Cardella, secondo cui il concordato preventivo biennale implica l'esercizio di un potere impositivo fondato su una «grandezza futura, ipotetica e determinata implementando uno strumento che, muovendosi da presupposti talvolta discutibili, trasla sul piano del concordato logiche e dinamiche proprie degli indici sintetici di affidabilità, con potenziali ricadute sul versante della compromissione del canone dell'effettività» (CARDELLA P. L., *Il concordato preventivo biennale: l'elaborazione della proposta, la sua accettazione ed il marginale impiego delle "nuove tecnologie"*. *Rivista Telematica di Diritto Tributario*. 2024).

²⁶⁹ Un approccio critico sulla compatibilità costituzionale dell'istituto sotto il profilo dell'effettività, con riferimento al concordato del 2003, è presente in BATISTONI FERRARA F., *Il concordato preventivo biennale e la Costituzione. Il fisco*. 2004, pp. 3619 ss. Una tesi più favorevole è presente in BASILAVECCHIA M., *Il concordato preventivo fiscale dalla legge delega alla legge finanziaria del 2004*. *Giur. Imp.* V, 2004, pp. 233 ss.

²⁷⁰ Cfr. GIOVANNINI A., "L'onere impositivo 'à la carte' e il concordato biennale." *Rivista di Diritto Tributario*, 2023; MASTROIACOVO V., "Proposta automatizzata senza spazio per il contraddittorio." *Il Sole 24 Ore*, 10 ott. 2024.

²⁷¹ Riferimento ai decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, che disciplinano in modo specifico la metodologia.

La questione non è ancora stata risolta dalla Corte Costituzionale, pertanto è doveroso prendere atto dei diversi orientamenti dottrinali in materia.

Secondo un'impostazione meno incline a sostenere l'illegittimità costituzionale dell'istituto²⁷², il meccanismo impositivo risulta conforme alla luce del principio di ragionevolezza, poiché determina un'imposizione che valorizza i dati attinenti al singolo contribuente, collocandoli in una galassia più ampia in cui confluiscono le informazioni relative agli altri contribuenti che operano nel medesimo settore. Il fatto che la proposta sia elaborata sulla base di un raffronto tra i dati dichiarati in precedenza dal contribuente e le caratteristiche economico-settoriali degli altri contribuenti che si trovano in condizioni analoghe, valutate attraverso metodologie statistiche che confrontano grandi quantità di dati dichiarativi, garantisce che l'imposizione avvenga in presenza di una forza o potenzialità economica ragionevolmente sussistente al momento del prelievo²⁷³.

Secondo l'impostazione più critica in merito alla legittimità costituzionale del concordato preventivo biennale, la metodologia non risulta sufficientemente idonea a garantire il rispetto del requisito dell'effettività, poiché determina l'elaborazione di una proposta standardizzata, che rischia di risultare avulsa rispetto alla situazione economico-patrimoniale specifica del contribuente²⁷⁴.

Per un'analisi più completa sul rapporto tra concordato preventivo biennale e effettività della capacità contributiva, è opportuno effettuare alcune osservazioni circa la somiglianza del concordato preventivo biennale con i c.d. "regimi forfettari"^{275 276}. La determinazione forfettaria della base imponibile costituisce una deroga alla determinazione analitica prevista dal TUIR, fondata su una presunzione legale assoluta dei costi, non superabile da prova contraria. A differenza della disciplina del concordato, le norme che disciplinano i regimi forfettari, prevedono infatti una determinazione "automatica" dei costi, che è tuttavia analogamente idonea a incidere sull'effettività della capacità

²⁷² Cfr. FICARI V., *Accordi e "formazione condivisa" di atti impositivi e di valori imponibili alla luce della riforma tributaria.* *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 2, 2024, pp. 259-282; BARABINO P., *"Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'."* *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.

²⁷³ Sull'esigenza di coerenza interna del tributo ai fini del rispetto dell'art. 53, comma 1, Cost., cfr. STEVANATO D., *Il principio di capacità contributiva nella giurisprudenza della Corte di cassazione. Giurisprudenza delle imposte.* 2019, pp. 339 ss.

²⁷⁴ Cfr. MASTROIACOVO V., *"Proposta automatizzata senza spazio per il contraddittorio."* *Il Sole 24 Ore*, 10 ott. 2024.

²⁷⁵ Un esempio di regime forfettario è quello disciplinato all'art. 1, commi 54-89, l. 23 dicembre 2014, n. 190.

²⁷⁶ Il tema della forfettizzazione è centrale in BARABINO P., *"Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'."* *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.

contributiva²⁷⁷. Un'altra differenza riguarda il fatto che la determinazione concordata della base imponibile sia fondata sulla base di presunzioni elaborate mediante algoritmi, banche dati e analisi statistiche, mentre le determinazioni forfettarie dei costi si fondano su coefficienti statici fissati direttamente dal legislatore. La Corte Costituzionale ha confermato la legittimità costituzionale dei regimi forfettari, affermando espressamente che il ricorso a presunzioni in materia tributaria risulta compatibile con l'art. 53 Cost., purché fondato su elementi concretamente rivelatori di capacità contributiva e non irragionevoli²⁷⁸.

Il concordato preventivo biennale presenta, tuttavia, un importante aspetto che lo differenzia dai regimi forfettari sui quali la Consulta si è pronunciata, come già rilevato nel presente lavoro: la metodologia di elaborazione della proposta si fonda su parametri e valori determinati "su misura" per il singolo contribuente - sia pure mediante un sistema automatizzato - così da consentire la predisposizione di una base imponibile specifica in relazione alla posizione del soggetto cui la proposta si riferisce. Tale previsione può essere utilizzata come argomento in favore della legittimità costituzionale del concordato preventivo biennale, sotto il profilo dell'effettività^{279 280}.

Un altro aspetto peculiare della disciplina del concordato preventivo biennale consiste nella previsione di alcune garanzie a tutela dell'effettività della capacità contributiva. Il d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13 presenta infatti alcune disposizioni che determinano la cessazione dell'efficacia dell'imposizione concordataria, in presenza di condizioni previste dal legislatore, che denotano l'assenza di capacità contributiva²⁸¹.

3.2 Le garanzie poste dalla disciplina del concordato preventivo biennale a tutela dell'effettività della capacità contributiva

La proposta elaborata mediante la metodologia precedentemente analizzata presenta aspetti potenzialmente conflittuali rispetto al requisito dell'effettività nei casi in cui - a causa di circostanze

²⁷⁷ Anche in caso di applicazione del regime forfettario il reddito imponibile non coincide con il reddito reale e i costi effettivamente sostenuti non rilevano. Il legislatore presume una redditività media del settore. Ne consegue che il reddito tassato potrebbe essere notevolmente inferiore rispetto a quello effettivo.

²⁷⁸ I principi fondamentali sanciti in materia si ricavano da Corte Cost. 22 gennaio 1992, n. 22.

²⁷⁹ In tale direzione si orienta BARABINO P., "Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'." *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.

²⁸⁰ Tutte le riflessioni nel presente paragrafo attengono esclusivamente al profilo dell'effettività della capacità contributiva. Le considerazioni sull'attualità sono sviluppate nel paragrafo 3.4 del presente capitolo.

²⁸¹ Il regime forfettario previsto dall'art. 1, commi 54-89, l. 23 dicembre 2014, n. 190 non presenta vere e proprie garanzie a tutela dell'effettività del reddito individuale, ma solo meccanismi di razionalizzazione statistica e selezione soggettiva finalizzate a rendere ragionevole la deviazione dall'effettività ai fini dell'art. 53 Cost.

verificatesi nel biennio di applicazione dell'istituto - l'imposizione concordataria non si può ritenere fondata su indici di forza o potenzialità economica riconducibili al contribuente²⁸². Gli elementi oggettivi su cui si fonda la presunzione risultano talmente alterati da circostanze di fatto che si verificano nel biennio di efficacia del concordato, da non potersi ritenere ragionevolmente idonei a garantire che l'imposizione avvenga nel rispetto del principio di capacità contributiva²⁸³.

Al fine di risolvere le questioni appena evidenziate (rilevanti sotto il profilo dell'effettività della capacità contributiva), il legislatore ha introdotto alcune cause di cessazione del concordato preventivo biennale, disciplinate dall'art. 21 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13. La disposizione prevede che, al verificarsi di determinati eventi straordinari che alterano significativamente la situazione economica del contribuente, il concordato cessa di produrre effetti. A seguito della cessazione, l'imposizione avviene sulla base del reddito effettivo dichiarato²⁸⁴.

La prima causa di cessazione del concordato preventivo biennale è la cessazione dell'attività del contribuente, che deve essere effettiva e definitiva. In questo caso vengono meno le condizioni affinché possa esistere il presupposto del tributo²⁸⁵.

La seconda consiste nella modifica dell'attività svolta dal contribuente nel biennio in cui ha efficacia il concordato rispetto a quella in relazione alla quale era stata formulata la proposta. La cessazione del concordato non sussiste se l'attività così come è stata modificata rientra nello stesso codice ATECO o in un codice ATECO per il quale risulta applicabile lo stesso ISA. La *ratio* di tale causa di cessazione è quella di garantire la coerenza metodologica della proposta: la base imponibile concordataria è elaborata sulla base degli ISA, che sono costruiti per settori economici omogenei, pertanto è calibrata sulla specifica attività svolta dal contribuente al momento della sua formulazione. Il mutamento di attività è idoneo a rendere la stima ISA originaria strutturalmente inadeguata, poiché i parametri settoriali di riferimento mutano in modo significativo. Di conseguenza, la struttura costi e ricavi tipica del nuovo settore può essere radicalmente diversa. Inoltre, in tale ipotesi, è modificato

²⁸² Tali riflessioni non dipendono dalle modalità tecniche con cui è elaborata la metodologia, ma da aspetti legati a circostanze fattuali che si verificano durante il biennio in cui ha efficacia il concordato.

²⁸³ La sola analisi della metodologia non è pertanto sufficiente a garantire un'analisi completa del rapporto tra concordato preventivo biennale e requisito dell'effettività della capacità contributiva ai sensi dell'art. 53 Cost.

²⁸⁴ La cessazione ha efficacia *ex nunc*, ossia ha effetto dal periodo in cui si è verificata.

²⁸⁵ Se il contribuente cessa la propria attività, non si può ritenere ragionevole la sussistenza della forza o potenzialità economica su cui si fonda l'imposizione.

il gruppo statistico di riferimento rispetto al quale il contribuente veniva misurato e, di fatto, cambia il “metro” con cui era stata stimata la sua capacità contributiva.

La cessazione del concordato preventivo biennale si verifica, inoltre, in caso di operazioni di riorganizzazione aziendale, quali fusioni, scissioni, conferimenti di azienda o di rami d'azienda e trasformazioni²⁸⁶. La *ratio* è quella di evitare che il contribuente che ha modificato in modo significativo il proprio assetto economico sia soggetto a un'imposizione che si fonda su una struttura, dimensione e composizione patrimoniale notevolmente diverse da quella presente nel biennio di efficacia del concordato.

Un'ulteriore causa di cessazione riguarda l'adesione del contribuente al regime forfettario di cui all'art. 1, commi da 54 a 89, della l. 23 dicembre 1994, n. 90. In questo caso, la *ratio* è quella di garantire la coerenza sistematica dell'ordinamento, evitando la coesistenza di due istituti che si fondano su logiche di determinazione forfettaria del reddito.

Infine, risulta estremamente rilevante ai fini delle riflessioni in merito all'effettività della capacità contributiva, la causa di cessazione che si verifica in presenza di ricavi o compensi dichiarati dal contribuente di ammontare superiore al limite stabilito dal decreto di approvazione o revisione dei relativi ISA, maggiorato del 50%²⁸⁷. La *ratio* di tale causa è quella di garantire una certa coerenza tra la dimensione del contribuente configuratasi nel biennio in cui ha efficacia il concordato e quella presentata al momento della proposta. Tale previsione può essere interpretata come clausola di salvaguardia dell'erario con riguardo a un eccessivo vantaggio del contribuente derivante dalla forfettizzazione.

L'analisi delle cause di cessazione di cui all'art. 21 del d.lgs. 12 febbraio, n. 13 consente di formulare alcune preliminari considerazioni in merito alla coerenza della disciplina del concordato preventivo biennale con il requisito di effettività della capacità contributiva. Le cause sopra esaminate sono idonee a incidere nel giudizio sulla ragionevolezza dell'istituto²⁸⁸. Esse, infatti, riducono significativamente il ventaglio di ipotesi concrete in cui la tassazione concordata è idonea a rivelarsi

²⁸⁶ Un'analisi sul potenziale impatto di tale causa di cessazione sul comportamento dei contribuenti è presente in CERIANI V., DODERO A., *Risultati e criticità del Concordato Preventivo Biennale. Menabò di Etica ed Economia*. N. 238, 2025.

²⁸⁷ Sono esclusi i ricavi di cui all'art. 85, comma 1, lett. c), d), e), del d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917, e i compensi di cui all'art. 54, comma 1, del medesimo d.p.r. L'esclusione è coerente con la *ratio* della causa di cessazione, poiché ha ad oggetto proventi di natura finanziaria e straordinaria, non rappresentativi dell'attività caratteristica dell'impresa, che non concorrono alla formazione del reddito misurato dagli ISA.

²⁸⁸ La presente tesi è sostenuta in BARABINO P., “*Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di ‘accordo-opzione’*.” *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.

del tutto scollegata da indici di forza o potenzialità economica riconducibili soggettivamente al contribuente.

Un maggior grado di ragionevolezza della disciplina dell'istituto, con riguardo al rispetto del requisito di effettività è garantito dall'art. 19, comma 2 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13, ossia la c.d. "clausola di salvaguardia per eventi eccezionali". In base ad essa, in presenza di circostanze eccezionali individuate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze - che determinano minori redditi effettivi o minori valori della produzione netta effettivi, eccedenti la misura del 30% rispetto a quelli oggetto del concordato - il concordato preventivo biennale cessa di produrre effetti, a partire dal periodo di imposta in cui tali condizioni si verificano. Pur non trovandosi nell'ambito di applicazione dell'art. 21 del medesimo decreto, si tratta di una causa di cessazione del concordato che si fonda su tre elementi specifici. Il primo consiste nella verifica di uno degli eventi eccezionali indicati con decreto dal Ministro dell'economia e delle finanze²⁸⁹. La seconda condizione necessaria ai fini dell'applicabilità della disposizione consiste nel fatto che l'evento eccezionale abbia determinato una riduzione del reddito effettivo. Infine, l'ultimo elemento necessario riguarda la sussistenza di un'eccedenza del reddito concordato rispetto al reddito effettivo, in misura superiore al 30% di quest'ultimo. Per comprendere la portata dell'art. 19, comma 2, è necessario analizzare l'elenco predisposto dal Ministro dell'economia e delle finanze.

In primo luogo, sono previsti gli eventi calamitosi per i quali è stato dichiarato lo stato di emergenza²⁹⁰. Si tratta di una circostanza codificata in cui risultano evidenti le difficoltà degli operatori economici a svolgere la loro attività, pertanto a manifestare la propria capacità contributiva nel biennio di efficacia del concordato.

In secondo luogo, sono richiamati gli «altri eventi di natura straordinaria», a condizione che abbiano comportato «danni ai locali destinati all'attività d'impresa o di lavoro autonomo, tali da renderli totalmente o parzialmente inagibili e non più idonei all'uso»²⁹¹; «danni rilevanti alle scorte di

²⁸⁹ Gli eventi eccezionali sono stati indicati per la prima volta con il d.m. 14 maggio 2024, a cui è seguito il d.m. 11 maggio 2026, che ha recepito lo stesso elenco, limitandosi all'introduzione di una nuova fattispecie alla lett. g) legata al contesto geopolitico internazionale.

²⁹⁰ Stato di emergenza ai sensi degli artt. 7, comma 1, lett. c), e 24, comma 1, d.lgs. 2 gennaio 2018, n.1.

²⁹¹ La *ratio* consiste nel fatto che se i locali non sono agibili, il contribuente non ha la possibilità di produrre reddito. A tale fine è diretta l'espressione «non più idonei all'uso». Sono pertanto esclusi i disagi temporanei, che consentono di riprendere in tempi brevi l'attività economica.

magazzino tali da causare la sospensione del ciclo produttivo»²⁹²; «l'impossibilità di accedere ai locali di esercizio dell'attività»²⁹³; «la sospensione dell'attività, laddove l'unico o principale cliente sia un soggetto il quale, a sua volta, a causa di detti eventi, abbia interrotto l'attività»²⁹⁴. Anche in questo caso sono previste circostanze in cui è oggettivamente impossibile per un operatore economico continuare a svolgere la propria attività, in base alla quale era stata formulata la proposta. Con riguardo a tali ipotesi, non è necessaria una dichiarazione formale codificata dello stato di emergenza, ma è richiesta un'analisi specifica delle circostanze concrete richiamate dal decreto.

Oltre alle predette ipotesi, vi è la liquidazione ordinaria, coatta amministrativa e giudiziale. La *ratio* si fonda nel fatto che il contribuente in liquidazione si trova nell'impossibilità strutturale di proseguire la propria attività economica, essendo quest'ultima ormai orientata alla cessazione. Sarebbe infatti irragionevole ritenere efficace l'imposizione concordata nei confronti di un soggetto economico necessariamente inattivo²⁹⁵.

In seguito, il decreto presenta la circostanza della cessione in affitto dell'unica azienda da parte del contribuente. In tale fattispecie, colui che ha aderito alla proposta perde la capacità di proseguire l'attività economica in base alla quale era stata elaborata la proposta concordataria.

Un'ulteriore ipotesi presente consiste nella sospensione dell'attività a fini amministrativi, comunicata dal contribuente alla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura. Si tratta di un caso di sospensione formalmente dichiarata, che pertanto rientra nelle precedenti considerazioni in merito alla cessazione dell'esistenza delle condizioni su cui si è fondata la proposta.

Una circostanza ulteriore e speculare consiste nella sospensione dell'esercizio professionale, comunicata all'ordine professionale di appartenenza o agli enti previdenziali e assistenziali o alle casse di competenza. Anche in tale evenienza è richiesta una comunicazione formale della sospensione dell'attività.

²⁹² La *ratio* consiste nel fatto che la distruzione del capitale circolante è idonea a bloccare l'intera catena produttiva, determinando l'impossibilità di proseguire regolarmente l'attività economica.

²⁹³ L'impossibilità di accedere ai locali, anche se non sono danneggiati ma risultano fisicamente inaccessibili, produce i medesimi effetti sull'attività economica dell'inagibilità.

²⁹⁴ La *ratio* consiste nel tutelare il contribuente in una situazione di dipendenza economica strutturale nei confronti di un determinato cliente. Se l'attività del contribuente è sospesa a causa di uno degli eventi eccezionali indicati nel decreto subiti dal cliente unico/principale, il contribuente è comunque tutelato.

²⁹⁵ La liquidazione volontaria o coattiva per provvedimento amministrativo o giudiziario determina la cessazione dell'attività del contribuente. La cessazione dell'attività, una volta divenuta definitiva, rientra tra le cause di cessazione del concordato preventivo biennale di cui all'art. 21 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13.

Infine, vi è un'ipotesi *sui generis*, ossia la verifica, durante il biennio di efficacia del concordato preventivo biennale, di impatti economici negativi correlati ai conflitti armati e alla situazione geopolitica nell'area mediorientale²⁹⁶. Tali circostanze devono essere comprovate dall'incremento nell'anno dell'indice dei prezzi superiore al 5%. Pertanto, il contribuente risulta tutelato nei confronti degli effetti delle crisi geopolitiche, idonee a determinare ricadute economiche diffuse. Tale fattispecie è ancorata a un indicatore oggettivo e misurabile, ossia all'incremento dell'indice dei prezzi superiore al 5%²⁹⁷.

In generale, tutte le ipotesi riportate nel decreto configurano situazioni in cui cessa o diminuisce in modo rilevante l'attività economica del contribuente e, pertanto, vengono meno gli indici di ricchezza o potenzialità economica sussistenti al momento dell'elaborazione della proposta, sui quali si fonda la metodologia delineata dal legislatore.

La *ratio* della clausola di salvaguardia per eventi eccezionali - alla luce del suo funzionamento e delle circostanze in cui è applicabile - è indubbiamente quella di garantire la tutela dell'effettività della capacità contributiva, nella misura in cui consente al contribuente di adempiere all'obbligazione tributaria sulla base del reddito realmente percepito nel biennio, qualora si discosti notevolmente dal reddito concordato e vi siano delle circostanze oggettive che hanno determinato il venire meno delle condizioni economiche presenti al momento di elaborazione della proposta²⁹⁸.

Tale previsione risulta rilevante nel giudizio di ragionevolezza dell'istituto. Tuttavia essa presenta alcune criticità²⁹⁹.

In primo luogo, è contestato il rinvio a un elenco tassativo di eventi eccezionali individuati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Infatti, l'efficacia del concordato preventivo biennale è mantenuta in tutte le ipotesi in cui si verifica uno scostamento negativo tra il reddito concordato e il reddito effettivo, anche maggiore del 30%, se esso non è determinato da uno degli

²⁹⁶ Si tratta dell'unica novità introdotta dal d.m. 11 maggio 2026.

²⁹⁷ La manifesta *ratio* di tale indicatore è quella di evitare che il contribuente possa invocare genericamente le crisi internazionali per evitare di adempiere all'obbligazione tributaria nella misura concordata.

²⁹⁸ Cfr. FICARI V., *Accordi e "formazione condivisa" di atti impositivi e di valori imponibili alla luce della riforma tributaria.* *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 2, 2024, pp. 259-282; BARABINO P., *"Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'."* *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.

²⁹⁹ Le criticità sono evidenziate in GIOVANNINI A., *"L'onere impositivo 'à la carte' e il concordato biennale."* *Rivista di Diritto Tributario*, 2023; NICOTINA L., *"L'enigma del concordato preventivo biennale: un istituto che rischia di risolversi, nuovamente, in un fallimento."* *Rivista Telematica di Diritto Tributario*, 9 gennaio 2024; MASTROIACOVO V., *"Proposta automatizzata senza spazio per il contraddittorio."* *Il Sole 24 Ore*, 10 ottobre 2024.

eventi eccezionali indicati nel decreto³⁰⁰. Secondo parte della dottrina, in tali ipotesi la disciplina del concordato preventivo biennale configura un *vulnus* del principio di uguaglianza, discriminando in maniera irragionevole i contribuenti e, conseguentemente, violando il principio di capacità contributiva³⁰¹. Il fatto che si sia verificata una circostanza eccezionale tassativa può non essere considerato una condizione sufficiente a giustificare un trattamento differenziato più favorevole rispetto ai contribuenti che non si trovano in una di queste circostanze, ma che hanno concordato un reddito inferiore del 30% rispetto al reddito effettivo. Il trattamento differenziato potrebbe essere ritenuto non ragionevole³⁰². Se l'intenzione del legislatore è quella di includere nell'elenco eventi straordinari poco prevedibili dal contribuente al momento dell'accettazione, risulta difficile ricavare le ragioni per le quali siano state previste ipotesi che dipendono direttamente dalla volontà del contribuente o dalla sua scarsa diligenza, come il caso della cessazione dell'attività economica³⁰³.

Un ulteriore aspetto critico riguarda la ragionevolezza di alcune discriminazioni specifiche che emergono analizzando le singole fattispecie presenti nel decreto. Ad esempio, risulta complicato giustificare il perché siano contemplate situazioni di crisi che derivano dai conflitti armati o dalla situazione geopolitica mediorientale, mentre non siano ritenute rilevanti le crisi economiche derivanti da fattori diversi da quelli citati.

Parimenti, può essere ritenuta irragionevole l'esclusione di ipotesi di evidente *deminutio* dell'attività economica del contribuente dovuta ad aspetti riconducibili alla sua sfera personale incontrollabili - come l'assenza dal lavoro per malattia³⁰⁴ - oppure controllabili - come la scelta di ridurre i volumi di

³⁰⁰ Non deve inoltre sussistere una delle cause di cessazione del concordato di cui all'art. 21 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13.

³⁰¹ Il contribuente che presenta uno scostamento tra reddito concordato e reddito effettivo maggiore del 30%, non trovandosi in una delle circostanze eccezionali indicate dal Ministro dell'economia e delle finanze, è trattato in maniera irragionevolmente diversa rispetto a colui che si trova in una di quelle circostanze eccezionali.

³⁰² Per attenuare l'attrito tra la disciplina del concordato e l'art. 53 Cost., nel decreto del Ministro dell'economia e delle finanze è stata prevista la riduzione automatica della proposta di concordato preventivo biennale, in presenza di eventi straordinari avvenuti prima dell'adesione del contribuente alla proposta, che hanno interrotto l'attività del contribuente. Tale possibilità è funzionale a garantire in via preventiva che, in seguito all'adesione, si verifichi un notevole scostamento tra il reddito concordato e il reddito effettivo. La disposizione è stata introdotta con il d.m. 28 aprile 2025, ed è rimasta sostanzialmente immutata nel d.m. 11 maggio 2026.

³⁰³ L'esclusione della natura contrattuale del rapporto che è instaurato a seguito dell'accettazione della proposta di concordato da parte del contribuente - già trattata nel capitolo I del presente lavoro - determina l'impossibilità di applicare i rimedi contrattualistici come la risoluzione per eccessiva onerosità sopravvenuta ex art. 1467 c.c., oppure il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale previsto all'art. 9 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36. Di conseguenza, le cause di cessazione previste agli artt. 19, comma 2, e 21 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13, costituiscono l'unico strumento attraverso cui l'ordinamento può ripristinare la corrispondenza tra imposizione e capacità contributiva effettiva qualora sopravvengano eventi che il contribuente non ha causato né potuto prevedere.

³⁰⁴ La malattia rileva solo in caso di sospensione dell'esercizio della professione, ossia in presenza di una cessazione delle prestazioni professionali.

attività o gli orari di apertura dell'esercizio. Per quanto riguarda l'ipotesi della malattia, l'Agenzia delle Entrate si è espressa nell'interpello n. 47 del 2026, affermando che essa rientra nelle ipotesi eccezionali indicate dal decreto ministeriale, in caso di sospensione dell'attività professionale comunicata all'Ordine di appartenenza, indipendentemente dalla sua durata temporale³⁰⁵.

Un'ulteriore censura riguarda la stessa soglia del 30%. Secondo parte della dottrina³⁰⁶, non risulta ragionevole sostenere che lo scostamento del reddito effettivo in senso negativo nella misura del 30% rispetto al reddito concordato non è idoneo a dimostrare in modo inequivocabile il venire meno degli indici di ricchezza su cui si fonda la proposta³⁰⁷ e, parimenti, il fatto che lo scostamento non superi la soglia del 30% non è sufficiente a garantire la sussistenza degli indici.

La soglia costituisce, pertanto, un indicatore approssimativo, inidoneo di per sé a garantire il rispetto del requisito di effettività³⁰⁸. Tuttavia, se è valutata in un giudizio di ragionevolezza, la sua funzione è quella di quantificare la rilevanza degli scostamenti, che - in presenza delle circostanze tassative indicate dal Ministro dell'economia e delle finanze - denotano il fatto che la base di dati attinenti alle dimensioni economiche del contribuente, non è più corrispondente alla reale situazione del soggetto passivo nel biennio in cui ha efficacia il concordato. Pertanto, può essere considerata idonea a garantire l'effettività della capacità contributiva se si considera la disciplina del concordato preventivo nel suo complesso, tenendo conto, in particolare modo, della metodologia mediante la quale è elaborata la proposta³⁰⁹.

In sintesi, le garanzie descritte nel presente paragrafo consentono di evitare che l'imposizione fondata sul concordato preventivo biennale avvenga in maniera del tutto scollegata rispetto ai dati utilizzati dall'Agenzia delle Entrate nell'elaborazione della proposta - in base alla metodologia prevista

³⁰⁵ Alla sospensione deve conseguire una diminuzione del reddito effettivo superiore del 30% rispetto al reddito concordato. La cessazione travolge i benefici premiali dell'intero periodo di imposta (AdE. int. 47/2026).

³⁰⁶ Cfr. GIOVANNINI A., "L'onere impositivo 'à la carte' e il concordato biennale." *Rivista di Diritto Tributario*, 2023; NICOTINA L., "L'enigma del concordato preventivo biennale: un istituto che rischia di risolversi, nuovamente, in un fallimento." *Rivista Telematica di Diritto Tributario*, 9 gennaio 2024; MASTROIACOVO V., "Proposta automatizzata senza spazio per il contraddittorio." *Il Sole 24 Ore*, 10 ottobre 2024.

³⁰⁷ La soglia del 30% è idonea a presentare profili problematici anche sotto il profilo del principio di uguaglianza. Se l'intento del legislatore è quello di ricollegare il prelievo tributario concordato a un indice effettivo di ricchezza o potenzialità economica, emerge un concreto rischio di discriminazione per i contribuenti che non superano di poco la soglia rispetto a quelli che la superano, proprio poiché non risulta manifesta la ragionevolezza della soglia stessa alla luce della *ratio* predetta.

³⁰⁸ Sebbene tali garanzie possano essere - per diverse ragioni - ritenute insufficienti a garantire il rispetto del requisito dell'effettività, la loro considerazione come insieme è indispensabile nel valutare se in concreto possano sussistere effettivamente ipotesi in cui l'imposizione concordata si realizzi in concreto in assenza di indici effettivi di ricchezza.

³⁰⁹ L'idoneità è sostenuta - a seguito di una lunga riflessione in cui sono prese in considerazione le posizioni critiche - in BARABINO P., "Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'." *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.

dall'art. 9 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13 - che sono considerabili come gli indici di forza o di potenzialità economica su cui si fonda l'imposizione, nel rispetto del requisito dell'effettività della capacità contributiva.

Secondo gli esponenti della dottrina più inclini rispetto alla legittimità costituzionale del concordato preventivo biennale, tali garanzie sono complessivamente idonee - sulla base di un giudizio di ragionevolezza - a garantire che l'imposizione avvenga sempre in presenza di indici riconducibili, anche in maniera approssimativa, a una forza o potenzialità economica del contribuente.

Viceversa, la parte della dottrina più critica nei confronti dell'istituto ritiene che esse siano oggettivamente insufficienti a garantire che l'imposizione sia esercitata in presenza di indici effettivi di capacità contributiva, poiché non garantiscono che nella totalità delle ipotesi astrattamente configurabili l'imposizione avvenga in presenza di indici di capacità contributiva, e presentano aspetti discriminatori irragionevoli.

Alla luce di quanto analizzato, è possibile effettuare alcune considerazioni finali in merito al rapporto tra concordato preventivo biennale e requisito di effettività della capacità contributiva³¹⁰.

In primo luogo, è necessaria una valutazione sulla metodologia di elaborazione della proposta, in considerazione del fatto che essa si fonda su elementi riconducibili al singolo contribuente e li adegua ad ulteriori parametri connessi al mercato e al settore economico di riferimento mediante un procedimento automatizzato, che può condurre ad errori o imprecisioni a causa della generalizzazione statistica delle situazioni economico-patrimoniali dei contribuenti.

In secondo luogo, nella riflessione in merito al rispetto del requisito dell'effettività, è necessaria una considerazione seguita da una valutazione sulla presenza delle garanzie finalizzate a ridurre l'impatto delle circostanze che si possono verificare nel biennio di applicazione del concordato - idonee a far venire meno gli indici di ricchezza sui quali si deve fondare necessariamente l'imposizione (anche in caso di base imponibile concordata).

Di conseguenza, un'eventuale pronuncia di incostituzionalità riguardante l'istituto del concordato preventivo biennale, potrebbe avere ad oggetto la disciplina della metodologia - nella misura in cui essa è formulata in maniera tale da produrre gli errori precedentemente analizzati - oppure la

³¹⁰ Nella presente riflessione, l'effettività è intesa nella concezione in base alla quale il legislatore deve individuare elementi di fatto idonei a ricostruire, sia pure in via presuntiva, l'incremento patrimoniale o l'indice di potenzialità economica assunto a presupposto del tributo.

disciplina dei correttivi - nella misura in cui essa non garantisce in tutte le ipotesi astrattamente configurabili nel biennio di efficacia del concordato l'esercizio del potere impositivo in presenza di indici effettivi di ricchezza.

3.3 L'attualità della capacità contributiva nel concordato preventivo biennale

Al fine di analizzare il rapporto tra concordato preventivo biennale e requisito dell'attualità della capacità contributiva, è necessario richiamare alcune considerazioni già sviluppate nel presente lavoro, in particolare quelle relative al momento genetico dell'obbligazione tributaria³¹¹.

Come già precedentemente evidenziato, la disciplina del concordato preventivo biennale, nella configurazione delineata dal legislatore, determina *ex lege* l'insorgenza dell'obbligazione tributaria nel momento dell'accettazione della proposta formulata dall'Amministrazione finanziaria, da parte del contribuente³¹². L'obbligazione tributaria viene pertanto a sorgere in un momento antecedente rispetto alla concreta realizzazione del presupposto del tributo. Tale anticipazione temporale si pone strutturalmente in tensione con il requisito di attualità della capacità contributiva, poiché la manifestazione della forza economica cui il prelievo dovrebbe essere collegato potrebbe verificarsi, eventualmente, in un momento successivo rispetto a quello in cui sorge l'obbligazione tributaria³¹³
³¹⁴.

Al momento dell'accettazione della proposta, infatti, la capacità contributiva del soggetto passivo può essere solamente presunta, in quanto non risulta ancora concretamente manifestata³¹⁵. La disciplina dell'istituto si fonda, pertanto, sulla presunzione che la capacità contributiva stimata sulla base degli

³¹¹ Si rinvia al capitolo I del presente lavoro.

³¹² La natura ibrida del concordato preventivo biennale tra modello dichiarativo e costitutivo è sostenuta e sviluppata nel paragrafo 4.4 del capitolo I del presente lavoro.

³¹³ Di conseguenza, i profili più critici dell'istituto non riguardano il potenziale *vulnus* dell'effettività della capacità contributiva, bensì il fatto che sia previsto un meccanismo impositivo che determina la nascita di un'obbligazione tributaria basata su una forza o potenzialità economica manifestatasi in un periodo antecedente rispetto a quello in cui il tributo ha efficacia.

³¹⁴ Tale tensione è evidenziata in NICOTINA L., "*L'enigma del concordato preventivo biennale: un istituto che rischia di risolversi, nuovamente, in un fallimento.*" *Rivista Telematica di Diritto Tributario*, 9 gennaio 2024.

³¹⁵ La disciplina del concordato preventivo biennale è oggetto di critiche poiché, nonostante siano stati previsti dal legislatore numerosi correttivi e garanzie, configura un istituto che introduce strutturalmente un meccanismo impositivo fondato su informazioni pregresse a disposizione del Fisco, che determina l'esercizio del potere impositivo sulla base di un reddito "fittizio" che, solamente in ipotesi tassative e eccezionali³¹⁵, può essere sostituito dal reddito effettivamente conseguito dal contribuente. Pertanto, ciò che viene maggiormente criticato dalla dottrina è la legittimazione di un'imposizione fondata su valutazioni presuntive.

elementi disponibili al momento dell'elaborazione della proposta, presi in considerazione della metodologia, permanga durante il biennio di efficacia del concordato³¹⁶.

Alla luce di tali considerazioni, l'istituto presenta una tensione strutturale con il requisito dell'attualità della capacità contributiva³¹⁷.

L'ordinamento tributario conosce diverse ipotesi nelle quali viene richiesto al contribuente l'adempimento dell'obbligazione tributaria sulla base di un ammontare determinato in via preventiva, in un momento antecedente rispetto a quello in cui è realizzato il presupposto. L'esempio più significativo è quello degli acconti di imposta.

La Corte Costituzionale, chiamata a valutare la legittimità costituzionale di istituti in tensione con il requisito dell'attualità della capacità contributiva, ha affermato che le deroghe e le attenuazioni di tale requisito non possono essere giustificate esclusivamente sulla base dell'interesse fiscale, ma devono trovare fondamento in criteri di ragionevolezza e coerenza rispetto alla struttura del tributo³¹⁸.

Con specifico riferimento agli acconti di imposta, la Corte ha riconosciuto che essi si pongono in contrasto con il requisito dell'attualità della capacità contributiva, in quanto determinano un'anticipazione del prelievo rispetto alla definitiva manifestazione della capacità contributiva, tuttavia, la deroga fondata su meccanismi presuntivi non risulta arbitraria, laddove la presunzione risulti coerente rispetto a regole della comune esperienza³¹⁹. In base a tale impostazione, il legislatore può utilizzare dati relativi a periodi di imposta precedenti come indici della probabile sussistenza di una capacità contributiva futura solamente se, in base a quanto dimostrato dall'esperienza comune, tale previsione risulti verosimile e non arbitraria.

Gli acconti di imposta, sotto questo profilo, presentano alcune analogie rispetto al concordato preventivo biennale, poiché entrambi gli istituti determinano, almeno in parte, il carico tributario sulla base di una valutazione anticipata rispetto alla realizzazione definitiva del presupposto. Tuttavia, le

³¹⁶ La componente presuntiva dell'istituto è ampiamente evidenziata e analizzata in BARABINO P., *"Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'."* *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.

³¹⁷ La capacità contributiva deve sussistere nel momento in cui il tributo è applicato (MANZONI I., *Sul problema della costituzionalità delle leggi tributarie retroattive*. *Riv. dir. fin. sc. fin.* I, 1963, pp. 540 ss.; MICELI G. A., *Opere minori di diritto tributario*. Giuffrè, 1982, pp. 177 ss.; NUSSI M., *L'imputazione del reddito nel diritto tributario*. CEDAM, 1996, p. 168).

³¹⁸ L'analisi della giurisprudenza costituzionale in merito alle deroghe e all'attenuazione del requisito di attualità della capacità contributiva, è presente in BORIA P., FANTOZZI A., *Diritto tributario*. UTET, 2012, p. 92.

³¹⁹ Corte Cost. 3 luglio 1967, n. 77.

due discipline presentano alcune notevoli differenze strutturali, che assumono rilevanza nel giudizio di compatibilità con il principio di capacità contributiva.

La differenza fondamentale tra gli acconti e il concordato preventivo biennale riguarda la natura del versamento anticipato. Gli acconti di imposta non determinano definitivamente la base imponibile del tributo, ma costituiscono un versamento anticipato provvisorio dell'obbligazione tributaria, che verrà successivamente determinata nell'ammontare sulla base del reddito effettivamente conseguito dal contribuente nel periodo di imposta. Qualora l'importo versato anticipatamente risulti superiore a quello effettivamente dovuto, il contribuente ha diritto all'ottenimento di un rimborso o all'ottenimento di una compensazione in sede di dichiarazione³²⁰.

Pertanto, il meccanismo degli acconti non determina una definitiva cristallizzazione della base imponibile, ma si limita ad anticipare temporalmente il pagamento del tributo, la cui quantificazione risulta ancorata alla concreta manifestazione della capacità contributiva nel periodo in cui il presupposto è realizzato. Tale elemento assume un ruolo decisivo nella valutazione della ragionevolezza della disciplina ai sensi dell'art. 53, comma 1, Cost.

Nel concordato preventivo biennale, invece, la base imponibile viene determinata anticipatamente in maniera definitiva per il periodo di efficacia dell'istituto, salvo le specifiche ipotesi di cessazione e decadenza previste dalla disciplina normativa. L'eventuale divergenza tra reddito effettivamente conseguito e quello concordato non determina, in via generale, una riduzione automatica dell'obbligazione tributaria.

Un'ulteriore differenza riguarda la fonte della valutazione presuntiva posta alla base degli istituti. Nel caso degli acconti, la determinazione dell'importo dovuto si fonda sui dati risultanti dalle dichiarazioni precedenti, attraverso un meccanismo sostanzialmente statico.

La metodologia su cui si fonda il concordato preventivo biennale presenta invece caratteristiche molto articolate, poiché è finalizzata a determinare anticipatamente e in via definitiva la base imponibile. Al fine di rendere maggiormente attendibile la previsione sul reddito conseguito nel biennio di efficacia del concordato, la metodologia combina elementi dichiarati dal contribuente con indicatori economici, settoriali e macroeconomici.

³²⁰ Corte Cost. 3 luglio 1967, n. 77., analizzata in BORIA P., FANTOZZI A., *Diritto tributario*. UTET, 2012, pp. 99 e 806 ss; MELIS G., *Manuale di diritto tributario*. 2ª ed., Giappichelli Editore, 2020, pp. 79 ss.

Le differenze metodologiche attengono, pertanto, alle finalità diametralmente opposte tra gli istituti e al loro concreto funzionamento: mentre gli acconti di imposta presuppongono la successiva determinazione del reddito prodotto, il concordato preventivo biennale determina la sostituzione della base imponibile effettiva con una preventivamente concordata. Proprio tale caratteristica determina una maggiore tensione dell'istituto con il principio di capacità contributiva, rispetto alle altre ipotesi di anticipazione del pagamento previste dal diritto tributario³²¹.

Un'ultima rilevante differenza riguarda la componente consensuale, tipica del concordato preventivo biennale, del tutto assente nella disciplina degli acconti. La sua assenza nel caso degli acconti è coerente con il funzionamento dell'intera disciplina: al contribuente è richiesto un pagamento anticipato del tributo sulla base delle precedenti dichiarazioni, a cui non può sottrarsi volontariamente, tuttavia il sacrificio dell'attualità della capacità contributiva è ragionevole se viene concessa la restituzione al contribuente dei pagamenti in eccesso o la possibilità di compensare il proprio credito³²².

In definitiva, i principi sanciti dalla Corte Costituzionale in materia di acconti possono essere applicati al concordato preventivo biennale, alla luce delle analogie strutturali tra gli istituti, soffermandosi, tuttavia, sulle differenze che intercorrono tra gli istituti, che possono influenzare significativamente il giudizio di costituzionalità. Le riflessioni sviluppate dalla Consulta in tema di acconti, che dovrebbero essere estese al concordato preventivo biennale, attengono principalmente alla valutazione del requisito di attualità della capacità contributiva mediante il parametro del principio di ragionevolezza. Tale principio deriva in prima battuta dall'art. 3 Cost., ed è ricondotto dalla giurisprudenza della Corte all'art. 53, comma 1, Cost.³²³, quale sua specificazione in ambito tributario.

³²¹ Le ipotesi delineate dal legislatore in cui la base imponibile concordata cessa di essere efficace, attengono ad eventi che determinano il venir meno degli elementi in base ai quali la proposta era stata elaborata, ad esempio se il contribuente modifica radicalmente la propria attività in modo da rientrare in una categoria ISA differente rispetto a quella considerata al momento dell'elaborazione. Di conseguenza, la metodologia di elaborazione della proposta di concordato presenta un'ulteriore differenza rispetto alla disciplina degli acconti, in quanto è idonea a determinare una base imponibile superiore rispetto a quella precedentemente dichiarata, con alcuni limiti previsti dal legislatore, volti ad attenuare il contrasto tra l'istituto e il principio di capacità contributiva.

³²² Le valutazioni in merito alla consensualità tipica del concordato preventivo biennale saranno successivamente approfondite nella parte conclusiva del paragrafo.

³²³ Un approccio analogo emerge in BARABINO P., *“Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di ‘accordo-opzione’.”* *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.

La dinamica impositiva delineata dall'art. 9 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13 presenta ulteriori profili analoghi con i meccanismi presuntivi propri del diritto tributario. Essa si fonda sulla valorizzazione di dati inerenti al passato ritenuti idonei dal legislatore a rappresentare, secondo un criterio di ragionevolezza, la probabile esistenza della forza economica futura soggetta all'esercizio del potere impositivo³²⁴.

La struttura del concordato preventivo biennale presenta pertanto alcuni elementi riconducibili alla logica delle presunzioni legali, nella misura in cui il legislatore individua determinati elementi esistenti, ritenendoli idonei a fondare una previsione futura su una realtà economica che non si è ancora verificata. La questione centrale, ai fini del giudizio di compatibilità con l'art. 53, comma 1, Cost., si sostanzia quindi nella verifica della ragionevolezza del collegamento tra il dato storico, rielaborato mediante la metodologia, e la capacità contributiva richiesta nel momento in cui si realizza il presupposto, ovvero nel biennio di efficacia del concordato³²⁵.

La Corte Costituzionale ha elaborato alcuni importanti principi in tema di presunzioni legali nel diritto tributario, riconoscendo l'ammissibilità del ricorso a meccanismi presuntivi, a condizione che la presunzione sia fondata su un collegamento razionale tra il fatto noto e il fatto ignoto, tale da rendere plausibile, mediante un giudizio di ragionevolezza, che il secondo possa essere desunto dal primo secondo criteri di esperienza³²⁶. Tale ragionamento può essere esteso al giudizio sulla previsione della futura capacità contributiva³²⁷.

Risulta particolarmente significativa una decisione della Corte Costituzionale riguardante un meccanismo impositivo che prevedeva, in caso di omessa dichiarazione dei redditi soggetti alle imposte dirette, la permanenza dell'iscrizione a ruolo dei redditi accertati per l'anno precedente, con un incremento automatico del 10% per determinate categorie reddituali³²⁸. La Corte ha affermato

³²⁴ L'istituto del concordato preventivo biennale non può essere assimilato a una presunzione relativa - generalmente ammessa nel diritto tributario - poiché al contribuente non è sempre garantito il diritto alla prova contraria, cioè il diritto a dimostrare di aver percepito un reddito effettivo inferiore rispetto a quello concordato. L'ipotesi delineata dall'art. 19, comma 2, d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13, costituisce un caso specifico in cui questo diritto è effettivamente garantito, a determinate condizioni. Lo stesso ragionamento è applicabile alle cause di cessazione. Al di fuori di queste ipotesi, infatti, il contribuente non è titolare di alcun diritto alla prova contraria, pertanto non è possibile ricondurre l'istituto del concordato preventivo biennale alle presunzioni relative.

³²⁵ Cfr. BARABINO P., *"Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'."* *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.

³²⁶ Una considerevole ed esaustiva riflessione sull'approccio della Corte Costituzionale in merito alle presunzioni nel diritto tributario, è presente in MARCHESELLI A., *Le presunzioni nel diritto tributario. Dalle stime agli studi di settore*. Giappichelli, 2008.

³²⁷ Cfr. BARABINO P., *"Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'."* *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.

³²⁸ Corte Cost. 12 luglio 1967, n. 103.

come l'esistenza di reddito nell'anno precedente risulta idonea a rappresentare un indice razionale della presenza di una forza economica reddituale anche nell'anno successivo, idoneo a garantire il rispetto del principio di capacità contributiva³²⁹.

La Consulta ha sostanzialmente avallato una presunzione assoluta, poiché ha riconosciuto, in tale ipotesi, che il contribuente non potesse in alcun modo dimostrare di aver percepito un reddito inferiore nel periodo di imposta in cui è stato applicato il meccanismo presuntivo. Il meccanismo presuntivo è stato ritenuto ragionevole, in considerazione dei comportamenti illeciti del contribuente che determinano l'applicazione di tale regime fiscale.

Diversamente, nella medesima pronuncia, con riguardo a una specifica ipotesi di presunzione di aumento del reddito del 10%, la Corte Costituzionale ha affermato come fosse irragionevole precludere al contribuente di dimostrare di aver realizzato un reddito inferiore³³⁰. La Corte ha sancito l'impossibilità di presumere la variazione futura del reddito sulla base di dati dichiarati in precedenza, in assenza della possibilità per il contribuente di dimostrare di aver conseguito un reddito inferiore. Non risultava, infatti, alcun elemento storico su cui si potesse fondare razionalmente la previsione di un aumento fisso del reddito nel periodo successivo. Nel caso di specie, la presenza di un comportamento illecito precedente da parte del contribuente non è stata ritenuta sufficiente per giustificare l'aumento presuntivo del reddito.

Dalla giurisprudenza costituzionale emerge un importante principio generale: il ricorso a dati relativi a periodi di imposta antecedenti non è necessariamente incompatibile con il requisito dell'attualità della capacità contributiva. La compatibilità dipende dalla ragionevolezza del collegamento tra dati del passato e situazione economica futura del contribuente, nonché dalla presenza di elementi idonei a giustificare l'eventuale sacrificio della garanzia costituzionale³³¹.

Le considerazioni della Corte Costituzionale sopra esaminate risultano utili ai fini della valutazione del rapporto tra la disciplina del concordato preventivo biennale e il requisito di attualità della capacità contributiva. In tale prospettiva assume notevole rilievo la disciplina metodologica dell'istituto che non si fonda esclusivamente sui dati dichiarati dal contribuente, ma li integra con ulteriori

³²⁹ Le presenti riflessioni in merito all'orientamento della Corte Costituzionale in materia di presunzioni legali del diritto tributario, sono sviluppate in BORIA P., FANTOZZI A., *Diritto tributario*. UTET, 2012, pp. 97 ss.

³³⁰ La Corte Cost. ha ritenuto irragionevole la presunzione di uno sviluppo dell'attività del contribuente, con conseguente aumento del reddito, senza garantire al contribuente un diritto alla prova contraria.

³³¹ Tale principio è evidenziato in BORIA P., FANTOZZI A., *Diritto tributario*. UTET, 2012, pp. 97 ss.

informazioni di natura economica e settoriale, mediante un procedimento finalizzato a migliorare l'attendibilità della previsione sul reddito³³².

Un ulteriore aspetto distintivo tipico dell'istituto del concordato preventivo biennale consiste nella sua componente consensuale, che si manifesta mediante l'adesione volontaria del contribuente alla proposta del fisco³³³.

Tale elemento potrebbe assumere rilievo nel giudizio di ragionevolezza della disciplina dell'istituto, laddove si ritenga rilevante la valutazione prognostica preventiva del contribuente circa la propria capacità contributiva futura, ovvero sulla presenza futura di elementi idonei a giustificare il prelievo tributario nella misura concordata, riconducibili a una forza o potenzialità economica. L'adesione potrebbe essere considerata come un avallo della previsione elaborata mediante la metodologia, idoneo a rafforzarne l'efficacia. Il fatto che il contribuente abbia accettato la proposta potrebbe essere infatti letto come un segnale della corretta predeterminazione del reddito, in quanto il contribuente può essere considerato titolare di un elevato patrimonio conoscitivo, con riguardo alla propria attività economica³³⁴. L'adesione volontaria alla presunzione può essere impiegata come elemento per avvalorare la validità e la ragionevolezza.

Si tratta di un'impostazione non condivisa da una parte consistente della dottrina, in quanto l'art. 53, comma 1, Cost. opera a prescindere dalla volontà dei contribuenti³³⁵.

Di conseguenza, la facoltà di adesione non può tramutarsi in alcun modo in una rinuncia implicita ad una garanzia costituzionale.

La componente consensuale può assumere rilevanza esclusivamente nell'ambito complessivo di un giudizio di ragionevolezza quale elemento *ad adiuvandum* che rafforza il livello di attendibilità della previsione. Non può essere considerata come elemento autonomo sufficiente a fondare la legittimità costituzionale dell'istituto.

³³² Cfr. BARABINO P., "Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'." *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.

³³³ In questa prospettiva l'adesione volontaria non costituisce una deroga al principio costituzionale della capacità contributiva, ma assume rilievo nel valutare la ragionevolezza dell'istituto, alla luce del principio di capacità contributiva.

³³⁴ Tale impostazione è in parte condivisa da Paolo Barabino, nonostante egli si sia soffermato anche sul tema dell'asimmetria informativa tra contribuente e fisco: l'asimmetria riguarda la conoscenza delle modalità mediante le quali è elaborata la proposta, che è assente dal lato del contribuente (BARABINO P., "Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'." *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025).

³³⁵ Cfr. GIOVANNINI A., "L'onere impositivo 'à la carte' e il concordato biennale." *Rivista di Diritto Tributario*, 2023; NICOTINA L., "L'enigma del concordato preventivo biennale: un istituto che rischia di risolversi, nuovamente, in un fallimento." *Rivista Telematica di Diritto Tributario*, 9 gennaio 2024; MASTROIACOVO V., "Proposta automatizzata senza spazio per il contraddittorio." *Il Sole 24 Ore*, 10 ottobre 2024.

Un ulteriore profilo problematico della disciplina del concordato preventivo biennale attiene alla possibilità che la base imponibile concordata risulti superiore rispetto al reddito precedentemente dichiarato dal contribuente³³⁶. Sulla base dei principi elaborati dalla Corte Costituzionale³³⁷, la disciplina del concordato preventivo biennale non può prevedere la presunzione di un aumento del reddito del contribuente rispetto a quanto precedentemente dichiarato, salvo che non sussistano elementi idonei a giustificare la previsione di tale aumento.

In tale prospettiva assume una notevole rilevanza l'art. 9, comma 3-bis, del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13, che introduce determinati limiti quantitativi della proposta, prevedendo che non possa eccedere determinati valori percentuali rispetto a quanto dichiarato dal contribuente nei periodi di imposta precedenti, con una differenziazione riconducibile al livello di affidabilità fiscale presentato dal contribuente³³⁸.

La disposizione risulta finalizzata a limitare il rischio che la metodologia di elaborazione della proposta determini un aumento eccessivo ingiustificato della base imponibile rispetto alla situazione reddituale del contribuente precedentemente dichiarata. Si tratta di una misura volta a rendere coerente la disciplina del concordato con i principi sanciti dalla Consulta³³⁹.

Tuttavia, tale disposizione non determina il venir meno di determinati profili problematici. Innanzitutto, la differenziazione del limite quantitativo in ragione del livello di affidabilità fiscale potrebbe essere ritenuta contraria al principio di ragionevolezza. L'indicatore ISA, infatti, non costituisce un criterio idoneo a rappresentare le reali dimensioni e le caratteristiche specifiche dell'attività del contribuente, che possono incidere in concreto sull'ammontare della base imponibile. Pertanto, il maggior aumento del reddito a cui sono soggetti i contribuenti con un'affidabilità inferiore potrebbe non essere ritenuto ragionevole, in quanto il criterio non risulta idoneo a giustificare razionalmente la previsione di un futuro aumento del reddito³⁴⁰.

³³⁶ Tale profilo critico è ampiamente analizzato in NICOTINA L., *“L'enigma del concordato preventivo biennale: un istituto che rischia di risolversi, nuovamente, in un fallimento.”* *Rivista Telematica di Diritto Tributario*, 9 gennaio 2024.

³³⁷ Corte Cost. 12 luglio 1967, n. 103.

³³⁸ Non può eccedere del 10%, se il contribuente presenta un livello di affidabilità fiscale pari a 10, nel periodo di imposta antecedente; del 15%, se il livello di affidabilità fiscale era pari o superiore a 9, ma inferiore a 10; del 25%.

³³⁹ L'introduzione del nuovo art. 9, comma 3-bis, d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13, è stata analizzata in MASTROIACOVO V., *Cpb, tra interventi correttivi e critiche della dottrina. Il sole 24 ore*, 29 giugno 2025.

³⁴⁰ Tali aspetti critici sono evidenziati in CARDELLA P. L., *Il concordato preventivo biennale: l'elaborazione della proposta, la sua accettazione ed il marginale impiego delle “nuove tecnologie”*. *Rivista Telematica di Diritto Tributario*. 2024.

In secondo luogo, l'applicazione pedissequa alla disposizione dei principi stabiliti dalla Corte Costituzionale in materia di presunzioni legali, potrebbe determinarne l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 53, comma 1, Cost. a prescindere dalla differenziazione di trattamento tra i contribuenti. L'incremento presuntivo della base imponibile rispetto al reddito storico richiede, infatti, una specifica giustificazione razionale³⁴¹. La Corte ha affermato come, il semplice fatto di aver realizzato determinati redditi in passato, non costituisce un elemento sufficiente per presumere un aumento automatico del reddito futuro. La metodologia di elaborazione della proposta potrebbe essere ritenuta inidonea a giustificare qualsiasi previsione in merito a un aumento futuro del reddito, in quanto si fonda su indici statistici che non prendono in considerazione lo sviluppo della singola attività del contribuente³⁴².

Anche in tale ambito potrebbe assumere un forte rilievo la componente consensuale dell'istituto³⁴³: la scelta di adesione da parte del contribuente alla proposta potrebbe essere intesa, infatti, come un riconoscimento implicito da parte del contribuente di un prevedibile aumento della base imponibile nel biennio di efficacia del concordato.

Di conseguenza, il concordato preventivo biennale non corrisponde ad una presunzione legale imposta unilateralmente dall'Amministrazione finanziaria. Al contrario, può essere definito come un regime opzionale a cui il contribuente sceglie liberamente di aderire³⁴⁴. Nel momento della scelta di adesione, il contribuente effettua una valutazione prognostica sulla sua concreta futura possibilità di adempiere all'obbligazione tributaria nella misura concordata³⁴⁵. In coerenza con tale impostazione, il contribuente, qualora non preveda un incremento del proprio reddito sufficiente a garantire la sussistenza della capacità contributiva durante il biennio di efficacia del concordato, può scegliere di non aderire alla proposta³⁴⁶.

³⁴¹ Cfr. BORIA P., FANTOZZI A., *Diritto tributario*. UTET, 2012, pp. 97 ss.

³⁴² Tali profili critici emergono in CARDELLA P. L., *Il concordato preventivo biennale: l'elaborazione della proposta, la sua accettazione ed il marginale impiego delle "nuove tecnologie"*. *Rivista Telematica di Diritto Tributario*. 2024.

³⁴³ In tale direzione si orienta BARABINO P., *"Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'."* *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.

³⁴⁴ Cfr. FICARI V., *Accordi e "formazione condivisa" di atti impositivi e di valori imponibili alla luce della riforma tributaria.* *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 2, 2024, pp. 259-282.

³⁴⁵ Cfr. MARELLO E., *Il rischio del tributo - il fondamento dei concordati preventivi biennali in materia fiscale.* *Riv. dir. fin.* II, 2006.

³⁴⁶ Cfr. BARABINO P., *"Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'."* *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.

Il ruolo dell'adesione nel giudizio di ragionevolezza è rafforzato dal fatto che il contribuente, disponendo di informazioni privilegiate attinenti alla propria attività economica e al proprio settore di riferimento, può valutare la plausibilità della crescita del reddito prospettata dall'Amministrazione finanziaria³⁴⁷.

Tuttavia, tale impostazione è soggetta ai limiti già evidenziati³⁴⁸. La componente consensuale non può essere considerata idonea a giustificare una rinuncia alla garanzia costituzionale, ma può essere impiegata come elemento rafforzativo nella valutazione sulla ragionevolezza della disciplina, nel complesso di una serie di elementi come il funzionamento metodologico e le garanzie previste dal legislatore a tutela della capacità contributiva.

Un ulteriore elemento utile per valutare la compatibilità costituzionale del concordato preventivo biennale consiste nel confronto con i regimi forfettari mediante i quali si determina anticipatamente l'ammontare dei costi sostenuti dal contribuente, in particolare quello previsto all'art. 1, commi 54-89, l. 23 dicembre 2014, n. 190³⁴⁹.

Anche tale disciplina prevede una determinazione preventiva dei costi che incide direttamente sull'ammontare della base imponibile e che non è in alcun modo ricollegabile a dati attinenti al singolo contribuente, in quanto è determinata in modo "standard" dal legislatore. A differenza del concordato preventivo biennale, l'applicazione del regime forfettario avviene automaticamente, a condizione che il contribuente possieda i requisiti previsti dalla legge. La Corte Costituzionale, pur non essendosi mai pronunciata sulla legittimità costituzionale dei regimi forfettari sotto il profilo dell'attualità del principio di capacità contributiva, ha sostenuto che essi non risultano contrari all'art. 53, comma 1, Cost., se l'imposizione viene ancorata a indici economici attuali e ragionevoli, non arbitrari³⁵⁰. La determinazione forfettaria dei costi non osta al requisito dell'attualità poiché

³⁴⁷ Cfr. MARELLO E., *Il rischio del tributo - il fondamento dei concordati preventivi biennali in materia fiscale*. Riv. dir. fin. II, 2006; BARABINO P., "Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'." *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.

³⁴⁸ Cfr. NICOTINA L., "L'enigma del concordato preventivo biennale: un istituto che rischia di risolversi, nuovamente, in un fallimento." *Rivista Telematica di Diritto Tributario*, 9 gennaio 2024; MASTROIACOVO V., "Proposta automatizzata senza spazio per il contraddittorio." *Il Sole 24 Ore*, 10 ottobre 2024.

³⁴⁹ Il confronto tra i regimi forfettari e il concordato preventivo biennale è ammissibile se si adotta un'impostazione analoga a quella adottata in BARABINO P., "Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'." *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.

³⁵⁰ Con riguardo ad alcune riflessioni sulla legittimità costituzionale dei meccanismi forfettari o presuntivi di determinazione dell'imponibile, si rinvia a MOSCHETTI F., *La proposta di tassazione del reddito normale: valutazioni critiche e profili di legittimità costituzionale*. Rass. dir. trib. I, 1997; TOSI L., *Su un'ipotesi di tassazione del reddito normale: problematiche applicative e costituzionali*. Riv. dir. fin. sc. fin. I, 1990; LECCISOTTI M., *Per un'imposta sul reddito normale*. Il Mulino, 1990, pp. 400 ss.

l'imposizione tiene conto degli utili conseguiti dal contribuente nel periodo di imposta, a cui si sommano i costi determinati in modo forfettario in base a studi e valutazioni effettuate dal legislatore. Di conseguenza, la base imponibile frutto dell'applicazione dei costi determinati in modo forfettario, risulta ancorata a indici riferibili direttamente alla realtà economica attuale del contribuente, in quanto la componente attiva del reddito coincide con quella realmente percepita dal soggetto passivo. La differenza principale tra i regimi forfettari "tradizionali" e l'istituto del concordato preventivo biennale riguarda il fatto che, sulla base della disciplina di quest'ultimo, si determina l'intero ammontare della base imponibile in via preventiva rispetto alla manifestazione concreta del presupposto. Gli indici di ricchezza su cui si fonda il concordato preventivo biennale si riferiscono, infatti, esclusivamente al periodo antecedente rispetto a quello in cui ha efficacia il tributo, e sono ritenuti presenti in via presuntiva anche al momento dell'imposizione³⁵¹. Nonostante la metodologia di elaborazione disciplinata all'art. 9 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13 possa essere ritenuta idonea a determinare verosimilmente, in via presuntiva, la situazione futura del contribuente, essa non consente di attribuire alcun rilievo ad aspetti connessi alla realtà economica del soggetto passivo durante il biennio di efficacia del concordato^{352 353}.

Per tali ragioni, nonostante la metodologia elaborata dal legislatore risulti più complessa e personalizzata rispetto ad altri strumenti presuntivi, essa non elimina totalmente il problema della distanza temporale tra la base imponibile determinata in via preventiva e la manifestazione in concreto del presupposto.

Un istituto la cui componente consensuale è stata ampiamente valorizzata dalla dottrina è l'accertamento con adesione³⁵⁴. La sua legittimità costituzionale, con riguardo all'art. 53, comma 1, Cost., dipende proprio dalla determinazione della capacità contributiva mediante l'adesione. L'accordo risulta legittimo nella misura in cui risulti idoneo a determinare una base imponibile che

³⁵¹ Cfr. FICARI V., *Accordi e "formazione condivisa" di atti impositivi e di valori imponibili alla luce della riforma tributaria.* *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 2, 2024, pp. 259-282.

³⁵² Una volta accettata la proposta, il contribuente, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13, si impegna a pagare i tributi nella misura concordata e, salvo ipotesi eccezionali, non può più subire l'esercizio del potere impositivo sulla base del reddito effettivamente percepito.

³⁵³ Cfr. CARDELLA P. L., *Il concordato preventivo biennale: l'elaborazione della proposta, la sua accettazione ed il marginale impiego delle "nuove tecnologie"*. *Rivista Telematica di Diritto Tributario*. 2024.

³⁵⁴ Per una riflessione più ampia sull'istituto dell'accertamento con adesione, si rinvia a MARELLO E., *L'accertamento con adesione*. Giappichelli, 2000, pp. 24 ss.; VERSIGLIONI M., *Accordo e disposizione nel diritto tributario*. Giuffrè editore, 2001, pp. 49 ss.; BORIA P., FANTOZZI A., *Diritto tributario*. UTET, 2012, pp. 752 ss.; MARCHESELLI A., *Manuale di diritto tributario: parte generale*, Giuffrè Editore, 2024, pp. 275 ss.

non sia palesemente difforme dalla realtà economica del contribuente. Non può, pertanto, tradursi in una rinuncia arbitraria dell'Amministrazione finanziaria al tributo dovuto, e non può configurarsi come una libera negoziazione dell'imposta³⁵⁵. Il rispetto del principio di capacità contributiva è garantito dal contraddittorio che si svolge tra Fisco e contribuente, con il quale quest'ultimo manifesta il suo diritto a un'imposizione fondata su indici di ricchezza che si possano ritenere ragionevolmente presenti nel periodo in cui si è realizzato il presupposto. Il concordato preventivo biennale presenta due aspetti evidenti che lo differenziano dall'accertamento con adesione³⁵⁶. In primo luogo, il d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13 non prevede alcun contraddittorio nel momento di elaborazione della proposta³⁵⁷. Da un lato, il contribuente è titolare esclusivamente di un diritto di *opt in* rispetto alla proposta elaborata unilateralmente dall'Amministrazione finanziaria, senza partecipare alla fase di determinazione della base imponibile concordata³⁵⁸. Si tratta di una garanzia inferiore rispetto a quanto previsto per l'accertamento con adesione, poiché il contribuente non può far valere alcuna pretesa nei confronti del Fisco a tutela della propria capacità contributiva³⁵⁹. Dall'altro lato, l'accertamento con adesione è un istituto che interviene *ex post* rispetto alla realizzazione del presupposto del tributo, mentre il concordato preventivo biennale opera *ex ante*, determinando anticipatamente l'ammontare della base imponibile.

Ne consegue che entrambi gli istituti prevedono una ricostruzione della capacità contributiva fondata sulla partecipazione del contribuente al procedimento - pur restando, in entrambi i casi, atti di natura autoritativa e non negoziale, secondo l'impostazione dottrinale maggioritaria - tuttavia il concordato preventivo biennale costituisce una previsione, la cui conformità con l'art. 53, comma 1, Cost. deve essere valutata sulla base di un giudizio di ragionevolezza, che deve tenere conto sia della metodologia di elaborazione della proposta, sia delle garanzie previste dal d.lgs. 12 febbraio 2024, n.

³⁵⁵ Si rinvia al paragrafo 4.5 del capitolo I del presente lavoro sul principio di indisponibilità dell'obbligazione tributaria.

³⁵⁶ Un richiamo specifico all'accertamento con adesione nell'analisi sulla disciplina del concordato preventivo biennale è presente in BARABINO P., "Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'." *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.

³⁵⁷ NICOTINA L., "L'enigma del concordato preventivo biennale: un istituto che rischia di risolversi, nuovamente, in un fallimento." *Rivista Telematica di Diritto Tributario*, 9 gennaio 2024; MASTROIACOVO V., "Proposta automatizzata senza spazio per il contraddittorio." *Il Sole 24 Ore*, 10 ottobre 2024; FICARI V., *Accordi e "formazione condivisa" di atti impositivi e di valori imponibili alla luce della riforma tributaria.* *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 2, 2024, pp. 259-282. BARABINO P., "Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'." *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.

³⁵⁸ Tale aspetto è evidenziato in BARABINO P., "Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'." *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.

³⁵⁹ L'importanza del contraddittorio nei procedimenti tributari è evidenziata in RAGUCCI G., *Il contraddittorio nei procedimenti tributari*. Giappichelli, 2009.

13, finalizzate ad assicurare un'imposizione fondata su indici di forza o potenzialità economica, nei casi in cui si verificano situazioni fattuali idonee ad alterare l'attendibilità della proposta.

Pertanto, nell'accertamento con adesione, la consensualità è funzionale a verificare la capacità contributiva manifestata dal contribuente, mentre nel concordato preventivo biennale rappresenta un elemento funzionale a valutare l'attendibilità della previsione futura, che non può essere ritenuto di per sé idoneo a garantire il rispetto del principio di capacità contributiva.

Alla luce delle osservazioni precedenti è possibile formulare diverse considerazioni finali in merito al rapporto tra attualità della capacità contributiva e concordato preventivo biennale, mediante l'analisi dei singoli aspetti del concordato preventivo biennale che assumono rilievo nell'ambito di un eventuale giudizio sulla ragionevolezza della disciplina.

Un primo profilo riguarda la metodologia di elaborazione della proposta. Tale elemento assume un peso molto rilevante nella valutazione sulla compatibilità dell'istituto con l'art. 53, comma 1, Cost., poiché costituisce il principale strumento mediante il quale il legislatore ha tentato di garantire un collegamento ragionevole tra base imponibile concordata e capacità contributiva nel biennio di efficacia del concordato³⁶⁰.

Sul versante favorevole, la metodologia può essere considerata idonea ad assicurare che l'imposizione sia riconducibile a una situazione economica del contribuente³⁶¹. A differenza di altri istituti del diritto tributario, come i già citati acconti di imposta, il concordato preventivo biennale non si fonda sull'applicazione esclusiva di criteri standardizzati e applicabili in via generale a tutti i contribuenti, ma prevede una proposta personalizzata, che si fonda sui dati dichiarati dal singolo soggetto, integrati mediante indicatori riferiti al settore di appartenenza e alla situazione macroeconomica.

Sulla base di quanto affermato dalla Corte Costituzionale in materia di presunzioni, tale caratteristica, nell'ambito di un giudizio di ragionevolezza, potrebbe essere considerata idonea ad assicurare che il prelievo non sia del tutto spersonalizzato, ma riconducibile a indici riferibili al singolo contribuente, che si possono ritenere verosimilmente presenti nel momento dell'imposizione.

³⁶⁰ Cfr. CARDELLA P. L., *Il concordato preventivo biennale: l'elaborazione della proposta, la sua accettazione ed il marginale impiego delle "nuove tecnologie"*. *Rivista Telematica di Diritto Tributario*. 2024.

³⁶¹ Tale posizione emerge in BARABINO P., *"Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'."* *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.

In questa prospettiva, la previsione reddituale risulta determinata mediante un procedimento finalizzato a rappresentare, con un determinato grado di probabilità, la capacità contributiva futura del soggetto.

Sul versante critico, la metodologia presenta alcuni limiti significativi, in quanto offre una personalizzazione solo parziale³⁶². I meccanismi ISA, infatti, implicano necessariamente una componente statistica, poiché la posizione del contribuente è valutata anche mediante il confronto con un gruppo statistico di riferimento. Pertanto, la rilevanza della sua singola situazione concreta risulta fortemente ridimensionata.

Il contribuente potrebbe, infatti, presentare caratteristiche individuali che non sono adeguatamente rappresentate dagli indicatori utilizzati ai fini della determinazione della proposta.

La criticità risulta evidente se si considera la disposizione che determina un aumento automatico della base imponibile concordata in caso di affidabilità fiscale inferiore a 10³⁶³. In tale ipotesi l'aumento non risulta necessariamente riconducibile a caratteristiche specifiche del contribuente, ma deriva dall'applicazione di un criterio standardizzato connesso al punteggio ISA conseguito.

Di conseguenza, la presunzione su cui si fonda il concordato preventivo biennale presenta un'individualizzazione solo parziale. Tale aspetto potrebbe rilevare in un ipotetico giudizio di legittimità costituzionale, in quanto la Corte Costituzionale ha affermato in diverse occasioni che una presunzione dell'esistenza di una capacità contributiva futura dovrebbe fondarsi su un collegamento diretto con la situazione economica specifica del soggetto passivo.

Un secondo elemento analogamente rilevante nell'ambito di un giudizio sulla ragionevolezza dell'istituto riguarda le garanzie previste dagli artt. 21 e 19, comma 2, del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13. La funzione principale di tali disposizioni è quella di garantire il venire meno degli effetti del concordato preventivo biennale qualora sopravvengano circostanze idonee a determinare un mutamento significativo della situazione economica in base alla quale era stata elaborata la proposta. La *ratio* di tali meccanismi consiste, pertanto, nel garantire un elevato livello di attendibilità della presunzione, per tutelare il principio di capacità contributiva. Infatti, tali disposizioni assicurano che

³⁶² Tale posizione emerge in CARDELLA P. L., *Il concordato preventivo biennale: l'elaborazione della proposta, la sua accettazione ed il marginale impiego delle "nuove tecnologie"*. Rivista Telematica di Diritto Tributario. 2024.

³⁶³ Questo aspetto è evidenziato con particolare attenzione in CARDELLA P. L., *Il concordato preventivo biennale: l'elaborazione della proposta, la sua accettazione ed il marginale impiego delle "nuove tecnologie"*. Rivista Telematica di Diritto Tributario. 2024.

l'imposizione concordataria sia esclusa qualora la capacità contributiva stimata al momento dell'elaborazione della proposta non si possa ritenere ragionevolmente sussistente durante il biennio di efficacia del concordato³⁶⁴.

Sul versante critico, le garanzie presentano tre limiti fondamentali, già analizzati nel paragrafo precedente³⁶⁵.

In primo luogo, la loro applicazione è limitata alle ipotesi tassativamente previste dal legislatore o individuate mediante il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze richiamato dell'art. 19, comma 2 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13.

In secondo luogo, la soglia del 30% prevista dall'art. 19, comma 2 è idonea a determinare dubbi in un giudizio di ragionevolezza, in quanto risulta difficile motivare razionalmente la disparità di trattamento tra i contribuenti che si trovino nell'ambito di applicazione della soglia e quelli che risultino appena al di fuori, ad esempio in caso di scostamento del 29%.

Infine, tali garanzie presentano un limite strutturale, ossia la loro operatività *ex post*: esse operano successivamente rispetto alla formazione del vincolo tributario. Non risultano, pertanto, idonee a eliminare il problema strutturale del conflitto tra l'istituto e l'attualità della capacità contributiva, ma intervengono per attenuarne le conseguenze nei casi in cui la previsione risulti successivamente inattendibile.

La loro finalità non consiste, pertanto, nel rendere attuale una capacità contributiva non ancora esistente al momento dell'imposizione, ma nell'assicurare che una previsione ragionevole non possa essere applicata qualora si siano verificati elementi concreti nel biennio che denotano il venir meno della capacità contributiva stimata.

Un ulteriore elemento da considerare nel potenziale giudizio di ragionevolezza riguarda la componente consensuale dell'istituto. Come precedentemente evidenziato, essa costituisce un aspetto *sui generis* tipico del concordato preventivo biennale, assente negli altri meccanismi presuntivi del diritto tributario.

³⁶⁴ L'idoneità delle garanzie a garantire il rispetto del principio di capacità contributiva è evidenziata in BARABINO P., "Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'." *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.

³⁶⁵ Cfr. GIOVANNINI A., "L'onere impositivo 'à la carte' e il concordato biennale." *Rivista di Diritto Tributario*, 2023; NICOTINA L., "L'enigma del concordato preventivo biennale: un istituto che rischia di risolversi, nuovamente, in un fallimento." *Rivista Telematica di Diritto Tributario*, 9 gennaio 2024; MASTROIACOVO V., "Proposta automatizzata senza spazio per il contraddittorio." *Il Sole 24 Ore*, 10 ottobre 2024.

Sul versante favorevole, la consensualità può essere interpretata quale espressione del principio di autoresponsabilità del contribuente³⁶⁶. Tale principio si sostanzia nella valutazione prognostica effettuata dal soggetto passivo sulla propria situazione economica futura, mediante informazioni relative ad aspetti inerenti alla propria attività specifica e, altresì, riguardanti il settore di mercato in cui opera.

Con riferimento alla concreta attività economica del contribuente, si può assumere con un certo grado di certezza, che disponga di informazioni sui volumi dell'attività produttiva, sugli investimenti e i comportamenti della clientela. Tali elementi garantiscono al soggetto passivo un elevato grado di consapevolezza sullo sviluppo futuro della propria attività, che risulta decisivo nella scelta sull'adesione alla proposta. Il patrimonio conoscitivo si estende normalmente all'intero settore economico in cui opera³⁶⁷.

In questa prospettiva, l'adesione al concordato potrebbe essere considerata come un aspetto che rafforza la ragionevolezza della previsione sul reddito futuro, in quanto il contribuente esprime una scelta consapevole basata su una valutazione anticipata della propria capacità futura a fronteggiare l'obbligazione tributaria.

Non avviene, pertanto, una rinuncia da parte del contribuente al principio di capacità contributiva, ma di una scelta informata di adesione ad un regime fiscale forfettario preventivo che - anche in considerazione della metodologia di elaborazione della proposta - implica un alto livello di verosimiglianza tra base imponibile concordata e la situazione economica attesa.

Tale impostazione si scontra con diverse obiezioni da parte della dottrina³⁶⁸.

³⁶⁶ Cfr. BARABINO P., *"Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'."* *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.

³⁶⁷ Il contribuente mediamente diligente è, infatti, a conoscenza della propria struttura produttiva, pertanto può ragionevolmente stimare il volume di attività che è in grado di sostenere nel biennio successivo. Ad esempio, il titolare di uno studio professionale con un certo numero di collaboratori e con una clientela consolidata, può essere ritenuto ragionevolmente in grado di prevedere approssimativamente il numero di prestazioni che potrà erogare nel biennio successivo. Analogamente, sul piano degli investimenti, il contribuente conosce i propri piani di sviluppo o di ridimensionamento. Ad esempio, se ha effettuato degli investimenti rilevanti nell'anno precedente, può ragionevolmente prevedere un aumento dei ricavi nel biennio seguente. Infine, sul piano dei comportamenti della clientela, il contribuente dispone normalmente di informazioni rilevanti in base alle quali può scegliere se aderire o meno alla proposta. Ad esempio può conoscere la solidità finanziaria dei clienti, la presenza di contratti pluriennali, la fedeltà della clientela, nonché il rischio di abbandono. Il contribuente che opera in un determinato settore ha, inoltre, una conoscenza normalmente superiore dell'andamento di quel settore a livello macro, con la possibilità di prevedere potenziali oscillazioni economiche rilevanti anche nella sua attività specifica.

³⁶⁸ Cfr. NICOTINA L., *"L'enigma del concordato preventivo biennale: un istituto che rischia di risolversi, nuovamente, in un fallimento."* *Rivista Telematica di Diritto Tributario*, 9 gennaio 2024; MASTROIACOVO V., *"Proposta automatizzata senza spazio per il contraddittorio."* *Il Sole 24 Ore*, 10 ottobre 2024.

Il principale limite è costituito dall'incertezza intrinseca delle previsioni relative a un periodo biennale^{369 370}. Il contribuente, pur essendo in possesso di informazioni privilegiate sulla propria attività e di informazioni tendenzialmente dettagliate e cospicue sul settore economico di riferimento, non ha la capacità di prevedere con certezza l'incidenza di fattori esterni non controllabili, quali l'andamento del mercato, le variazioni della domanda, la situazione economica generale o il comportamento futuro della clientela³⁷¹.

Il possesso di informazioni relative alla propria attività economica è una condizione che non garantisce l'affidabilità della previsione della capacità contributiva³⁷². La scelta di adesione si fonda su una valutazione probabilistica, che può essere soggetta ad errori, o che può risultare non corretta a causa di eventi difficilmente prevedibili idonei a incidere sulla situazione economica del contribuente³⁷³.

³⁶⁹ Diverse critiche in merito all'efficacia pluriennale del concordato sono presenti in GRASSI L., *Il concordato preventivo triennale nel quadro dei principi costituzionali. Il fisco*. 2003, pp. 4045 ss.

³⁷⁰ Per un'analisi più generale sugli effetti ultrannuali e sull'autonomia dei periodi di imposta è presente in CONTRINO A., *Sulla lenta "agonia" della decadenza dei tributi diretti e il "colpo di grazia" della sentenza delle SS. UU. n. 8500/2021*. *Riv. dir. trib.* I, 2022, pp. 653 ss. Sui precedenti di efficacia ultrannuale della dichiarazione, cfr. STEVANATO D., *Le dichiarazioni tributarie: evoluzione normativa e prospettive attuali*, in GLENDI C. et al. (a cura di), *Per un nuovo ordinamento tributario*. CEDAM, 2019, pp. 1151 ss.

³⁷¹ Per quanto riguarda i volumi dell'attività del contribuente, l'orizzonte biennale risulta problematico soprattutto sotto il profilo delle variazioni imprevedibili, che diventano tanto più probabili, quanto più è ampio l'orizzonte temporale di riferimento. Con riguardo agli investimenti, è necessario distinguere tra due categorie: gli investimenti già effettuati e quelli programmati. Se sono già stati realizzati, la conoscenza del contribuente è inevitabile. Tuttavia, la loro idoneità ad aumentare la capacità produttiva non si traduce in un corrispondente aumento dei ricavi, che dipende da fattori che sono soggetti a numerose variabili che possono verificarsi nel biennio. Se gli investimenti sono programmati, l'incidenza dell'orizzonte temporale biennale è ancora superiore: i piani di investimento possono non realizzarsi per ragioni finanziarie, di mercato o di opportunità, che possono verificarsi con una probabilità maggiore, tanto più è ampio l'orizzonte temporale di riferimento. Un ulteriore aspetto incerto sul piano temporale, riguarda la durata dei costi aggiuntivi e della diminuzione temporanea della redditività presenti normalmente nella fase di avvio di un nuovo investimento. Di conseguenza, la conoscenza da parte del contribuente dei propri investimenti, può non essere considerata sufficiente a garantire una stima affidabile del reddito futuro in un orizzonte temporale biennale. Una riflessione parzialmente analoga può essere svolta con riferimento alla conoscenza della clientela. Con il prolungarsi dell'orizzonte temporale, possono intervenire una serie di fattori non conoscibili dal contribuente al momento dell'accettazione della proposta e non controllabili, che possono alterare in maniera significativa la situazione economica dei propri clienti, in modo da incidere significativamente sui ricavi del contribuente. Potrebbero, inoltre variare i comportamenti di acquisto della clientela, in maniera meno prevedibile per il contribuente, se si considera un orizzonte temporale relativamente ampio, come un biennio. Il contribuente, al momento dell'adesione, dispone di una base informativa ragionevole relativa alla propria clientela, ma può difficilmente prevedere con precisione quanti clienti acquisirà o perderà nel biennio successivo. Tale incertezza determina una significativa perdita di significato della componente consensuale dell'istituto, nella valutazione complessiva sulla sua conformità con l'art. 53, comma 1, Cost.

³⁷² Tale impostazione è sostenuta da Paolo Barabino che, tuttavia, sottolinea contestualmente l'«asimmetria informativa» determinata dal fatto che il contribuente non possieda l'effettiva conoscenza dei criteri ISA mediante i quali è elaborata la proposta a cui aderisce (BARABINO P., *"Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'."* *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025).

³⁷³ Un ulteriore aspetto problematico che si collega a quello evidenziato nel testo consiste nella mancanza del contraddittorio nella disciplina delineata nel d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13 - a differenza di quanto previsto dalla legge delega. L'assenza del contraddittorio ha ridotto la componente negoziale dell'istituto, rendendo più difficile una ricostruzione analitica della capacità contributiva futura, in quanto il contribuente non può fare valere le proprie ragioni e osservazioni nella fase di elaborazione della proposta. L'adesione del contribuente è ridotta, pertanto, a una scelta di *opt*

Inoltre, l'irrevocabilità del consenso manifestato al momento dell'adesione riduce ulteriormente l'idoneità della componente consensuale a garantire la permanenza della capacità contributiva durante l'intero biennio di efficacia del concordato³⁷⁴.

Alla luce delle considerazioni in merito agli elementi rilevanti in un eventuale giudizio sulla ragionevolezza del concordato preventivo biennale, risulta difficile concludere l'analisi presentando una valutazione esclusivamente favorevole o contraria sulla legittimità costituzionale dell'istituto. La disciplina presenta elementi che possono incidere positivamente nel giudizio di ragionevolezza, quali la personalizzazione della proposta, la complessità della metodologia, l'esistenza di meccanismi correttivi e la presenza della componente consensuale.

Sulla base di tali elementi non può essere sostenuta l'arbitrarietà completa nella determinazione preventiva della base imponibile, poiché risulta manifesta l'esistenza di una valutazione prognostica elaborata mediante criteri predeterminati.

Al contempo, non può essere esclusa la sussistenza di una tensione strutturale con il requisito di attualità della capacità contributiva, poiché l'istituto determina l'esercizio del potere impositivo sulla base di una ricchezza prognosticata, non ancora concretamente realizzata al momento dell'adesione. Di conseguenza, l'eventuale giudizio sulla conformità costituzionale dell'istituto dovrebbe verificare l'idoneità della disciplina, alla luce del criterio di ragionevolezza, ad assicurare un adeguato grado di attendibilità del collegamento tra la previsione del reddito posta alla base del concordato e la forza economica effettivamente riferibile al contribuente nel biennio di efficacia dell'istituto.

3.4 Possibili scenari riguardanti il rapporto tra interesse fiscale e attualità della capacità contributiva nel concordato preventivo biennale

Prima di analizzare il potenziale ruolo dell'interesse fiscale nell'ambito di un giudizio sulla legittimità costituzionale del concordato preventivo biennale, è necessario risolvere la questione ancora pendente sulla rilevanza dell'interesse fiscale sul piano dei diritti costituzionali.

in. (NICOTINA L., "L'enigma del concordato preventivo biennale: un istituto che rischia di risolversi, nuovamente, in un fallimento." *Rivista Telematica di Diritto Tributario*, 9 gennaio 2024; MASTROIACOVO V., "Proposta automatizzata senza spazio per il contraddittorio." *Il Sole 24 Ore*, 10 ottobre 2024; CARDELLA P. L., *Il concordato preventivo biennale: l'elaborazione della proposta, la sua accettazione ed il marginale impiego delle "nuove tecnologie"*. *Rivista Telematica di Diritto Tributario*. 2024; BARABINO P., "Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'." *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025).

³⁷⁴ Cfr. NICOTINA L., "L'enigma del concordato preventivo biennale: un istituto che rischia di risolversi, nuovamente, in un fallimento." *Rivista Telematica di Diritto Tributario*, 9 gennaio 2024; MASTROIACOVO V., "Proposta automatizzata senza spazio per il contraddittorio." *Il Sole 24 Ore*, 10 ottobre 2024.

Come già osservato nei paragrafi precedenti, la Corte Costituzionale, sin dagli anni 60, è stata propensa nel riconoscere un ruolo significativo dell'interesse fiscale nei giudizi di legittimità costituzionale delle fattispecie tributarie³⁷⁵.

Con la sentenza della Corte Costituzionale del 23 dicembre 2019, n. 288, la rilevanza dell'interesse fiscale nei giudizi di legittimità costituzionale è stata fortemente ridimensionata, se non addirittura esclusa - secondo una parte della dottrina³⁷⁶.

Tuttavia, nei casi in cui veniva contestata una lesione da parte del legislatore dell'attualità della capacità contributiva, la Corte Costituzionale, mediante il giudizio di ragionevolezza, ha sempre preso in considerazione elementi inferenziali riconducibili alla categoria dell'interesse fiscale³⁷⁷.

La Consulta ha sancito alcuni principi cardine per stabilire la legittimità costituzionale dei meccanismi presuntivi nel diritto tributario³⁷⁸. Nello specifico, ha valorizzato, nell'ambito del giudizio di ragionevolezza, diversi aspetti riconducibili alle esigenze di «semplificazione dei meccanismi impositivi», «di efficienza nella dimostrazione dei fatti rilevanti ai fini della tassazione» e «di attenuazione dei fenomeni evasivi». Pertanto la Corte ha evidenziato come lo scopo principale di tali meccanismi sia quello di rendere stabile, prevedibile ed efficace la pretesa tributaria, a tutela dell'interesse generale della collettività alla percezione di risorse finalizzate al finanziamento dei pubblici servizi^{379 380}.

La sussistenza delle finalità sopra evidenziate nei meccanismi presuntivi oggetto del giudizio di legittimità costituzionale non è mai stata considerata dalla Corte come unico elemento idoneo a giustificare la conformità dei predetti meccanismi con l'art. 53, comma 1, Cost³⁸¹.

³⁷⁵ Cfr. BORIA P., FANTOZZI A., *Diritto tributario*. UTET, 2012, pp. 94 ss.

³⁷⁶ Cfr. GIOVANNINI A., *Sapresti spiegarmi cos'è la giustizia? un discorso su interesse fiscale e ia*, *Dir. prat. trib.* V, 2025, p. 1803.

³⁷⁷ Si rinvia a quanto esposto nel paragrafo 3.3 del presente capitolo.

³⁷⁸ Per un maggiore approfondimento sull'orientamento della Corte Cost. in tema di presunzioni legali nel diritto tributario, si rinvia a BORIA P., FANTOZZI A., *Diritto tributario*. UTET, 2012, pp. 97 ss.

³⁷⁹ Con riguardo a tale finalità rilevano diversi esempi evidenziati in BORIA P., FANTOZZI A., *Diritto tributario*. UTET, 2012, pp. 97 ss.: il metodo catastale di determinazione dei redditi medi-ordinari derivanti dai fondi immobiliari (Corte Cost. 16/1965); le presunzioni di beni nel patrimonio del *de cuius* nell'ambito dell'imposta di successione (Corte Cost. 109/1967); gli acconti di imposta (Corte Cost. 77/1967; Corte Cost. 103/1967).

³⁸⁰ Sulla relazione tra capacità del contribuente ed esigenze finanziarie dell'ente pubblico, cfr. AULENTA M., *Capacità contributiva ed equilibri finanziari dei soggetti attivi*. Cacucci, 2022.

³⁸¹ La Corte Cost. si sofferma, in ogni caso, sulla valutazione in merito alla razionalità del sistema mediante il quale è determinata in via presuntiva la base imponibile (cfr. Corte Cost. 16/1965).

La Corte Costituzionale, infatti, come requisito principale per giustificare la legittimità di tali istituti ha valutato l'idoneità di tali meccanismi a ricostruire in via presuntiva, con un ampio grado di verosimiglianza, la situazione economico-patrimoniale effettiva del contribuente.

Gli elementi riconducibili alla macro-categoria dell'interesse fiscale sono stati impiegati *ad adiuvandum* nel giudizio di ragionevolezza, solamente nei casi in cui la disciplina indubbiata fosse effettivamente idonea a ricostruire in via presuntiva la forza economica del soggetto passivo³⁸².

Pertanto, i principi sanciti dalla Consulta in materia di presunzioni legali nel diritto tributario non si pongono in contrasto con quanto successivamente affermato nella sentenza del 23 dicembre 2019, n. 288, poiché non implicano un bilanciamento tra esigenze di interesse fiscale e principio di capacità contributiva. Il giudizio di ragionevolezza, infatti, si distingue dalla ponderazione di valori costituzionali differenti, in quanto implica una valutazione complessiva della non arbitrarietà e della coerenza con le finalità perseguite della disciplina indubbiata. Diversamente, il giudizio di bilanciamento implica la compressione di un diritto al fine di tutelare un interesse di rango comparabile. Nella valutazione sulla compatibilità delle presunzioni con il requisito di attualità della capacità contributiva, la Corte Costituzionale non comprime il requisito per perseguire finalità connesse all'interesse fiscale, ma valuta la ragionevolezza dell'istituto alla luce della sua idoneità a determinare un'imposizione non del tutto scollegata da indici di ricchezza e a perseguire le finalità per le quali è stato introdotto nell'ordinamento tributario³⁸³.

Di conseguenza, gli elementi connessi all'interesse fiscale possono essere impiegati in un giudizio di legittimità costituzionale per avvalorare la ragionevolezza di meccanismi che determinino in via presuntiva l'ammontare della base imponibile del tributo, come il concordato preventivo biennale.

Con riguardo alla disciplina delineata dal d.lgs. 12 febbraio, 2024, n. 13, è possibile sviluppare alcune considerazioni su determinati aspetti che si ricollegano a finalità connesse all'interesse fiscale.

³⁸² Cfr. BORIA P., FANTOZZI A., *Diritto tributario*. UTET, 2012, pp. 97 ss.

³⁸³ Per alcune considerazioni generali sull'evoluzione del ruolo della Corte Cost. nell'ordinamento tributario e sul rischio che essa possa supplire il legislatore nelle scelte legislative, mediante il sindacato di ragionevolezza, cfr. LA ROSA S., *Costituzione, corte costituzionale ed ordinamento tributario*. *Dir. prat. trib.* 1980, pp. 233 ss.; BOSELLO F., *La fiscalità tra crisi del sistema e crisi del diritto*. *Riv. dir. trib.* 1998, pp. 1074 ss.

Alla luce di tali considerazioni, la finalità principale dell'istituto risulta quella di favorire l'adempimento spontaneo dei contribuenti³⁸⁴, in una prospettiva di *tax compliance*³⁸⁵. Il conseguimento di tale obiettivo determina una serie di benefici per la collettività, le cui prerogative in ambito fiscale coincidono con la macro-categoria dell'interesse fiscale.

In primo luogo, la disciplina del concordato preventivo biennale è volta a migliorare l'efficienza della riscossione, a fronte di una riscossione *ex post* che si è rivelata inefficace, alla luce dei livelli di evasione fiscale molto elevati, rilevati con riguardo ai redditi ordinariamente sottoposti ad alti livelli di imposizione³⁸⁶. Pertanto, il legislatore ha introdotto un regime forfettario di determinazione preventiva del reddito al fine di perseguire la certezza della riscossione. Tale obiettivo è idoneo a rafforzare la validità dell'istituto nell'ambito di un eventuale giudizio di ragionevolezza.

Un secondo aspetto che è implementato dalla disciplina del concordato preventivo biennale riguarda la stabilizzazione dei flussi di gettito³⁸⁷. La determinazione preventiva biennale della base imponibile consente all'Erario di pianificare le proprie entrate, assicurando una gestione più stabile della contabilità pubblica, limitando il ricorso a strumenti straordinari di finanziamento del *deficit*. Anche tale aspetto può essere impiegato come argomento a favore dell'istituto nell'ambito di un ipotetico giudizio di ragionevolezza.

Un ulteriore aspetto rilevante sotto il profilo dell'interesse fiscale è determinato dalla previsione dell'imposta sostitutiva sul differenziale tra reddito concordato ed effettivo - con aliquote ridotte al 10%, 12% o 15%³⁸⁸. Tale previsione è idonea ad aumentare il gettito complessivo, in quanto l'istituto incentiva la dichiarazione di redditi precedentemente non emersi³⁸⁹. Si tratta di un ulteriore aspetto che può essere impiegato come argomento *ad adiuvandum* per sostenere la razionalità della disciplina, unitamente ad ulteriori argomenti.

³⁸⁴ Tale finalità è espressa dall'art 17, comma 1, lett. "g", della l. 9 agosto 2023, n. 111, e dall'art. 6 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13.

³⁸⁵ Tutti gli aspetti connessi alla *tax compliance* esposti nel presente paragrafo saranno analizzati in maniera analitica nel capitolo III del presente lavoro.

³⁸⁶ Tale finalità è evidenziata in BARABINO P., "Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'." *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.

³⁸⁷ Anche tale riflessione è presente in BARABINO P., "Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'." *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.

³⁸⁸ Art 20-bis del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13.

³⁸⁹ Secondo Paolo Barabino, il concordato preventivo biennale rischia di configurarsi come un istituto più orientato a far emergere il sommerso, piuttosto che a premiare i contribuenti virtuosi (BARABINO P., "Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'." *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025).

Un profilo analogamente importante è costituito dalla riduzione dei costi amministrativi dell'accertamento³⁹⁰. La disciplina del concordato preventivo biennale prevede - in caso di adesione - l'esclusione degli accertamenti disciplinati dall'art. 39 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, salvo in caso di ricorrenza delle cause di decadenza. È prevista, inoltre, un'intensificazione della capacità operativa al fine di controllare i soggetti che non aderiscono alla proposta o che decadono. L'efficientamento si manifesta nella misura in cui le risorse non impiegate per controllare i soggetti aderenti possono essere destinate al controllo dei non aderenti o decaduti, i quali, secondo il legislatore, si trovano in posizioni a maggiore rischio evasivo. Ciò si ricollega con il primo profilo evidenziato, ovvero la garanzia dell'efficienza della riscossione.

Strettamente connesso al profilo appena esaminato risulta l'aspetto concernente la riduzione del contenzioso³⁹¹. Da un lato, la consensualità implica la non contestabilità da parte del contribuente del reddito concordato. Dall'altro lato, l'eliminazione degli accertamenti analitici e induttivi di cui all'art. 39 del art. 39 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, infatti, garantisce un duplice vantaggio: in primo luogo, assicura maggior certezza al contribuente; in secondo luogo, determina un risparmio al Fisco in termini di risorse processuali, che si configura come beneficio nei confronti dell'intera collettività. In conclusione, gli aspetti di *tax compliance* intrinsecamente connessi all'istituto del concordato preventivo biennale determinano il potenziale impiego di argomenti riconducibili all'interesse fiscale nell'ambito di un giudizio di ragionevolezza, con riguardo al rispetto del requisito dell'attualità della capacità contributiva ai sensi dell'art. 53, comma 1, Cost.

Tali argomenti devono essere coordinati con quelli esposti in precedenza connessi alla metodologia di elaborazione della proposta, alle garanzie a tutela della capacità contributiva e alla consensualità dell'istituto³⁹².

Vi sono ulteriori profili della disciplina del concordato preventivo biennale che assicurano un'adequata tutela all'interesse della collettività alla corretta riscossione dei tributi, che anch'essi possono intervenire a sostegno della razionalità della disciplina. Le disposizioni che seguono non

³⁹⁰ Tale aspetto è analizzato con un approccio critico in NICOTINA L., "L'enigma del concordato preventivo biennale: un istituto che rischia di risolversi, nuovamente, in un fallimento." *Rivista Telematica di Diritto Tributario*, 9 gennaio 2024.

³⁹¹ Il profilo della riduzione del contenzioso è analizzato in FICARI V., *Accordi e "formazione condivisa" di atti impositivi e di valori imponibili alla luce della riforma tributaria.* *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 2, 2024, pp. 259-282; BARABINO P., "Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'." *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.

³⁹² Un approccio analogo è adottato in BARABINO P., "Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'." *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.

rilevano in quanto espressione di un interesse fiscale in contrapposizione con il principio di capacità contributiva, ma in quanto idonee ad avvalorare la ragionevolezza della disciplina dell'istituto, a dimostrazione della non arbitrarietà del meccanismo presuntivo delineato dal legislatore. In questa prospettiva, ciascuna di queste disposizioni è finalizzata a preservare il collegamento tra base imponibile concordata e realtà economica del contribuente, rafforzando l'attendibilità del meccanismo presuntivo su cui si fonda l'istituto.

In primo luogo, vi sono le cause di decadenza disciplinate dall'art. 22 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13. Esse sono finalizzate ad evitare che il contribuente tragga vantaggi indebiti a seguito dell'adesione alla proposta di concordato, a discapito degli interessi del Fisco, che coincidono con quelli della collettività³⁹³. Se sussiste una causa di decadenza è travolta l'efficacia dell'istituto durante tutto il biennio, poiché la base su cui si è fondata la proposta risulta significativamente diversa dalla situazione effettivamente sussistente nella realtà.

La lettera a) prevede la decadenza se, a seguito di accertamento, durante il biennio concordato o nel periodo di imposta precedente, «risulta l'esistenza di attività non dichiarate o l'inesistenza o l'indeducibilità di passività dichiarate, per un importo superiore al 30% dei ricavi dichiarati, ovvero risultano commesse altre violazioni di non lieve entità di cui al comma 2». La *ratio* di tale causa di decadenza è quella di assicurare la veridicità della base informativa fornita dal contribuente, sulla quale si fonda la metodologia di elaborazione della proposta. La decadenza sussiste, pertanto, se l'Amministrazione attesta la non correttezza di quella base informativa, poiché sussistono significative irregolarità.

La soglia del 30% costituisce un criterio di proporzionalità, in quanto esclude che irregolarità lievi determinino il travolgimento dell'intero rapporto.

Le violazioni di non lieve entità previste dal comma 2, in alternativa rispetto alla soglia quantitativa del 30%, riguardano, in prima battuta, i reati tributari ex art. 94 del d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74. In tali ipotesi è richiesto il dolo specifico del contribuente, pertanto viene esclusa dal legislatore qualsiasi presunzione di buona fede.

³⁹³ Una riflessione sull'operatività delle cause di decadenza è presente in NICOTINA L., "L'enigma del concordato preventivo biennale: un istituto che rischia di risolversi, nuovamente, in un fallimento." *Rivista Telematica di Diritto Tributario*, 9 gennaio 2024; FICARI V., *Accordi e "formazione condivisa" di atti impositivi e di valori imponibili alla luce della riforma tributaria.* *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 2, 2024, pp. 259-282.

Un'altra violazione prevista riguarda la comunicazione inesatta o incompleta degli ISA, tale da ridurre il reddito concordato per un importo superiore al 30%. Il legislatore ha voluto presidiare la correttezza della base del calcolo degli ISA, che costituiscono un aspetto essenziale nella determinazione della proposta in maniera verosimilmente affine alla realtà effettiva futura del contribuente³⁹⁴.

Sono previste, infine, violazioni formali qualificate, come l'omessa dichiarazione, l'omessa fatturazione o l'omessa tenuta delle scritture contabili. Tali violazioni manifestano una sistematica inosservanza da parte del contribuente degli obblighi strumentali, incompatibile con l'affidabilità fiscale richiesta dalla disciplina del concordato preventivo biennale.

In base alla lettera b), il concordato decade se il contribuente presenta una dichiarazione integrativa che determina una quantificazione del reddito o del valore della produzione netta diversa da quella posta a base della proposta. In tale ipotesi non è il Fisco ad accertare la difformità, bensì il contribuente a rettificare tardivamente. Anche in tale ipotesi il legislatore ha voluto evitare la configurazione di un meccanismo impositivo non riconducibile ai dati attinenti alla fase precedente rispetto all'adesione. Il meccanismo della decadenza impedisce che il contribuente possa utilizzare la dichiarazione integrativa al fine di correggere solo le voci fiscalmente convenienti, mantenendo il vantaggio concordatario. Di conseguenza, si configura come un meccanismo di salvaguardia degli interessi del Fisco.

La lettera c) prevede la decadenza in caso di indicazione nella dichiarazione dei redditi di dati non corrispondenti a quelli comunicati ai fini della definizione della proposta di concordato. In tale ipotesi, il legislatore esclude la possibilità di un disallineamento originario tra i dati dichiarati ai fini dell'elaborazione della proposta e quelli indicati successivamente nella dichiarazione.

La lettera d) dispone la decadenza in caso di sopravvenienza di cause di esclusione o se vengono meno dei requisiti di accesso. La *ratio* di tale causa è quella di preservare l'affidabilità fiscale qualificata, considerata come elemento centrale dalla disciplina del concordato preventivo biennale.

Infine, la lettera e) prevede la decadenza in caso di omesso versamento delle somme dovute *ex art.* 12, comma 2 del medesimo decreto, se il pagamento non avviene entro 60 giorni dalla comunicazione

³⁹⁴ Tali violazioni non determinano la decadenza se il contribuente ha regolarizzato la propria situazione mediante ravvedimento operoso, purché la violazione non sia già stata contestata e non siano iniziati accessi o verifiche (art. 22, comma 3, d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13). Tale clausola di salvaguardia si applica anche nel caso dei reati tributari *ex art.* 94 del d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74.

ex art. 36-bis del D.P.R. 29 settembre 1993, n. 600. La *ratio* consiste nel sanzionare il contribuente inadempiente, evitando che possa beneficiare della protezione dall'accertamento prevista dalla disciplina del concordato.

La disposizione prevede che restano comunque dovute le imposte calcolate sul reddito concordato, qualora superiori a quelle effettivamente risultanti³⁹⁵. Il legislatore ha inserito tale clausola di salvaguardia erariale al fine di evitare che il contribuente ponga in essere condotte al fine di rientrare nel campo di applicazione dell'art. 22, nel caso in cui si renda conto in un momento successivo all'adesione della scarsa convenienza del concordato.

La decadenza risulta, pertanto, un meccanismo che tutela prevalentemente l'interesse del Fisco a fronte di comportamenti scorretti del contribuente dai quali esso può trarre vantaggio indebitamente³⁹⁶. Emerge, pertanto, la finalità antielusiva, che costituisce un baluardo nella tutela dell'interesse fiscale. Lo scopo principale delle cause di decadenza è quello di garantire la non arbitrarietà del collegamento tra fatto noto e fatto ignoto. Esse assicurano che tale connessione non venga alterata da comportamenti posti in essere dal contribuente. Pertanto, contribuiscono a rafforzare la ragionevolezza del meccanismo presuntivo, nella misura in cui garantiscono la correttezza della base informativa.

Un'altra disposizione finalizzata prevalentemente a tutelare l'interesse dell'Erario è prevista dall'art. 13 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13, che impone al contribuente l'obbligo di presentare la dichiarazione dei redditi relativa ai periodi d'imposta oggetto del concordato, indicando il reddito effettivamente conseguito³⁹⁷. Tale previsione presenta diverse finalità sotto il profilo dell'interesse fiscale³⁹⁸.

In primo luogo, garantisce la sussistenza di un costante flusso informativo nei confronti dell'Amministrazione finanziaria. Il reddito dichiarato è funzionale a divenire la base storica sulla quale verrà formulata la futura proposta di concordato. Tale circostanza assicura, da un lato una maggior efficienza metodologica e, dall'altro lato, una maggior coerenza tra la futura proposta e la

³⁹⁵ Art 22, comma 3-bis, d.lgs. 12 febbraio 2024, n.13.

³⁹⁶ Cfr. BARABINO P., “*Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di ‘accordo-opzione’*.” *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.

³⁹⁷ Tale disposizione può essere letta anche in senso favorevole per il singolo contribuente, in particolare ai fini dell'applicazione della causa di cessazione disciplinata dall'art. 19, comma 2, d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13.

³⁹⁸ Cfr. NICOTINA L., “*L'enigma del concordato preventivo biennale: un istituto che rischia di risolversi, nuovamente, in un fallimento*.” *Rivista Telematica di Diritto Tributario*, 9 gennaio 2024.

situazione economica del contribuente, a tutela dell'effettività e dell'attualità della capacità contributiva.

Inoltre, la presenza dell'obbligo dichiarativo è idonea a garantire l'attivazione delle cause di decadenza, le quali presuppongono la conoscenza del reddito effettivo.

Sotto il profilo della ragionevolezza dell'istituto, la disposizione garantisce che il meccanismo presuntivo non sia scollegato da ciò che accade durante il biennio, rendendo concretamente attivabili le cause di cessazione e decadenza, finalizzate a garantire coerenza tra la base informativa della proposta e la situazione economica del contribuente durante il biennio di efficacia dell'istituto.

Un'ulteriore disposizione rilevante sotto il profilo dell'interesse fiscale è l'art. 19 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13, sulla rilevanza delle basi imponibili concordata³⁹⁹. L'irrilevanza dei maggiori o minori redditi effettivi percepiti dal contribuente garantisce allo Stato un'entrata erariale certa, che non può essere ridimensionata in negativo, salvo in caso di sussistenza delle cause di cessazione previste dal comma 2 o dall'art 21 del medesimo decreto, o delle cause di decadenza *ex art.* 22⁴⁰⁰.

Tale disposizione - considerando l'esistenza delle cause di cessazione e di decadenza - assicura la certezza del prelievo, garantendo che l'imposizione sulla base del concordato non possa essere efficace nei casi in cui la base informativa che ha fondato la proposta risulti inidonea a rappresentare la reale forza economica del contribuente durante il biennio di efficacia del concordato, a causa di circostanze sopravvenute.

In conclusione, l'interesse fiscale nell'ambito della disciplina del concordato preventivo biennale viene perseguito mediante una riscossione programmata alla quale il contribuente aderisce consensualmente.

Gli elementi caratteristici della disciplina dell'istituto riconducibili alla logica dell'interesse fiscale contribuiscono a rafforzare la razionalità dell'istituto sotto il profilo del rispetto del principio di capacità contributiva. In questa prospettiva l'interesse fiscale è declinato in un interesse alla certezza,

³⁹⁹ Cfr. NICOTINA L., "L'enigma del concordato preventivo biennale: un istituto che rischia di risolversi, nuovamente, in un fallimento." *Rivista Telematica di Diritto Tributario*, 9 gennaio 2024.

⁴⁰⁰ Il fatto che il concordato preventivo biennale "fissi" una quota di reddito forfettaria, che non risente delle divergenze in aumento o in riduzione del reddito effettivo, colloca l'istituto in una prospettiva di rischio del tributo, delineata da Enrico Marello. Da un lato, il contribuente si assume il rischio di pagare più imposte del dovuto, dall'altro il Fisco rinuncia alla tassazione delle eccedenze - salvo le specifiche ipotesi di cessazione e decadenza. Tale ripartizione del rischio è funzionale a garantire all'erario un'entrata minima certa (MARELLO E., *Il rischio del tributo - il fondamento dei concordati preventivi biennali in materia fiscale*. *Riv. dir. fin.* II, 2006). Per un'analisi più approfondita di tale impostazione, si rinvia al capitolo III del presente lavoro.

efficienza e stabilità alla riscossione, che costituisce una base argomentativa nell'ambito di un eventuale giudizio sulla razionalità della disciplina dell'istituto.

3.5 Considerazioni finali sul rapporto tra concordato preventivo biennale e principio di capacità contributiva

Alla luce delle considerazioni svolte nei precedenti paragrafi, è possibile formulare alcune considerazioni conclusive in merito al rapporto tra concordato preventivo biennale e principio di capacità contributiva, con riferimento sia al requisito dell'effettività, sia a quello dell'attualità.

Gli aspetti esaminati non costituiscono argomenti indipendenti, ma elementi di un sistema normativo che devono essere valutati congiuntamente nell'ambito di un giudizio sulla ragionevolezza dell'istituto, al fine di stabilire la compatibilità con il principio di capacità contributiva⁴⁰¹.

La metodologia di elaborazione della proposta costituisce il fulcro del sistema, poiché consiste nel principale strumento mediante il quale il legislatore ha tentato di assicurare un collegamento non arbitrario tra la base imponibile concordata e la realtà economica futura del contribuente. La sua forza argomentativa è necessariamente condizionata dal livello di personalizzazione della base imponibile stimata e dalla coerenza dei dati rispetto alla situazione specifica del contribuente. Tale personalizzazione esiste effettivamente, ma è parziale, poiché il meccanismo degli ISA implica necessariamente l'impiego di elementi statistici standardizzati, determinando una riduzione dell'aderenza della proposta alla situazione concreta del singolo contribuente⁴⁰².

Le garanzie disciplinate dagli artt. 19, comma 2, e 21 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13, svolgono un importante ruolo a presidio dell'effettività e dell'attualità della capacità contributiva, intervenendo nei casi in cui la base informativa su cui si fonda la proposta risulti alterata in maniera significativa da eventi sopravvenuti nel biennio di efficacia dell'istituto. Tali garanzie sono finalizzate ad evitare che l'imposizione fondata su un meccanismo presuntivo risulti del tutto scollegata ad indici di forza o potenzialità economica, tuttavia presentano limiti strutturali già analizzati, come la tassatività delle fattispecie rilevanti, l'arbitrarietà della soglia del 30% e l'operatività *ex post*.

⁴⁰¹ Una visione analoga sul sistema tributario e sull'eterogeneità ammissibile delle tecniche di determinazione degli imponibili, è presente in LUPU R., *Autotassazione, modelli culturali e condoni fiscali*. *Rass. trib.* 2004, pp. 153 ss.

⁴⁰² Cfr. LUPU R., *Fiscalità analitica e giurisprudenza costituzionale*, in PERRONE L., BERLIRI C. (a cura di), *Diritto tributario e Corte costituzionale*. Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, pp. 427 ss. L'autore, nello specifico, evidenzia come le forfetizzazioni nei sistemi analitici tendano a operare al ribasso.

La componente consensuale dell'istituto costituisce un elemento che può essere impiegato nel giudizio di ragionevolezza, in quanto implica una valutazione prognostica del contribuente sulla propria situazione economica futura. Tuttavia, essa non può essere considerata come fondamento autonomo della legittimità dell'istituto - in qualità di rinuncia volontaria ad una garanzia costituzionale - poiché il principio di capacità contributiva non è disponibile.

Gli elementi riconducibili all'interesse fiscale possono essere impiegati *ad adiuvandum* nel giudizio di ragionevolezza, al fine di rafforzare la coerenza sistematica del meccanismo presuntivo di determinazione della base imponibile. Le disposizioni degli artt. 13, 19 e 22 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13 garantiscono il presidio sulla realtà economica del contribuente, al fine di assicurare la certezza e l'efficienza della riscossione.

In conclusione, il profilo più critico dell'istituto riguarda la strutturale tensione con il requisito di attualità della capacità contributiva. Il legislatore ha previsto una serie di elementi metodologici garantistici e consensuali al fine di attenuare la tensione, nel rispetto del criterio della ragionevolezza. Nell'ambito di un eventuale giudizio di legittimità costituzionale, la Corte Costituzionale dovrebbe soffermarsi sulla valutazione della non manifesta irragionevolezza dell'istituto, alla luce di tali elementi⁴⁰³. Gli aspetti più delicati che potrebbero essere oggetto di censura da parte della Consulta attengono alla standardizzazione nella metodologia e al carattere tassativo e potenzialmente arbitrario delle garanzie previste dal legislatore.

I profili di *tax compliance* strutturalmente connessi all'istituto, che saranno analizzati specificatamente nel capitolo III del presente lavoro, costituiscono elementi potenzialmente rilevanti al fine di valutare la razionalità complessiva della disciplina nell'ambito dell'attuale sistema tributario.

⁴⁰³ Per un approfondimento sulla giustizia dell'imposizione, cfr. FALSITTA G., *Considerazioni intorno alla natura della giustizia nell'imposta*, in RAGUCCI G., SELICATO P. (a cura di), *Liber Amicorum. L'Associazione Nazionale Tributaristi Italiani per Francesco Moschetti*. Cacucci, 2025, pp. 5 ss.

CAPITOLO III

IL CONCORDATO PREVENTIVO BIENNALE NELLA PROSPETTIVA DELLA *TAX COMPLIANCE*

Sommario: 1. Cenni sull'origine del concetto di *tax compliance* e sulla sua progressiva valorizzazione nell'ordinamento italiano - 2. Il concordato preventivo biennale quale punto di convergenza della dimensione relazionale e conoscitiva della *tax compliance* - 3. Il concordato preventivo biennale nella sua dimensione applicativa: prime evidenze empiriche sui profili di *tax compliance*

Nella parte conclusiva del capitolo precedente è stato osservato come gli elementi di *tax compliance* strutturalmente collegati al concordato preventivo biennale, non costituiscano argomenti autonomamente utilizzabili per sostenere la conformità dell'istituto rispetto al principio di capacità contributiva. Essi, tuttavia, possono essere impiegati *ad adiuvandum* nel giudizio di ragionevolezza - derivante dall'art. 3 Cost. e ricondotto all'art. 53 Cost. - allo scopo di rafforzare la coerenza sistematica del meccanismo presuntivo di determinazione della base imponibile⁴⁰⁴.

Alla luce di tali considerazioni, occorre affrontare in maniera più approfondita la dimensione della *tax compliance*, nella sua struttura e nei suoi sviluppi nell'ordinamento italiano.

Per *tax compliance* si intende, in senso lato, l'adempimento spontaneo del contribuente all'obbligazione tributaria, favorito e incentivato dalle attività dell'Amministrazione finanziaria di servizi, assistenza e informazioni e dalle misure finalizzate al contrasto dell'evasione fiscale^{405 406}.

La nozione comprende, pertanto, sia gli istituti che favoriscono la collaborazione del contribuente con l'Amministrazione finanziaria, sia i meccanismi di deterrenza e contrasto all'evasione fiscale, il c.d. "*enforcement*".

In questa prospettiva dialettica, il concordato preventivo biennale si configura come un istituto ibrido, nella misura in cui instaura un solido rapporto di collaborazione tra contribuente aderente e Fisco e, al contempo, intende concentrare le attività di controllo del sommerso sui soggetti che non aderiscono^{407 408}.

⁴⁰⁴ Si rinvia alle considerazioni sviluppate nel capitolo II sulla finalità di favorire l'adempimento spontaneo, la stabilizzazione del gettito, la riduzione del contenzioso e l'efficientamento dei controlli.

⁴⁰⁵ La nozione di *tax compliance* è ricavata da [https://www.treccani.it/enciclopedia/tax-compliance_\(altro\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/tax-compliance_(altro)/).

⁴⁰⁶ Per un approfondimento sull'emersione della *compliance* nella manualistica, cfr. STEVANATO D., *Fondamenti di diritto tributario. Principi, istituti, schemi attuativi*. Le Monnier Università, 2019, pp. 314 e 368 ss.

⁴⁰⁷ Si segnala che l'art. 6 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13 tra le finalità dell'istituto indica quella di favorire l'adempimento spontaneo dei contribuenti. Non è presente, invece, alcun riferimento formale alla finalità della lotta all'evasione.

⁴⁰⁸ Un'analisi più profonda sull'art. 34 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13, che, al comma 2, prevede la programmazione da parte della Guardia di finanza e dell'Agenzia delle entrate dell'impiego di «maggiore capacità operativa per

Il capitolo si sviluppa in tre parti che si susseguono in ordine logico. Nella prima parte è ricostruito il concetto di *tax compliance*, dalle sue origini storiche alla sua declinazione nell'ordinamento italiano, al fine di fornire un quadro interpretativo entro il quale orientare la successiva riflessione.

Nella seconda parte sono esaminati i profili specifici del concordato preventivo biennale ascrivibili a questa categoria, mediante una valutazione sull'idoneità dei meccanismi delineati dal legislatore a perseguire l'obiettivo dichiarato di favorire l'adempimento spontaneo.

La terza parte è dedicata ad un'analisi dell'impatto concreto del concordato preventivo biennale, al fine di verificare se gli obiettivi attesi siano stati effettivamente raggiunti, formulando, inoltre, osservazioni sui potenziali correttivi idonei a migliorare l'efficacia dell'istituto.

1. Cenni sull'origine del concetto di *tax compliance* e sulla sua progressiva valorizzazione nell'ordinamento italiano

Al fine di inquadrare il concordato preventivo biennale nel quadro più ampio degli istituti finalizzati a implementare la *tax compliance*, è necessaria una parentesi introduttiva sul concetto stesso di *compliance* fiscale e sul suo progressivo sviluppo nell'ordinamento tributario italiano⁴⁰⁹.

Per inquadrare al meglio il fenomeno della *compliance*, occorre in primo luogo analizzare i fenomeni che costituiscono la *non compliance*, ovvero l'evasione e l'elusione.⁴¹⁰ Questi ultimi determinano l'esistenza di un divario tra quanto previsto in astratto dall'ordinamento tributario e il sistema effettivamente operante.

Nel *report* della Banca d'Italia del dicembre 2010, nella sezione "Questioni di Economia", intitolato "*Per una storia della tax compliance in Italia*", di Stefano Manestra, sono individuate cinque diverse tesi per spiegare le cause del fenomeno della *non compliance*⁴¹¹. In primo luogo è riportata una tesi

intensificare l'attività di controllo nei confronti dei soggetti che non aderiscono al concordato preventivo biennale o ne decadono», è presente nel paragrafo 2.2 del presente capitolo.

⁴⁰⁹ Un'ampia ricostruzione dell'evoluzione della *tax compliance* italiana è presente nel *report* OECD, *Italy Tax Administration. A Review of Institutional and Governance Aspects*. OECD publishing, 2016.

⁴¹⁰ Tale approccio è presente nel *report* MANESTRA S., *Per una storia della tax compliance in Italia. Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*. 81, 2010, disponibile in: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2010-0081/index.html>.

⁴¹¹ La classificazione proposta da Manestra trova significativi riscontri, con riguardo ai fattori causali individuati, anche nella dottrina tributaristica. In primo luogo, con riferimento alla c.d. tesi "quantitativa", che riconduce la propensione all'evasione anche all'elevatezza della pressione fiscale, si rinvia a LOVISOLO A., *Evasione ed elusione tributaria Enc. giur. Treccani*. 1989, pp. 5-6, nel quale è individuata tra le possibili cause della violazione del dovere tributario proprio l'elevatezza della pressione fiscale. L'autore richiama inoltre la scarsa coscienza civica del contribuente, riconducibile alla tesi definita "comportamentale" da Manestra, nonché la scarsa chiarezza e comprensibilità della legge tributaria, riconducibile alla tesi c.d. "legistica". Con riguardo alla rilevanza dei profili concernenti la gestione del sistema tributario riconducibili alla c.d. tesi "amministrativa", si rinvia a CORDEIRO GUERRA R., MASTELLONE P., *Evasione [dir. trib.] Diritto online*. Treccani, 2017. Gli autori hanno evidenziato come il fenomeno dell'evasione debba essere ricondotto

«quantitativa» in base alla quale essa dipende dal livello della pressione tributaria. In tale prospettiva, al fine di implementare la *compliance* occorre una progressiva riduzione delle imposte.

Secondo la tesi «strutturale», il fenomeno dipende da determinati errori commessi nella definizione del sistema tributario, sia di natura tecnica, sia riconducibili ad una scarsa coerenza tra la struttura delle imposte e il tessuto economico-sociale del Paese. In base a tale impostazione, per migliorare la *compliance* non è necessaria una riduzione quantitativa dei tributi, ma una loro riformulazione sotto il profilo strutturale.

Esiste inoltre la tesi «amministrativista» in base alla quale la disfunzione del sistema tributario è riconducibile alla sua concreta gestione. Un primo aspetto riguarda difetti procedurali attinenti a profili quali la dichiarazione, l'accertamento o la riscossione. Un secondo aspetto attiene invece a criticità di natura organizzativa, inerenti all'assetto e alla gestione del personale negli uffici dell'Agenzia delle Entrate.

Un'ulteriore tesi delineata è quella «comportamentale», secondo cui la non *compliance* dipende da aspetti riconducibili all'atteggiamento sfavorevole del contribuente nei confronti del Fisco e del dovere tributario. Secondo tale impostazione, il soggetto passivo ha un approccio sostanzialmente utilitaristico nei confronti dell'obbligazione tributaria, che riconduce alla mera convenienza economica la decisione di adempiere correttamente o meno ad essa. Avverso tale atteggiamento, il legislatore può adottare due tipologie di soluzioni. Da un lato, può implementare le soluzioni punitive, ad esempio inasprendo le sanzioni o rafforzando i poteri investigativi dell'Amministrazione finanziaria. Dall'altro lato, può ricorrere a incentivi positivi finalizzati a favorire l'adempimento spontaneo, ad esempio riconoscendo specifici benefici ai contribuenti fiscalmente più affidabili. In questa prospettiva assumono rilievo anche le iniziative intraprese volte ad incidere sull'atteggiamento dei contribuenti nei confronti dell'obbligo tributario e, più in generale, a promuovere la cultura della legalità fiscale⁴¹².

all'interazione tra la dimensione legislativa e amministrativa, nonché al comportamento del contribuente, attribuendo specifico rilievo all'effettività dell'attività di controllo e alla probabilità percepita di accertamento. Con riguardo, infine, ai difetti propri della conformazione del sistema tributario e dei singoli tributi, riconducibili alla c.d. tesi "strutturali", in una prospettiva storico-tributaria, si rinvia a MARONGIU G., *Storia del fisco in Italia, I, La politica fiscale della Destra storica (1861-1876)*. Einaudi, 1995; MARONGIU G., *Storia del fisco in Italia, II, La politica fiscale della sinistra storica (1876-1896)*. Einaudi, 1996. Nei due contributi di Marongiu, l'evoluzione dell'ordinamento tributario è costruita anche attraverso un'analisi delle criticità inerenti alla struttura dei tributi e al loro rapporto con il contesto sociale.

⁴¹² Un'analisi sull'educazione fiscale quale strumento volto a favorire la *tax compliance* e a rafforzare la *tax morale* è presente nel report OECD, *Building Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Source Book on Taxpayer Education*. II, OECD publishing, 2021. Nello specifico, la *taxpayer education* viene ricondotta alle iniziative finalizzate

Infine, vi è la tesi «legistica», in base alla quale la *non compliance* dipende anche dall'eccessiva complessità formale del diritto tributario, che può essere risolta mediante un'opera radicale di razionalizzazione e semplificazione dell'intero sistema giuridico⁴¹³.

Le tesi esposte, se esaminate singolarmente, risultano insufficienti a spiegare le cause del complesso fenomeno della *non compliance*, tuttavia, se esaminate congiuntamente, forniscono un quadro completo sulla genesi dei fenomeni dell'evasione e dell'elusione.

Analogamente, le soluzioni storicamente adottate dal legislatore per incentivare la *tax compliance* sono generalmente idonee ad affrontare le criticità evidenziate dalle diverse tesi⁴¹⁴.

La classificazione proposta da Stefano Manestra assume un ampio rilievo nel presente lavoro, poiché consente di comprendere come gli strumenti di *tax compliance* non possano essere valutati in modo isolato, ma debbano essere relazionati alla specifica causa di *non compliance* che intendono affrontare.

L'evoluzione della *tax compliance* è avvenuta mediante due diversi approcci autonomi e complementari.

Un primo approccio di carattere relazionale è riconducibile all'obiettivo di trasformare il rapporto tra Fisco e contribuente in senso collaborativo; un secondo approccio di carattere tecnico-amministrativo è invece orientato a implementare la conoscenza della situazione economico patrimoniale dei diversi contribuenti mediante strumenti statistici e informatici, al fine di ricostruirne con un elevato grado di accuratezza la capacità contributiva.

alla costruzione di una cultura dell'adempimento. Inoltre, è evidenziato il possibile contributo dell'incremento all'incremento della *tax morale* e, di conseguenza, della *tax compliance*. Sul concetto di *tax morale* e sulla sua incidenza sull'adempimento degli obblighi tributari, si rinvia a FILIPPIN A., FIORIO C.V., VIVIANO E., *The Effect of Tax enforcement on Tax Morale. European Journal of Political Economy*. XXXII, 2013, pp. 320-331. In una prospettiva giuridico-tributaria, un'analisi sul progressivo sviluppo di strumenti volti a favorire l'adempimento spontaneo mediante il dialogo e l'instaurazione di un rapporto di fiducia con il contribuente è presente in MELIS G., *La cooperative compliance: una versione di sistema. Dir. prat. trib.* II, 2023, pp. 351-383.

⁴¹³ Sul rapporto tra complessità della legislazione tributaria e *non compliance*, si veda VISENTINI B., *Sui caratteri dell'imposizione diretta. Rassegna dell'Associazione bancaria italiana*. IV, 15-30 novembre 1948, pp. 714-730; COSCIANI C., *La riforma tributaria: analisi critica del sistema tributario italiano*. La nuova Italia, 1950, pp. 24-25. Tali posizioni sono richiamate da Manestra nel report sulla storia della *tax compliance* italiana (MANESTRA S., *Per una storia della tax compliance in Italia. Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*. 81, 2010, disponibile in: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2010-0081/index.html>). Un'analisi più recente sulla complessità e sull'instabilità della legislazione tributaria quali fattori di debolezza del sistema, con particolare riferimento alle conseguenze in termini di certezza e coerenza dell'ordinamento, è presente in DI PIETRO A., *Sistema tributario. Diritto on line*. Treccani, 2016, disponibile in: [https://www.treccani.it/enciclopedia/sistema-tributario_\(Diritto-on-line\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/sistema-tributario_(Diritto-on-line)/).

⁴¹⁴ Si rinvia agli esempi presenti nel report MANESTRA S., *Per una storia della tax compliance in Italia. Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*. 81, 2010, disponibile in: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2010-0081/index.html>.

Il concordato preventivo biennale è collocabile in un punto di convergenza di queste due traiettorie evolutive nella misura in cui - da un lato - è finalizzato a implementare la collaborazione tra Fisco e contribuente e - dall'altro lato - funziona mediante una metodologia complessa finalizzata a riscotuire in via preventiva, per mezzo dell'impiego degli indici sintetici di affidabilità, la capacità contributiva futura del contribuente.

1.1 Evoluzione del concetto di *tax compliance* sotto il profilo relazionale

Ai fini di valutare quali siano le esigenze di *tax compliance* che hanno sorretto la scelta del legislatore dell'introduzione del concordato preventivo biennale, è necessaria, innanzitutto, una breve parentesi sull'evoluzione della *tax compliance* "relazionale", ovvero degli istituti finalizzati a implementare l'adempimento spontaneo del contribuente all'obbligazione tributaria, incentivandone la cooperazione con il Fisco^{415 416}.

In tale prospettiva può essere valutato l'approccio adottato da Ezio Vanoni, il padre della *tax compliance* in Italia, che riconduceva l'evasione fiscale, prima ancora che a carenze tecniche o amministrative del sistema, ad un problema di natura morale e di coscienza civica. Egli può essere, pertanto, annoverato tra i principali esponenti di quella che Stefano Manestra ha definito tesi "comportamentale"⁴¹⁷.

⁴¹⁵ L'espressione «*tax compliance* relazionale» è impiegata nel presente lavoro in senso descrittivo, al fine di ricondurre a una categoria unitaria gli strumenti e i principi del diritto tributario volti a favorire l'adempimento spontaneo attraverso l'evoluzione del rapporto tra Amministrazione finanziaria e contribuente in senso maggiormente collaborativo. In tale prospettiva, si rinvia a RAGUCCI G., *Gli istituti della collaborazione fiscale. Dai comandi e controlli alla tax compliance*. Giappichelli, 2018. Nello specifico, l'autore ha ricondotto gli istituti diretti a favorire rapporti non conflittuali tra Fisco e contribuente ad una nuova concezione dell'amministrazione dei tributi, caratterizzata dal progressivo superamento della tradizionale contrapposizione tra autorità e individuo, e dalla valorizzazione della collaborazione quale strumento funzionale all'attuazione volontaria del dovere tributario. Sull'importanza dell'instaurazione di un rapporto collaborativo tra Amministrazione e contribuente, cfr. NUSSI M., *La tax compliance del contribuente e il diritto ad una buona amministrazione*, in PIERRO R. (a cura di), *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti tributari*. Giuffrè, 2020, pp. 118 ss. Sul ruolo attribuito alla fiducia e alla valorizzazione della collaborazione nella ridefinizione del rapporto tra Fisco e contribuente, si veda altresì MARINO G., *Adempimento collaborativo e dintorni: una sfida culturale che richiede coraggio e fiducia. Il Fisco*. 2023, pp. 3861-3867. L'autore dedica particolare attenzione alla riconduzione della *cooperative compliance* ai principi di buona fede e correttezza nel rapporto tributario, nonché alle esigenze di certezza del diritto. Infine, si rinvia a MICCINESI M., *La compliance fiscale serve al mercato. Il sole 24 ore*. 30 marzo 2017.

⁴¹⁶ L'osservanza volontaria risulta strettamente connessa alla dimensione solidaristica del dovere tributario (cfr. ANTONINI L., *Il diritto costituzionale tributario nella prospettiva del terzo millennio*, in MASTROIACOVO V., MELIS G. (a cura di), *Il diritto costituzionale tributario nella prospettiva del terzo millennio*. Giappichelli, 2023, pp. 6 ss.).

⁴¹⁷ In un celebre discorso alla Camera dei deputati, Ezio Vanoni ha affermato: «Nel nostro Paese si ha spesso volte la sensazione che l'evasione tributaria sia diventata un metodo di vita, un modo di agire contro il quale l'opinione pubblica non reagisce e che il singolo quasi considera una forma legittima di difesa contro un'imposizione ch'egli ritiene lesiva della sua sfera d'azione individuale [...] l'evasione tributaria assume le caratteristiche di una vera e sostanziale anarchia, di una negazione delle esigenze prime della convivenza sociale ed è appunto per questo che pare insopprimibile l'esigenza di arrivare ad un sistema nel quale non vi siano giustificazioni né morali, né tecniche per l'evasione e che porti alla più

La riforma fiscale del 1951, chiamata proprio comunemente «riforma Vanoni», ha tentato di valorizzare la cooperazione tra Fisco e contribuente, ispirandosi a una visione etica del rapporto tributario strettamente connessa con quanto sancito dalla Costituzione all'art. 2. Nello specifico, l'introduzione dell'obbligo di dichiarazione unica annuale dei redditi è improntata, in primo luogo, a promuovere la collaborazione tra Fisco e contribuente secondo correttezza e buona fede⁴¹⁸.

Secondo tale prospettiva, il dovere tributario è ricondotto nell'ambito dei doveri inderogabili di solidarietà⁴¹⁹.

La via collaborativa perseguita da Ezio Vanoni si è fondata sul senso di cittadinanza democratica del singolo contribuente, senza quindi valorizzare accordi settoriali, come invece era stato proposto in precedenza da Paolo Thaon⁴²⁰.

Nonostante l'approccio tipicamente relazionale abbia contraddistinto la visione della *tax compliance* di Ezio Vanoni, egli ha tentato - senza successo - di ripercorrere diverse vie riconducibili ad altri approcci, come quello "amministrativista". Anche nel periodo post-riforma del 1951 il legislatore ha tentato di seguire strade diverse dalla collaborazione per esempio implementando misure di natura "autoritaria"^{421 422}, oppure propendendo per interventi di carattere "quantitativo"⁴²³.

aperta condanna, morale prima che giuridica, per l'evasore stesso» (Resoconti Parlamentari - Repubblica, Camera dei deputati, Assemblea, Discussioni, I legislatura, seduta del 21 ottobre 1948, pag. 3744).

⁴¹⁸ Cfr. TRIVELLIN G., *Il principio di buona fede nel rapporto tributario*. Giuffrè, 2009.

⁴¹⁹ Tale ricostruzione è stata recentemente accolta dalla Corte Costituzionale nella sentenza 23 dicembre 2019, n. 288, già citata nel capitolo II del presente lavoro con riguardo alla possibile rilevanza a livello costituzionale dell'interesse fiscale.

⁴²⁰ La visione di Ezio Vanoni sulla collaborazione si contrappone a quella espressa da Paolo Thaon durante l'epoca fascista, fondata su una cooperazione corporativista, mediante accordi con le organizzazioni di categoria avente ad oggetto i coefficienti dei tributi (MANESTRA S., *Per una storia della tax compliance in Italia. Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*. 81, 2010, disponibile in: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2010-0081/index.html>).

⁴²¹ Nel 1982, a seguito dell'eliminazione della pregiudiziale tributaria con la contestuale introduzione della regola del "doppio binario" (d.l. 10 giugno 1982, n. 429), è stata riscoperta dal legislatore l'impostazione "autoritaria", che tuttavia non ha conseguito i risultati sperati, nella misura in cui non vi sono state modifiche strutturali all'apparato amministrativo e giudiziario idonee ad attuare in concreto la repressione auspicata dal legislatore.

⁴²² Una posizione più incline all'approccio autoritativo è presente in Lupi R., *Diritto amministrativo dei tributi. Ovvero: si pagano le imposte quando qualcuno le impone*. Castelveccchi, 2017, pp. 315 ss.

⁴²³ La tesi "quantitativa" è riemersa con forza nel periodo post-riforma (fine anni '50-60) - in conseguenza della mancata riforma dell'amministrazione auspicata da Ezio Vanoni - mediante, ad esempio, l'aumento di diverse aliquote, l'introduzione di nuove imposte indirette e la valorizzazione del meccanismo delle addizionali. Tale tesi è prevalsa anche nel periodo seguente alla riforma tributaria del 1972/73, che avrebbe dovuto segnare una svolta radicale nella *tax compliance* italiana. All'aumento delle aliquote si è congiunto il fenomeno del *fiscal drag*, ossia l'incremento di fatto del prelievo causato dal mancato adeguamento degli scaglioni all'inflazione. Una modifica dell'impostazione del legislatore in senso decrementale è avvenuta a partire dal 2000 con la diminuzione di aliquote (per esempio, l'aliquota ordinaria dell'IRAP, a partire dal 2008 è scesa dal 4,25% al 3,9%, con contestuale revisione della base imponibile) e l'abolizione di alcuni tributi (per esempio, l'ICI sull'abitazione principale è stata ridotta nel 2007 e abolita nel 2008). Tuttavia, dalla relazione di Stefano Manestra emerge come la *ratio* di tali sgravi non fosse quella di potenziare l'approccio alla *compliance* di Ezio Vanoni - ovvero ridurre le imposte al fine di premiare la fedeltà fiscale e incentivare l'adempimento - ma quella di trattenere la base imponibile all'interno dei confini nazionali, a seguito dell'accrescimento della concorrenza fiscale nella tassazione societaria, in una logica di *tax competition*.

In una fase più recente, collocabile tra la fine degli anni '90 e l'inizio degli anni '2000, il legislatore ha delineato un duplice binario potenziando - da un lato - la collaborazione tra Amministrazione finanziaria e contribuente, e mantenendo - dall'altro lato - istituti di carattere repressivo. Tali misure per certi versi opposte sono risultate complementari, implementando l'efficienza e l'equità del sistema tributario. In tale prospettiva, sono stati seguiti diversi indirizzi volti a rimodellare il rapporto tra Fisco e contribuente, riducendo le controversie in materia tributaria e instaurando un clima più favorevole di *cooperative compliance*⁴²⁴.

La via persuasiva/collaborativa è stata seguita dal legislatore attraverso la progressiva introduzione degli strumenti di prevenzione del contenzioso tributario. Una serie di diversi provvedimenti ha delineato un sistema coordinato, finalizzato alla riduzione del numero di controversie in materia tributaria⁴²⁵.

Gli interventi si sono pragmaticamente concentrati sui tre momenti diversi dell'attuazione del tributo. In primo luogo, è stata introdotta nel 1997 la disciplina moderna del ravvedimento operoso⁴²⁶, mediante la quale è stata incentivata l'autocorrezione da parte del contribuente nella fase *ante* accertamento, al fine di ridurre il contenzioso futuro⁴²⁷.

In secondo luogo, nel 1994 è stato reintrodotta l'accertamento con adesione, che è stato disciplinato in modo organico nel 1997⁴²⁸. Tale istituto consente la definizione della posizione del soggetto passivo mediante un contraddittorio tra Fisco e contribuente, operando pertanto nella fase dell'accertamento⁴²⁹.

⁴²⁴ Il sistema penale tributario - fortemente sovraccaricato con riforma del 1982 - è stato progressivamente ridimensionato, fino ad arrivare al d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, che ha ridotto a sette il numero di fattispecie delittuose in ambito tributario e ha introdotto una soglia minima di rilevanza penale dell'evasione. Il legislatore non ha rinnegato l'importanza dello strumento penale nella lotta all'evasione, ma lo ha reso sostenibile dal punto di vista dell'apparato amministrativo e giudiziario. La componente "repressiva" della *tax compliance* è stata nuovamente rafforzata durante il periodo tra il 2006 e il 2008 al fine di combattere il fenomeno annoso delle frodi IVA, sempre più complesse e sofisticate. Non si è trattato di un complessivo inasprimento del sistema penale tributario, ma una risposta a fenomeni specifici circoscritti.

⁴²⁵ La necessità di superare la "crisi" del tradizionale accertamento emerge, già in un periodo antecedente agli anni '80, ed è particolarmente evidenziata in TESAURO F., *Il rimborso dell'imposta*. UTET, 1975, p. 3. Un'analisi successiva è presente in PERRONE L., *Evoluzione e prospettive dell'accertamento tributario*. Riv. dir. fin. sc. fin. I, 1982, pp. 79 ss.

⁴²⁶ Art. 13 del d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 472.

⁴²⁷ Cfr. CORDEIRO GUERRA R., *La riforma del ravvedimento operoso: dal controllo repressivo alla promozione della "compliance"? Il fisco*. 2015, pp. 325 ss.; GIANONCELLI F., *Il ravvedimento operoso: brevi riflessioni sulle molteplici implicazioni di un istituto in divenire*, in FREGNI M. et al. (a cura di), *Studi in memoria di Francesco Tesaro*. CEDAM, I, 2023, pp. 879 ss.

⁴²⁸ Art. 1 ss. del d.lgs. 19 giugno 1997, n. 218.

⁴²⁹ Il d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13, ha modificato la disciplina dell'accertamento con adesione, coordinandola, in particolare, con l'introduzione del principio del contraddittorio preventivo previsto dall'art. 6-bis della l. 27 luglio 2000, n. 212 (Statuto dei diritti del contribuente). Per un'analisi più dettagliata di tali modifiche, si rinvia a RAGUCCI G., *Lo schema di atto fra accertamento con adesione e contraddittorio anticipato*, in GIOVANNINI A., *La riforma fiscale. I diritti e i procedimenti*. Pacini Giuridica, III, 2024, pp. 19-28.

Infine, nel 1994 è stata introdotta l'autotutela, la cui disciplina è stata recentemente riformata, che permette all'Amministrazione finanziaria di correggere i propri errori nella fase successiva rispetto a quella dell'accertamento⁴³⁰.

I tre istituti sopra descritti costituiscono i più importanti strumenti finalizzati a ridurre il contenzioso tributario⁴³¹. Essi sono pienamente collocabili nella prospettiva relazionale della *tax compliance*, poiché si fondano sulla collaborazione e sul rispetto reciproco tra i due soggetti dell'obbligazione tributaria.

Sul piano teorico tali istituti rientrano in una logica di *cooperative compliance* diversa da quella auspicata da Ezio Vanoni: i due soggetti dell'obbligazione tributaria cooperano nella misura in cui riescono a massimizzare - mediante gli istituti delineati dal legislatore - i propri interessi orientati in direzioni opposte. Da un lato l'Amministrazione finanziaria coopera nella misura in cui ciò le garantisce la massimizzazione delle entrate e la contestuale riduzione del contenzioso tributario, dal quale derivano ingenti perdite sul piano finanziario. Dall'altro lato il contribuente aderisce a tali istituti nella misura in cui essi gli garantiscono benefici sul piano economico-patrimoniale, riconducibili a una riduzione diretta del carico fiscale, oppure a vantaggi connessi alla riduzione di controlli e, di conseguenza, del potenziale contenzioso.

Al contrario, nella visione di Ezio Vanoni, la *tax compliance* relazionale si sarebbe dovuta fondare sulla comunanza degli interessi dell'Amministrazione finanziaria e del contribuente. Essi avrebbero dovuto cooperare per assicurare la coincidenza delle entrate pubbliche con quanto previsto dal legislatore, nel rispetto delle garanzie costituzionali come il principio di capacità contributiva. Il fine ultimo della cooperazione tra Fisco e contribuente avrebbe dovuto essere quello di conseguire il corretto finanziamento dei servizi pubblici strettamente connessi ai diritti fondamentali.

⁴³⁰ L'autotutela tributaria è stata originariamente disciplinata dall'art. 2-quater del d.l. 30 settembre 1994, n. 564, convertito con modifiche dalla l. 30 novembre 1994, n. 656. L'istituto è stato oggetto di una complessa revisione attraverso il d.lgs. 30 dicembre 2023, n. 219, che ha abrogato la disciplina previgente, sostituendola con gli artt. 10-quater e 10-quinques della l. 27 luglio 2000, n. 212 (Statuto dei diritti del contribuente). Le due nuove disposizioni distinguono l'autotutela obbligatoria - esercitabile nei casi tassativamente individuati di manifesta illegittimità dell'atto o dell'imposizione - dall'autotutela facoltativa - esercitabile in presenza di un'illegittimità o infondatezza dell'atto o dell'imposizione diversa delle ipotesi elencate all'art. 10-quater. Sul nuovo assetto si è espressa l'Agenzia delle Entrate, effettuando alcune precisazioni (circ. 7 novembre 2024, n. 21/E). Per un'analisi più approfondita del tema, si rinvia a DEMETRI M., *Spunti di riflessione sulla nuova disciplina dell'autotutela tributaria*. Riv. tel. dir. trib. I, 2024; GUIDARA A., *Istituti deflattivi del contenzioso e (nuova) autotutela: tra le pieghe della riforma fiscale*. Riv. dir. trib. I, 2025, pp. 25 ss.

⁴³¹ Tale qualificazione è presente in GUIDARA A., *Istituti deflattivi del contenzioso e (nuova) autotutela: tra le pieghe della riforma fiscale*. Riv. dir. trib. I, 2025, pp. 25 ss.

In definitiva, la *cooperative compliance* che è stata progressivamente sviluppata dal legislatore si discosta dalla visione vanoniana nella misura in cui si fonda sull'incentivo degli interessi contrapposti delle due parti. Tuttavia, essa risulta pragmaticamente idonea a perseguire l'obiettivo prefissato da Ezio Vanoni, ovvero la lotta all'evasione fiscale.

La prospettiva vanoniana è stata invece valorizzata a posteriori mediante l'istituzione dell'Area servizi e relazioni con il contribuente⁴³², che ha ridefinito i rapporti tra i soggetti dell'obbligazione tributaria, in una logica di condivisione e cooperazione. Si tratta della struttura organizzativa degli Uffici finanziari appositamente dedicata all'assistenza, all'informazione e alla gestione degli adempimenti fiscali. Essa opera secondo i principi di collaborazione e buona fede^{433 434}.

L'apice della valorizzazione da parte del legislatore dell'impostazione vanoniana è stata raggiunta con l'emanazione dello Statuto dei diritti del contribuente⁴³⁵, che non costituisce una semplice carta dei diritti, ma si configura come uno strumento funzionale alla *tax compliance*, nella misura in cui riduce l'incertezza giuridica rafforzando la prevedibilità dell'azione amministrativa e contribuendo a creare le condizioni affinché l'adempimento spontaneo possa essere realizzato in maniera effettiva.

Le disposizioni dello Statuto che valorizzano la *tax compliance* sotto il profilo relazionale possono essere suddivise in tre macro categorie.

Innanzitutto, vi sono le disposizioni che rafforzano la fiducia del contribuente nei confronti dell'Amministrazione finanziaria.

In tale prospettiva, risulta fondamentale l'art. 10, il quale sancisce che i rapporti tra Amministrazione finanziaria e contribuente sono improntati al principio della collaborazione e della buona fede⁴³⁶. La *ratio* di tale disposizione è quella di ridurre l'avversione percepita dai contribuenti nei confronti del Fisco, allo scopo di aumentare la propensione all'adempimento spontaneo. In questa prospettiva, il contribuente cessa di essere un mero soggetto da controllare, divenendo un interlocutore con cui cooperare lealmente. Pertanto, tale previsione dimostra come il legislatore abbia progressivamente

⁴³² D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

⁴³³ https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/312344/Convenzione+-+italiano_italiano.pdf/50398fed-a9c1-2e50-da26-b213115d2e29.

⁴³⁴ Cfr. TRIVELLIN G., *Il principio di buona fede nel rapporto tributario*. Giuffrè, 2009.

⁴³⁵ L. 31 luglio 2000, n. 212.

⁴³⁶ Cfr. SARTORI S., *Il principio di buona fede e collaborazione nello Statuto dei diritti del contribuente*. Giur. It. 2018, pp. 763 ss.

riconosciuto che la *tax compliance* non dipende esclusivamente dall'effetto deterrente delle sanzioni, ma anche dal grado di fiducia del contribuente nei confronti dell'Amministrazione finanziaria.

Un'altra disposizione chiave è l'art. 7, che sancisce l'obbligo di motivazione degli atti. Tale previsione consente al contribuente di valutare e verificare l'operato dell'Amministrazione finanziaria, aumentando la trasparenza e riducendo la percezione di arbitrarietà. Sotto il profilo della *tax compliance*, la disposizione è idonea ad aumentare la legittimazione percepita dell'Amministrazione. La percezione di equità del sistema è essenziale - secondo la visione vanoniana - affinché il contribuente sia incentivato ad adempiere spontaneamente e in modo corretto all'obbligazione tributaria⁴³⁷.

Lo Statuto dei diritti del contribuente prevede inoltre diverse disposizioni finalizzate a ridurre l'incertezza del sistema tributario, rendendo prevedibile da parte del contribuente il comportamento dell'Amministrazione finanziaria.

In tale prospettiva risulta essenziale il principio della tutela dell'affidamento sancito dall'art. 10, comma 2⁴³⁸. Il fatto che il contribuente possa confidare nella stabilità dell'azione amministrativa favorisce la *tax compliance* nella misura in cui riduce l'incertezza: se il contribuente è consapevole di non essere sanzionato laddove abbia seguito indicazioni ufficiali dell'Amministrazione finanziaria sarà molto più incline a collaborare. La diminuzione dell'incertezza risulta, pertanto, idonea a fare aumentare la *compliance*.

Uno strumento innovativo introdotto nello Statuto dei diritti del contribuente proprio allo scopo di ridurre l'incertezza nel sistema tributario è l'interpello, disciplinato dall'art. 11⁴³⁹. Tale istituto è idoneo ad eliminare l'incertezza interpretativa, evitando errori del contribuente e riducendo in modo cospicuo il contenzioso. L'interpello incentiva il contribuente a chiedere chiarimenti all'Amministrazione prima di agire, potenziando la collaborazione nella misura auspicata da Ezio Vanoni - rimasta inattuata nella riforma del 1951⁴⁴⁰.

⁴³⁷ Cfr. MANESTRA S., *Per una storia della tax compliance in Italia. Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, 81, 2010, disponibile in: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2010-0081/index.html>.

⁴³⁸ L'art. 10, comma 2, dello Statuto dei diritti del contribuente prevede espressamente che: «non sono irrogate sanzioni né richiesti interessi moratori al contribuente, qualora egli si sia conformato a indicazioni contenute in atti dell'amministrazione finanziaria, ancorché successivamente modificate dall'amministrazione medesima, o qualora il suo comportamento risulti posto in essere a seguito di fatti direttamente conseguenti a ritardi, omissioni od errori dell'amministrazione stessa [...]».

⁴³⁹ Attualmente l'interpello è disciplinato all'art. 11 della l. 31 luglio 2000, n. 212.

⁴⁴⁰ Cfr. VIOTTO L., *Tutela dell'affidamento, consulenza giuridica e interpello*, in RAGUCCI G., ALBERTINI A. (a cura di), *Costituzione, legge tributi. Scritti in onore di Gianfranco Gaffuri*. Giuffrè, 2018, pp. 321 ss. FRANSONI G., *Il diritto*

Vi sono ulteriori disposizioni dello Statuto finalizzate a ridurre l'incertezza, come l'art. 3, che sancisce la generale irretroattività della norma tributaria⁴⁴¹.

Vi è, infine, un'ultima categoria di disposizioni dello Statuto riconducibili al profilo relazionale della *compliance*, ovvero quelle finalizzate a favorire la partecipazione del contribuente nel rapporto tributario.

In tale prospettiva assumono un importante rilievo le norme sulla comunicazione degli atti come l'art. 6⁴⁴², poiché uno dei presupposti fondamentali della collaborazione è l'informazione. Il contribuente può essere incentivato a porre in essere comportamenti corretti solamente se è posto nelle condizioni di conoscere tutti gli atti dell'Amministrazione finanziaria a lui destinati. Analogamente importanti sono le disposizioni che impongono la chiarezza degli atti - come l'art. 7 sulla chiarezza della motivazione.

La disposizione dello Statuto che più di tutte valorizza la partecipazione del contribuente è l'art. 6-bis sul principio del contraddittorio⁴⁴³. La sua introduzione ha determinato un ribaltamento della visione tradizionale del procedimento tributario quale procedimento sostanzialmente unilaterale⁴⁴⁴. Attualmente infatti il contribuente viene coinvolto prima dell'adozione dell'atto impositivo. Sotto il profilo relazionale della *tax compliance*, tale innovazione è idonea, in primo luogo, a migliorare la qualità dell'accertamento⁴⁴⁵, rafforzando la fiducia del contribuente nel sistema tributario. In secondo luogo, la presenza necessaria del contraddittorio determina una fisiologica riduzione del contenzioso tributario. La partecipazione del contribuente nel procedimento tributario è idonea a influenzare

potestativo di interpello. Pacini giuridica, 2020, pp. 156 ss. Sullo sviluppo dell'attività consulenziale dell'Amministrazione, cfr. ALFANO A., VERRIGNI G., *Gli interpelli: evoluzione sistematica e trend legislativo italiano*. *Dir. prat. trib. int.* 2016, pp. 841 ss.

⁴⁴¹ Il divieto di retroattività garantisce la prevedibilità della norma tributaria, che costituisce un presupposto fondamentale dell'adempimento spontaneo.

⁴⁴² L'art. 6 dello Statuto dei diritti del contribuente declina, sul piano dei rapporti tra contribuente e Amministrazione finanziaria, obblighi di informazione, conoscibilità e semplificazione, imponendo, tra l'altro, che gli strumenti necessari all'adempimento siano resi tempestivamente disponibili e risultino comprensibili anche ai contribuenti privi di specifiche competenze tributarie, secondo forme idonee a ridurre il numero, il costo e la complessità degli adempimenti.

⁴⁴³ Il principio del contraddittorio è stato introdotto nello Statuto del contribuente con il d.lgs. 30 dicembre 2023, n. 219. L'art. 6-bis dello Statuto dei diritti del contribuente prevede che l'Amministrazione finanziaria - prima dell'emanazione di un atto autonomamente impugnabile - debba comunicare al contribuente lo schema di atto e concedere un termine di non inferiore a sessanta giorni per presentare osservazioni. Il diritto al contraddittorio non sussiste per gli «atti automatizzati, sostanzialmente automatizzati, di pronta liquidazione e di controllo formale delle dichiarazioni individuati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, nonché per i casi motivati di fondato pericolo della riscossione».

⁴⁴⁴ Prima dell'introduzione dell'art. 6-bis dello Statuto dei diritti del contribuente, l'Amministrazione acquisiva le informazioni, determinava il tributo e notificava l'atto di accertamento. Il contribuente poteva intervenire soltanto in un momento successivo, impugnando l'atto davanti al giudice. Pertanto il contraddittorio era eventuale e successivo.

⁴⁴⁵ Il contribuente può fornire - in sede di contraddittorio - chiarimenti, documentazione o elementi di fatto. Di conseguenza, viene migliorata la qualità dell'accertamento.

positivamente l'attività dell'Amministrazione finanziaria, consentendole di rilevare e correggere eventuali errori, riducendo - conseguentemente - la conflittualità. Inoltre, il coinvolgimento del soggetto passivo nel procedimento rafforza la componente collaborativa del rapporto tributario e rafforza la percezione di equità, garantendo una maggior *compliance* futura. In tale prospettiva, contribuente percepisce infatti di essere ascoltato, coinvolto e rispettato, perciò risulterà più propenso ad adempiere spontaneamente in futuro.

In definitiva, lo Statuto ha rappresentato il momento in cui il legislatore ha tradotto in regole giuridiche l'idea, già intuita da Ezio Vanoni, che la fedeltà fiscale non possa essere perseguita esclusivamente mediante strumenti repressivi, ma richieda l'instaurazione di un rapporto improntato alla collaborazione, trasparenza e prevedibilità⁴⁴⁶.

Il progressivo consolidamento dei profili relazionali della *tax compliance*, valorizzati mediante lo Statuto dei diritti del contribuente, ha permesso al legislatore di delineare istituti caratterizzati da un elevato grado di collaborazione, come lo stesso concordato preventivo biennale^{447 448}.

L'introduzione di tale istituto presuppone infatti che vi sia un rapporto di fiducia di fondo del contribuente nei confronti del Fisco, e viceversa⁴⁴⁹. Affinché tale fiducia possa perpetuarsi nel rapporto instaurato con il concordato occorre che la disciplina sia idonea ad assicurare la chiarezza delle regole e la prevedibilità del comportamento dell'Amministrazione⁴⁵⁰. In questo senso, le regole definite dallo Statuto dei diritti dei contribuenti, contribuiscono alla creazione di una base solida sulla quale costruire istituti sempre più ispirati alla *cooperative compliance*, come il concordato preventivo biennale^{451 452}.

⁴⁴⁶ Per una per una prospettiva critica sul rapporto tra la visione vanoniana e la disciplina dello Statuto dei diritti dei contribuenti, cfr. ANTONINI L., *Intorno alle "metanorme dello Statuto dei diritti del contribuente, rimpiangendo Vanoni"*. *Riv. dir. trib.* 2001, pp. 637 ss.

⁴⁴⁷ Sull'esigenza di un'apertura verso ricostruzioni concordate per superare la "crisi" dell'accertamento, cfr. GIOVANNINI A., *Crisi dei metodi di accertamento tributario e prospettive di riforma: un'introduzione*. *Riv. trim. dir. trib.* 2015, pp. 623 ss.

⁴⁴⁸ Cfr., in una prospettiva più generale sul passaggio dal controllo *ex post* al confronto preventivo, CONTE D., *Dal controllo fiscale sul dichiarato al confronto preventivo sull'imponibile. Dall'accertamento tributario alla compliance*. CEDAM, 2018, pp. 42 e 119 ss.

⁴⁴⁹ Tale prospettiva trova un ampio sviluppo argomentativo nei paragrafi 2.1, 2.2 e 2.3 del presente capitolo.

⁴⁵⁰ Cfr., in questo senso, AMATUCCI A., *L'interpretazione della legge tributaria*, in AMATUCCI A. (a cura di), *Trattato di diritto tributario*. CEDAM, 1993; ZIZZO G., *Riflessioni in tema di tecnica legislativa tributaria*. *Rass. trib.* 1988, pp. 184 ss.; FEDELE A., *Cultura giuridica e politica legislativa nel diritto tributario*. *Jus*.1998, pp. 73 ss.

⁴⁵¹ Alcuni esempi di come il diritto tributario abbia tradotto in regole giuridiche la commistione tra *compliance* relazionale e conoscitiva sono le c.d. "lettere di *compliance*" e la comunicazione preventiva nei procedimenti tributari di controllo (cfr. PIERRO R., *La comunicazione preventiva nei procedimenti tributari di controllo e la tax compliance*. *Riv. dir. fin. sc. fin.* I, 2018, pp. 375 ss.).

⁴⁵² Cfr., in questa prospettiva, DELLA VALLE E., *L'affidamento nella certezza del diritto tributario (studi preliminari)*. Roma, 1996, pp. 18 ss.

1.2 Evoluzione della *tax compliance* sotto il profilo conoscitivo

La seconda colonna portante della *tax compliance* è costituita dagli strumenti conoscitivi a disposizione dell'Amministrazione finanziaria, che risultano funzionali affinché l'obbligazione tributaria sia determinata in modo conforme con quanto previsto dalla legge e sia correttamente adempiuta^{453 454}.

La riforma del 1951 improntata sui valori di Ezio Vanoni ha rappresentato un punto di svolta poiché è intervenuta potenziando l'aspetto relazionale tra Fisco e contribuente e, al contempo, valorizzando ampiamente il profilo conoscitivo della *tax compliance*. La novità più importante in tal senso è stata l'introduzione dell'obbligo di dichiarazione unica dei redditi⁴⁵⁵. Tale innovazione ha prodotto una notevole trasformazione sotto il profilo procedimentale: è avvenuto il passaggio ad un sistema di verifiche ponderate, analiticamente motivate, svolte mediante il confronto con il contribuente e fondate su dati concreti⁴⁵⁶.

Tuttavia, l'introduzione dell'obbligo di dichiarazione come punto di partenza fino a prova contraria non è stata valorizzata da alcuna modifica nell'organizzazione degli uffici. Tale aspetto ha impedito il pieno conseguimento dei due obiettivi auspicati da Ezio Vanoni, ovvero l'implemento della fiducia reciproca tra Fisco e contribuente e la riduzione della pressione fiscale, quale conseguenza dell'efficientamento del sistema tributario cooperativo. Al contrario, l'Amministrazione è rimasta inefficiente, generando una complessiva sfiducia dei contribuenti nei confronti del Fisco, aumentando

⁴⁵³ L'espressione «*tax compliance* conoscitiva» è impiegata nel presente lavoro in senso descrittivo al fine di ricondurre ad una categoria unitaria l'insieme degli istituti attraverso i quali l'Amministrazione finanziaria acquisisce, integra ed elabora le informazioni fiscalmente rilevanti, accrescendo la propria capacità di rappresentare la situazione economica del contribuente, e utilizzando tale patrimonio conoscitivo anche al fine di potenziare l'adempimento spontaneo del contribuente. In tale prospettiva, si rinvia a CORDEIRO GUERRA R., MASTELLONE P., *Evasione [dir. trib.]. Diritto online*. Treccani, 2017; PAPARELLA F., *L'ausilio delle tecnologie digitali nella fase di attuazione dei tributi*. Riv. dir. trib. VI, 2022; FARRI F., *Digitalizzazione dell'amministrazione finanziaria e diritti dei contribuenti*. Riv. dir. trib. V, 2020; CONTRINO A., *Digitalizzazione dell'amministrazione finanziaria e attuazione del rapporto tributario: questioni aperte e ipotesi di lavoro nella prospettiva dei principi generali*. Riv. dir. trib. II, 2023; FARRI F., MARCHESELLI A., MARELLO E. (a cura di), *La digitalizzazione dell'amministrazione finanziaria tra contrasto all'evasione e tutela dei diritti del contribuente*. Quaderni tributari. Lefebvre Giuffrè, V, 2026.

⁴⁵⁴ MANESTRA S., *Per una storia della tax compliance in Italia*. *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*. 81, 2010, disponibile in: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2010-0081/index.html>.

⁴⁵⁵ L. 11 gennaio 1951, n. 25.

⁴⁵⁶ L'obbligo di dichiarazione ha costituito un aspetto prodromico alla risoluzione di criticità riconducibili alla tesi "amministrativista". Dal punto di vista organizzativo infatti, la riforma del 1951 ha determinato diverse ricadute tra cui l'introduzione dei questionari e di nuovi poteri di accesso ai locali, dei nuovi centri meccanografici IGE e di nuovi corsi professionali e di formazione. Tuttavia la riforma amministrativa è rimasta parzialmente incompiuta non è stata completata con gli interventi strutturali avvenuti tra il 1972-1973 (Cfr. MANESTRA S., *Per una storia della tax compliance in Italia*. *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*. 81, 2010).

il contenzioso, incentivando - di conseguenza - una politica fiscale quantitativa in senso incrementale⁴⁵⁷.

La reale svolta sotto il profilo conoscitivo e dell'efficientamento dell'azione amministrativa è avvenuta a partire dagli anni '90⁴⁵⁸.

Dal punto di vista strutturale, è avvenuto un passaggio dalla compartimentazione rigida - organizzata per singola imposta, mediante un livello centrale e un livello periferico - al modello dei dipartimenti e delle agenzie, che ha agevolato la diffusione delle informazioni relative ai contribuenti, rendendo possibili i c.d. "incroci nei controlli" tra imposte diverse, che hanno rappresentato un fattore essenziale nella lotta all'evasione.

Il legislatore ha inoltre differenziato le funzioni del dipartimento ministeriale, attribuendogli compiti di natura politico-legislativa e di sorveglianza generale sul sistema, dalle funzioni dell'Agenzia delle Entrate, di studio e di coordinamento - a livello centrale - e di esecuzione - a livello periferico⁴⁵⁹. Tali novità hanno determinato un progressivo spostamento del baricentro verso il livello regionale.

Contestualmente a tali modifiche strutturali del sistema tributario è avvenuto il c.d. processo di "informatizzazione" ⁴⁶⁰, che ha determinato l'automatizzazione dei controlli formali sulle dichiarazioni, rendendoli più rapidi ed efficaci, consentendo al Fisco di destinare un'ingente quantità di risorse umane e organizzative ai controlli sostanziali, che richiedono un effettivo lavoro investigativo e accertativo.

Tale svolta ha permesso, inoltre, all'Anagrafe tributaria di divenire uno strumento effettivamente operativo, permettendo uno scambio sistematico di informazioni tra i diversi uffici.

La massiva ed efficiente raccolta di dati inerenti ai contribuenti, implementata mediante la progressiva informatizzazione del Fisco, ha consentito al legislatore di potenziare strumenti finalizzati determinare coefficienti presuntivi di compensi e ricavi, in relazione alle caratteristiche e alle dimensioni delle attività svolte dai contribuenti, al fine di individuare eventuali incongruenze tra la dimensione prevista a livello teorico e la dimensione effettivamente dichiarata dal contribuente⁴⁶¹.

⁴⁵⁷ Si rinvia alle precedenti riflessioni circa l'implemento delle politiche quantitative incrementali nel periodo post-riforma Vanoni.

⁴⁵⁸ MANESTRA S., *Per una storia della tax compliance in Italia. Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*. 81, 2010, disponibile in: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2010-0081/index.html>.

⁴⁵⁹ L'Agenzia delle Entrate è stata introdotta con il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

⁴⁶⁰ Il principale riferimento normativo sull'informatizzazione è il d.lgs. 9 luglio 1997, n. 241.

⁴⁶¹ L'evoluzione dell'accertamento mediante l'impiego di metodi presuntivi è analizzata in LA ROSA S., *Accertamento tributario. Dig. disc. priv., sez. comm. I*, 1988, pp. 2 ss.

Le innovazioni a livello organizzativo e tecnologico della *tax compliance* sotto il profilo conoscitivo hanno consentito al legislatore, nel 1993, di introdurre uno strumento mediante il quale è stata resa possibile la ricostruzione presuntiva dei ricavi e dei compensi dei contribuenti, ovvero gli studi di settore⁴⁶². Essi erano caratterizzati da un «grado di sofisticazione tecnica più elevato» rispetto ai parametri precedentemente esposti, nella misura in cui consentivano di stimare i ricavi e i compensi mediante un modello econometrico (GERICO) costruito tramite il coinvolgimento del contribuente⁴⁶³.

La disciplina degli studi di settore pone le proprie fondamenta sugli artt. 62-bis e 62-sexies del d.l. 30 agosto 1993, n. 331. Il primo attribuisce agli uffici finanziari il compito di elaborare - sentite le associazioni di categoria - appositi studi di settore, mediante l'individuazione di campioni rappresentativi di contribuenti da sottoporre a controllo per ciascuna attività economica. Il secondo stabilisce che, ai fini dell'accertamento, le rettifiche analitico-induttive possano fondarsi sull'esistenza di «gravi incongruenze» tra i ricavi o compensi dichiarati e quelli desumibili dagli studi di settore.

Successivamente, è intervenuta la l. 8 maggio 1998, n. 146, che ne ha disciplinato le modalità applicative. L'art. 10 ha ad oggetto il procedimento di accertamento, in particolare l'obbligo di contraddittorio preventivo e la soglia dimensionale di esclusione, successivamente fissata a 7,5 milioni di euro. L'art 10-bis, introdotto nel 2006⁴⁶⁴, ha previsto la revisione periodica degli studi di settore in base ai «valori di coerenza». Tali previsioni non sono mai state attuate in concreto.

⁴⁶² Già a cominciare dalla l. 17 febbraio 1985, n. 17, il c.d. “pacchetto Visentini”, è stato previsto un *forfait* sulla base di 42 categorie di deduzione dei costi mediante percentuali fisse - variabili dal 16% al 97% - applicate ai ricavi dichiarati. Si trattava di un meccanismo unilaterale, attraverso cui lo Stato fissava percentuali standardizzate, in assenza di un contraddittorio con il contribuente. Tra il 1989 e il 1996 hanno operato i coefficienti «di congruità» e «presuntivi», successivamente unificati nel 1991 nei «presuntivi di compensi, ricavi e volume d'affari». Nel *report* MANESTRA S., *Per una storia della tax compliance in Italia. Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*. 81, 2010, disponibile in: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2010-0081/index.html>, l'autore ha sottolineato come essi abbiano rappresentato un'importante svolta sul piano giuridico: per la prima volta è stata prevista espressamente la possibilità della prova contraria da parte del contribuente, per vincere la presunzione determinata dallo Stato. In tale fase si colloca la c.d. “*minimum tax*” (1992), che costituiva una presunzione assoluta con iscrizione a ruolo immediata. Stefano Manestra ha evidenziato come il fallimento di tale meccanismo - ritirato dopo meno di un anno - abbia dimostrato il rigetto da parte del sistema di un grado troppo elevato di automatismo in assenza di una garanzia di prova contraria riconosciuta al contribuente.

⁴⁶³ MANESTRA S., *Per una storia della tax compliance in Italia. Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*. 81, 2010, disponibile in: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2010-0081/index.html>.

⁴⁶⁴ L. 27 dicembre 2006, n. 296.

Inoltre, la l. 27 dicembre 2006, n. 296 ha introdotto - in via provvisoria e sperimentale - gli indicatori di normalità economica, qualificandoli espressamente come fondamento di presunzioni semplici⁴⁶⁵.

L'introduzione degli studi di settore ha rappresentato un momento di svolta nell'evoluzione degli strumenti conoscitivi dell'Amministrazione finanziaria. Essi consentivano una stima del reddito fondata sull'analisi statistica di una pluralità di variabili elaborate sulla base di modelli econometrici e costruite mediante il coinvolgimento delle categorie professionali e imprenditoriali⁴⁶⁶. Sebbene fossero caratterizzati da una finalità prevalentemente accertativa, essi hanno determinato il passaggio da criteri standardizzati e rigidamente presuntivi a metodologie con un grado di personalizzazione più elevato, fondate sull'elaborazione di dati sempre più numerosi e articolati⁴⁶⁷. Essi hanno, pertanto, costituito il primo reale tentativo di realizzare una conoscenza sistematica e predittiva della situazione reddituale del contribuente.

L'esperienza applicativa degli studi di settore è stata caratterizzata da alcune criticità sia sotto il profilo dell'affidabilità delle stime, sia alla natura giuridica dei risultati ottenuti e al loro possibile impiego nell'attività di accertamento⁴⁶⁸. Tali problematiche hanno suscitato un dibattito dottrinale e

⁴⁶⁵ Gli indicatori di normalità economica si discostano dai coefficienti degli studi di settore, ai quali parte della dottrina riconosce invece la natura di presunzione legale relativa, in ragione dell'automatismo derivante dalle «gravi incongruenze» ex art. 62-sexies del d.l. 30 agosto 1993, n. 331.

⁴⁶⁶ Un'analisi approfondita sul ruolo svolto dalle categorie professionali e imprenditoriali è presente in Randazzo A., *La partecipazione delle categorie economiche alle attività amministrative tributarie*, in LA ROSA S. (a cura di), *Autorità e consenso nel diritto tributario*. Giuffrè, 2007, pp. 151 ss. Per un approfondimento storico sulla partecipazione corporativa nella storia della tassazione standardizzata, cfr. Mastroiacovo V. *Il diritto tributario alla prova del regime tra urgenze di guerra e ambizioni di sistema*, in BIROCCHI I., CHIODI G., GRONDONA M. (a cura di), *La costruzione della "legalità" fascista negli anni Trenta*. RomaTrE-Press, 2020, pp. 141-176.

⁴⁶⁷ Un'analisi approfondita sull'impatto degli studi di settore nell'ordinamento tributario italiano è presente in MARCHESELLI A., *Le presunzioni nel diritto tributario. Dalle stime agli studi di settore*. Giappichelli, 2008.

⁴⁶⁸ La dottrina ha da sempre evidenziato l'esistenza di un'ambiguità sul valore probatorio degli studi di settore (cfr. MANESTRA S., *Per una storia della tax compliance in Italia. Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*. 81, 2010, disponibile in: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2010-0081/index.html>). Essi sono idonei ad elaborare una stima del reddito dei contribuenti, sulla base di un modello statistico - il software GERICO - costruito mediante il coinvolgimento delle associazioni di categoria, che forniscono i dati necessari alla costruzione del modello e partecipano alla taratura per ciascun settore economico. Il modello statistico è in seguito applicato ai dati specifici dichiarati dal singolo contribuente, ad esempio attinenti al numero di dipendenti, ai metri quadri dell'esercizio o all'area geografica. Il risultato finale deriva, pertanto, da una componente categoriale, costituita dalla media statistica del settore elaborata indipendentemente dal singolo contribuente, e da una componente individuale, riguardante i dati specifici forniti da un determinato contribuente. Per stabilire il valore probatorio di tali risultanze, ovvero se il mero scostamento tra reddito stimato e reddito dichiarato sia idoneo a giustificare un accertamento, occorre tenere conto della natura ibrida dell'istituto: se si fondasse esclusivamente sui dati forniti dal singolo contribuente, il suo valore probatorio sarebbe molto forte e difficile da escludere, pertanto si tratterebbe plausibilmente di una presunzione relativa. Se invece gli studi di settore non prendessero in alcun modo in considerazione la situazione del singolo contribuente, costituirebbero un valore fisso stabilito una volta per tutte, non contestabile nel merito dal singolo, alla stregua di una presunzione assoluta. Gli studi di settore costituiscono invece una media di categoria applicata a dati forniti dal singolo contribuente, pertanto la giurisprudenza li ha tendenzialmente collocati nella categoria più cauta della presunzione semplice. L'ambiguità sul valore probatorio degli studi di settore non è mai stata del tutto risolta. È possibile distinguere tre diverse fasi che si sono susseguite successivamente rispetto all'introduzione del meccanismo, in cui l'ambiguità si è manifestata in diverse forme. Nella fase appena successiva all'entrata in vigore degli studi di settore - tra il 1998 e il 2002 - si è sviluppato un

giurisprudenziale che ha indotto il legislatore a ricorrere a strumenti maggiormente idonei a favorire l'adempimento spontaneo, piuttosto che istituti finalizzati a migliorare l'accertamento⁴⁶⁹.

In tale prospettiva si collocano gli Indici Sintetici di Affidabilità - introdotti con il d.l. 24 aprile 2017, n. 50 - che hanno definitivamente sostituito gli studi di settore e i parametri a partire dal periodo di imposta 2018⁴⁷⁰.

Sebbene gli ISA abbiano modificato radicalmente la funzione dello strumento presuntivo, essi hanno in parte conservato l'architettura metodologica degli studi di settore, presentando le medesime criticità precedentemente evidenziate dalla dottrina e dalla giurisprudenza con riferimento a questi ultimi⁴⁷¹. Nello specifico, la determinazione del grado di affidabilità fiscale del contribuente si fonda

«compromesso implicito», derivante dal fatto che il valore probatorio non è stato esplicitamente dichiarato e formalizzato dal legislatore, ma è stato determinato dal comportamento reciproco del Fisco e del contribuente. In tale periodo, l'Amministrazione avrebbe potuto affermare in giudizio l'efficacia probatoria dello scostamento dei valori dichiarati dal contribuente con quelli desumibili dagli studi di settore, ma di fatto non operava sistematicamente in tale direzione, evitando uno scontro giudiziario in questo ambito. Dall'altro lato, per contribuenti sarebbe stato possibile contestare la legittimità stessa dello strumento, disconoscendone il valore probatorio, ma di fatto non lo facevano, poiché il sistema offriva loro alternative convenienti rispetto al contenzioso tributario: l'adempimento spontaneo, mediante il quale poteva dichiarare semplicemente un reddito allineato con quello risultante dagli studi di settore, evitando a monte il contenzioso; la certificazione degli scostamenti, ottenibile dal contribuente qualora vi fossero ragioni oggettive dello scostamento tra reddito effettivo e quello stimato (crisi di settore, circostanze specifiche dell'attività del contribuente); l'accertamento con adesione, mediante il quale il contribuente aveva la possibilità di chiudere la posizione in via negoziale attraverso un contraddittorio, senza arrivare ad una pronuncia giudiziale sulla natura giuridica degli studi di settore. In una fase successiva - tra il 2002 e il 2005 - è avvenuta, secondo la ricostruzione proposta da Ignazio Manzoni, la «catastalizzazione *de facto*» attraverso gli studi di settore. In tale periodo, infatti, lo strumento che era nato come presunzione - nonostante le incertezze sulla sua qualificazione come semplice o relativa - è stato trasformato in un valore amministrativo fisso, frutto di un concordato preventivo con le organizzazioni di categoria, che ha reso i dati non contestabili *ex post* dai contribuenti. Infine, in una terza fase - iniziata nel 2006 - legislatore ha tentato di «stabilire *ex lege* il valore della presunzione relativa», fissando in modo inequivocabile che lo scostamento del reddito effettivo rispetto a quello risultante dallo studio di settore costituisse prova idonea a fondare l'accertamento, invertendo dell'onere della prova a carico del contribuente. Tuttavia, il tentativo di irrigidire lo strumento ha prodotto, per reazione, l'effetto opposto: a seguito dell'opposizione delle associazioni di categorie, il legislatore è intervenuto nel 2007 modificando la natura delle presunzioni, da relative a semplici, indebolendone esplicitamente la portata. Pertanto, in nessuna delle tre fasi evidenziate è stato realmente risolto il problema riguardante l'efficacia probatoria degli studi di settore. La questione è stata inizialmente aggirata mediante un compromesso di fatto, che è risultato una soluzione troppo instabile e poco duratura; il legislatore ha, in seguito, tentato di risolvere il problema mediante la soluzione dell'adesione volontaria, senza ottenere, tuttavia, un riscontro positivo da parte dei contribuenti; infine, ha tentato di intervenire in via diretta, cristallizzando il valore probatorio degli studi di settore, ottenendo, tuttavia, l'effetto contrario a quello inizialmente auspicato (MANZONI I., *Gli studi di settore e gli indicatori di normalità economica come strumenti di lotta all'evasione*. *Rass. Trib.* V, 2008).

⁴⁶⁹ Sulla natura valutativa degli studi di settore e la necessità di rapportare lo standard alla situazione concreta, cfr. FANTOZZI A., *Gli studi di settore nell'accertamento del reddito d'impresa*, in PERRONE L., BERLIRI C. (a cura di), *Diritto tributario e Corte costituzionale*. Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, pp. 404 ss.

⁴⁷⁰ L'intervento del legislatore con il d.l. 24 aprile 2017, n. 50 è stato radicale, poiché non si è limitato ad affiancare un nuovo indicatore a quelli preesistenti - come era avvenuto nel 2006 con gli indicatori di normalità economica rispetto ai coefficienti degli studi di settore - ma ha operato una sostituzione integrale degli strumenti precedentemente in vigore.

⁴⁷¹ Dal punto di vista tecnico, gli ISA costituiscono una media semplice di due categorie di indicatori elementari concettualmente distinte con riguardo alla funzione: gli indicatori elementari di affidabilità, che misurano l'attendibilità dei rapporti e delle relazioni tra grandezze contabili e strutturali, su una scala da uno a dieci; gli indicatori elementari di anomalia, i quali intervengono nel computo solamente in presenza di specifiche situazioni patologiche, quali incongruenze contabili gravi, disallineamenti dichiarativi o difformità rispetto a banche dati esterne. Questi ultimi si distinguono, a loro volta, in indicatori a punteggio variabile - che, in presenza dell'anomalia, assumono un valore compreso tra uno e cinque, modulato in ragione della gravità della fattispecie riscontrata - e indicatori a punteggio fisso, che attribuiscono un punteggio pari a uno al verificarsi di fattispecie dichiarative considerate di particolare gravità. Il sistema non si limita,

su una metodologia statistico-economica i cui elementi applicativi sono definiti in larga misura mediante fonti di rango sub-primario. Infatti, l'art. 9-bis del d.l. 24 aprile 2017, n. 50 disciplina la funzione degli ISA e ne individua i tratti essenziali, demandando ai decreti ministeriali di approvazione dei singoli indici e alle relative Note Tecniche e Metodologiche la concreta definizione dei criteri attraverso i quali viene determinato il punteggio di affidabilità.

Tale articolazione delle fonti pone un problema con riguardo alla riserva relativa di legge in materia tributaria sancita dall'art. 23 Cost, nella misura in cui la concreta determinazione del grado di affidabilità fiscale dipende da elementi - quali l'individuazione dei Modelli di Business, l'allocazione del contribuente al relativo gruppo omogeneo, le soglie degli indicatori e le funzioni attraverso le quali essi concorrono alla formazione del punteggio - la cui disciplina è rimessa prevalentemente alla normativa secondaria e alla relativa documentazione metodologica. Il problema riguarda, pertanto, l'ampiezza dell'integrazione tecnica consentita alla fonte sub-primaria in una materia coperta da riserva di legge⁴⁷².

pertanto, a stabilire se il contribuente si collochi al di sopra o al di sotto di una determinata media statistica, ma tende a posizionarlo lungo un *continuum* di normalità/anomalia. Le concrete soglie di attribuzione dei punteggi intermedi sono stabilite dalle Note Tecniche e Metodologiche relative ai singoli ISA: per gli indicatori elementari di affidabilità derivanti da stime, la soglia è desunta dall'errore standard dei residui della relativa funzione di stima, mentre per l'indicatore di affidabilità del reddito, essa è costruita a partire dalla funzione di stima del valore aggiunto per addetto, sulla base della deviazione standard del logaritmo del rapporto tra reddito dichiarato per addetto e la somma di quest'ultimo con la differenza tra valore aggiunto stimato e dichiarato per addetto - una matrice, dunque, più articolata di una semplice deviazione standard rispetto alla grandezza dichiarata. Il sistema si fonda, inoltre, sull'individuazione dei Modelli di Business (MoB), costituiti da gruppi omogenei di contribuenti individuati sulla base della "catena di valore" e delle combinazioni di funzioni operative dell'impresa. L'appartenenza del contribuente ai diversi Mob è espressa in termini probabilistici e concorre, secondo le modalità definite nelle Note Tecniche e Metodologiche, alla costruzione delle funzioni di stima e, di conseguenza, alla determinazione degli indicatori elementari di affidabilità (cfr. AGENZIA DELLE ENTRATE, *Gli indici sintetici di affidabilità fiscale*, disponibile in: <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/gli-indici-sintetici-di-affidabilita-fiscale>; AGENZIA DELLE ENTRATE, *Guida agli Indici Sintetici di Affidabilità fiscale*, 2023, pubblicata nella medesima sezione del portale istituzionale).

⁴⁷² Il profilo problematico deriva dal rapporto tra la disciplina legislativa contenuta nell'art. 9-bis d.l. 24 aprile 2017, n. 50 e la successiva specificazione tecnico-metodologica degli ISA. La disposizione primaria individua la funzione degli indici e i caratteri generali della metodologia, prevedendo che essi siano elaborati in base ai dati relativi a più periodi di imposta e rappresentino la sintesi di indicatori elementari diretti a verificare la normalità e la coerenza della gestione aziendale o professionale, esprimendo su una scala da uno a dieci il grado di affidabilità fiscale del contribuente. Diversamente, la concreta costruzione dei modelli, l'individuazione dei Modelli di business, delle variabili rilevanti, delle funzioni di stima, degli indicatori e delle relative soglie è rimessa ai decreti ministeriali di approvazione e alle connesse Note Tecniche e Metodologiche. Tale articolazione delle fonti è idonea a porre un problema rispetto alla riserva relativa di legge ai sensi dell'art. 23 Cost., nella misura in cui elementi rilevanti per la concreta attribuzione del grado di affidabilità fiscale vengono specificati a livello sub-primario. Sul carattere relativo della riserva e sui limiti entro i quali la fonte subordinata può concorrere all'integrazione della disciplina legislativa, si veda quanto esposto in FEDELE A., *Appunti delle lezioni di diritto tributario*. Giappichelli, 2005. La questione presenta profili di continuità con quella già emersa in relazione agli studi di settore. Un'analisi sul rapporto tra riserva di legge e intervento di atti amministrativi generali nella disciplina tributaria, anche con riferimento espresso agli studi di settore, è presente in GUIDARA A., *Riserva di legge e indisponibilità del tributo*. *Quaderni Europei*. XLIV, 2012. La giurisprudenza ha escluso, peraltro, che il risultato dell'elaborazione statistica derivante dagli studi di settore possa produrre automaticamente effetti impositivi. Nello specifico, la Cassazione a Sezioni Unite, con la sentenza 18 dicembre 2009, n. 26635, ha sancito che gli standard derivanti dagli studi di settore costituiscono un sistema di presunzioni semplici, la cui gravità, precisione e concordanza non deriva

Tuttavia, il potenziale *vulnus* non sembra tradursi in una violazione dell'art. 23 Cost. La riserva prevista dal dettato costituzionale ha, infatti, carattere relativo e non esclude l'intervento di fonti subordinate, purché la legge determini gli elementi essenziali della prestazione tributaria e delimiti adeguatamente l'attività dell'Amministrazione⁴⁷³. Sotto tale profilo, l'art. 9-bis disciplina direttamente la funzione degli ISA, la struttura del sistema, le categorie di contribuenti interessate e gli effetti premiali connessi ai diversi livelli di affidabilità, mentre alla fonte secondaria è affidata la specificazione tecnico-statistica del modello.

La questione assume altrettanto rilievo laddove il punteggio ISA venga utilizzato per finalità ulteriori rispetto alla sua originaria funzione premiale e di *compliance*, come la determinazione della proposta di concordato preventivo biennale.

La reale novità che ha caratterizzato il sistema ISA consiste nel passaggio da una logica prevalentemente accertativa a una logica orientata alla misurazione dell'affidabilità fiscale del contribuente, al fine di incentivarne la *compliance*. Infatti, l'aspetto essenziale che contraddistingue gli ISA riguarda la loro funzione. Essi determinano l'operatività di un sistema di benefici premiali che funziona proprio sulla base del punteggio di affidabilità conseguito dal contribuente. In tale prospettiva, l'adesione spontanea del contribuente è incentivata attraverso il conferimento di vantaggi crescenti sulla base dell'affidabilità fiscale riscontrata⁴⁷⁴.

In definitiva, il profilo conoscitivo della *tax compliance* è stato progressivamente sviluppato dal legislatore, che ha delineato meccanismi sempre più complessi mediante i quali viene raccolta ed elaborata per diversi scopi un'ingente quantità di dati⁴⁷⁵.

ex lege dallo scostamento rispetto allo standard, ma si forma all'esito del contraddittorio con il contribuente. La possibile tensione con l'art. 23 Cost. deve essere inoltre valutata alla luce del carattere relativo della riserva, che consente l'intervento integrativo di fonti subordinate qualora la disciplina legislativa determini criteri e limiti sufficienti a circoscrivere l'attività amministrativa. Con specifico riferimento al successivo impiego degli ISA nell'ambito del concordato preventivo biennale e al problema riguardante la determinazione dell'imponibile mediante la metodologia ministeriale, si rinvia all'analisi presente in CARDELLA P. L., *Il concordato preventivo biennale: l'elaborazione della proposta, la sua accettazione ed il marginale impiego delle "nuove tecnologie"*. *Rivista Telematica di Diritto Tributario*. 2024. L'autore, pur prospettando un possibile problema di compatibilità con l'art. 23 Cost., lo ritiene superabile alla luce dei criteri legislativamente predeterminati dall'art. 9, comma 1, del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13.

⁴⁷³ Si rinvia a quanto analizzato nel paragrafo 3 del capitolo I del presente lavoro.

⁴⁷⁴ I benefici riconosciuti ai contribuenti, sulla base dei diversi livelli di affidabilità fiscale conseguiti dall'applicazione degli indici sono elencati all'art. 9-bis, comma 11, del d.l. 24 aprile 2017, n. 50.

⁴⁷⁵ La recente evoluzione del profilo conoscitivo ha progressivamente valorizzato l'automazione. Per un approfondimento sul tema e, nello specifico, sull'istituto della dichiarazione precompilata, cfr. La Rosa S., *Dalla dichiarazione "unica" del contribuente alla dichiarazione "precompilata" dal fisco ed agli accertamenti fiscali "automatizzati"*. *Saggi in ricordo di Augusto Fantozzi*. Pacini Giuridica, 2020, pp. 99 ss.

Tale sistema si è sviluppato attraverso la valorizzazione dell'idea, già presente nella riforma Vanoni del 1951, del coinvolgimento diretto del contribuente nella fornitura dei dati riferibili alla propria attività, per finalità fiscali.

Nell'evoluzione degli strumenti conoscitivi, gli Indici Sintetici di Affidabilità Fiscale rappresentano lo *step* finale, in cui il grado più sofisticato di analisi dei dati dei contribuenti è stato inserito in una prospettiva di *cooperative compliance* fondata sulla possibilità di accesso da parte dei contribuenti più affidabili a regimi premiali.

Tale sistema costituisce le fondamenta sulle quali il legislatore ha costruito la disciplina del concordato preventivo biennale. Si tratta infatti di un istituto che funziona in relazione all'ingente quantità di dati riferibili ai contribuenti nella disponibilità dell'Amministrazione finanziaria e all'efficacia del sistema attraverso il quale vengono elaborati.

Il concordato preventivo biennale si innesta proprio sull'esistente impianto ISA, che potenzia l'efficienza nella raccolta e nell'elaborazione dei dati e che si fonda sulla logica premiale della *compliance*.

Pertanto, si inserisce in una continuità genealogica rispetto al sistema delineato dal legislatore nel 2017, ed è frutto della progressiva evoluzione della *tax compliance* conoscitiva.

2. Il concordato preventivo biennale quale punto di convergenza della dimensione relazionale e conoscitiva della *tax compliance*

2.1 I precedenti tentativi di concordato e la progressiva convergenza delle dimensioni relazionale e conoscitiva della *tax compliance*

Alla luce di quanto precedentemente esposto, il concordato preventivo biennale si manifesta come uno strumento che sintetizza la dimensione relazionale e conoscitiva della *tax compliance*.

Già a seguito dell'introduzione degli studi di settore, la sensibilità del legislatore è stata orientata verso la creazione di un sistema di determinazione preventiva e consensuale del reddito, che costituisse una sintesi tra le due dimensioni della *compliance* fiscale.

Infatti, nei primi anni duemila, precedentemente rispetto all'introduzione del sistema ISA nel 2017, il legislatore ha tentato di affermare nell'ordinamento tributario la cristallizzazione consensuale e preventiva del reddito, separandola dal meccanismo di presunzione/contestazione tipico

dell'accertamento ordinario. A tale fine sono stati introdotti diversi regimi di adesione concordata⁴⁷⁶: il concordato preventivo triennale, il concordato preventivo biennale, la pianificazione fiscale concordata e la programmazione fiscale. La reale novità presentata da tali istituti è costituita dalla base volontaria. Non si trattava di un'imposizione di un coefficiente determinato unilateralmente dal legislatore o dall'Amministrazione finanziaria, come nel caso della *minimum tax* del 1992, ma di una proposta al contribuente avente ad oggetto un reddito determinato in via forfettaria, a cui egli avrebbe potuto aderire consensualmente⁴⁷⁷.

Sebbene i primi istituti "concordatari" presentassero alcune differenze nelle discipline, essi erano caratterizzati da un elemento comune, ovvero dal superamento della concezione tradizionale del rapporto tributario, fondata sulla determinazione unilaterale del tributo e sulla verifica seguente della correttezza della dichiarazione. La determinazione preventiva del reddito è infatti riconducibile a una logica fondata sull'adesione volontaria e preventiva del contribuente a un valore predeterminato, che si distingue dalla tradizionale dimensione accertativa. È stata, pertanto, fortemente valorizzata la dimensione relazionale della *tax compliance*, fondata sulla costruzione di un rapporto collaborativo e di fiducia tra Amministrazione finanziaria e contribuente.

Innanzitutto, il legislatore ha introdotto il concordato preventivo triennale all'art. 6 della legge 27 dicembre 2002, n. 289. Tale istituto, rivolto ai titolari di reddito d'impresa e reddito autonomo entro determinati limiti dimensionali, non ha mai trovato concreta applicazione. Ad esso è seguito il concordato preventivo biennale disciplinato dall'art. 33 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, applicabile al biennio 2003-2004. Esso ha costituito un'anticipazione temporanea del concordato preventivo triennale, prevedendo un meccanismo applicativo *sui generis*: il contribuente aveva la possibilità di adeguarsi in dichiarazione a incrementi percentuali dei ricavi o dei redditi, determinati sulla base di una classificazione effettuata con l'ausilio degli studi di settore. Pertanto, non era prevista una vera e

⁴⁷⁶ Per un approfondimento sui precedenti tentativi di concordato e sui loro esiti, cfr. VERSIGLIONI M., *Il concordato triennale preventivo*. Riv. dir. trib. I, 2002, pp. 373 ss.; CONTE D., *Accertamento tributario ed esperimenti innovativi di planning fiscale: la pianificazione fiscale concordata*. Riv. dir. trib. I, 2005, pp. 261 ss.

⁴⁷⁷ Tali interventi costituiscono un'evidente anticipazione di quanto ha previsto il legislatore con la l. 9 agosto 2023, n. 111 e il d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13 - seppur con notevoli differenze nelle modalità di formulazione della proposta - introducendo il concordato preventivo biennale. Gli istituti di «catastalizzazione» introdotti tra il 2002 e il 2005 presentano criticità analoghe a quelle del concordato preventivo biennale 2024 sotto il profilo del rapporto tra determinazione forfettaria anticipata della base imponibile e principio di capacità contributiva ex art. 53 Cost. Tali aspetti sono approfonditi in MARELLO E., *Il rischio del tributo - il fondamento dei concordati preventivi biennali in materia fiscale*. Riv. dir. fin. II, 2006.

propria proposta individualizzata dell'Amministrazione finanziaria, sebbene si trattasse di un meccanismo di determinazione preventiva del reddito.

Un'importante svolta è avvenuta con la pianificazione fiscale concordata, introdotta dalla legge 30 dicembre 2004, n. 311. Tale istituto era caratterizzato da un meccanismo maggiormente personalizzato: l'Agenzia delle Entrate formulava una proposta individuale sulla base di elaborazioni effettuate dall'Anagrafe tributaria e degli studi di settore. Alla proposta avrebbe dovuto seguire un contraddittorio, mediante il quale il contribuente avrebbe potuto contestarne l'infondatezza. Sebbene la pianificazione fiscale concordata non sia mai stata attuata in concreto, essa ha consentito al legislatore di introdurre elementi estremamente innovativi. In primo luogo, per la prima volta veniva prevista una proposta preventiva caratterizzata da un significativo livello di personalizzazione, alla quale il contribuente poteva scegliere di aderire. Secondariamente, era previsto il coinvolgimento del contribuente nella fase di elaborazione della proposta - aspetto che è stato ripreso nella legge delega n. 111 del 2023, ma che è stato trascurato nella disciplina del concordato preventivo del 2024.

Il progressivo sviluppo degli strumenti concordatari dev'essere collocato nella più ampia evoluzione degli strumenti conoscitivi dell'Amministrazione finanziaria. In quegli anni, infatti, gli studi di settore rappresentavano lo strumento principale mediante il quale veniva ricostruita la situazione economica dei contribuenti. La presenza di una base conoscitiva sempre più ampia e articolata risultava decisiva nel funzionamento degli istituti concordatari: tanto più il legislatore intendeva personalizzare la metodologia di determinazione preventiva della base imponibile, tanto maggiore risultava la necessità per il Fisco di disporre di informazioni idonee a formulare correttamente la stima. In tale prospettiva, la pianificazione fiscale concordata, è risultata uno strumento all'avanguardia, nella misura veniva previsto espressamente per la prima volta che la proposta preventiva fosse connessa con l'elaborazione dei dati dell'Anagrafe tributaria e con gli studi di settore.

A livello pratico, le prime esperienze concordatarie non hanno prodotto i risultati auspicati. L'unico istituto che è stato concretamente applicato è stato il concordato preventivo biennale relativo al 2003-2004, che ha tuttavia riscontrato un numero contenuto di adesioni⁴⁷⁸. L'esperienza ha, pertanto, dimostrato come la mera possibilità per il contribuente di prevedere l'ammontare futuro del proprio

⁴⁷⁸ Al concordato di massa hanno aderito 260 mila contribuenti su una platea potenziale di quasi un milione, sulla base di quanto riportato nella relazione tecnica alla legge finanziaria per il 2005.

reddito imponibile non fosse sufficiente da sola a instaurare un rapporto maggiormente collaborativo tra Amministrazione finanziaria e contribuente⁴⁷⁹.

Se si analizzano tali istituti nella più ampia evoluzione della *tax compliance*, è possibile osservare come la componente relazionale - ovvero la volontaria adesione ad una determinazione preventiva della base imponibile - non fosse accompagnata da un apparato conoscitivo sufficientemente evoluto, da consentire di elaborare una proposta realmente individualizzata. Gli strumenti statistici disponibili si trovavano infatti in una progressiva fase di elaborazione⁴⁸⁰.

La situazione è notevolmente mutata a seguito della progressiva valorizzazione degli studi di settore - avvenuta per la prima volta con la pianificazione fiscale concordata - che hanno rappresentato un passaggio fondamentale verso l'elaborazione sistematica dei dati relativi alle attività economiche dei contribuenti⁴⁸¹.

La prospettiva è nuovamente mutata a seguito della sostituzione degli studi di settore con gli Indici Sintetici di Affidabilità Fiscale, nella misura in cui il baricentro dello strumento conoscitivo è stato spostato dalla mera funzione accertativa a una logica di valutazione dell'affidabilità fiscale e di incentivazione dell'adempimento spontaneo.

Parallelamente, è avvenuto un progressivo consolidamento della dimensione relazionale della *tax compliance*. L'affermazione di importanti principi nell'ambito dello Statuto dei diritti del contribuente, quali la collaborazione, la buona fede, il contraddittorio, la trasparenza e la prevedibilità ha creato le condizioni per l'introduzione di strumenti che identificano il contribuente come soggetto chiamato a cooperare nella definizione del rapporto tributario.

Il concordato preventivo biennale introdotto dal d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13 può essere considerato come l'istituto giuridico che maggiormente rappresenta il punto di incontro delle due evoluzioni descritte. Infatti, il legislatore non si è limitato a riprodurre la tecnica, già sperimentata negli strumenti concordatari precedenti, della determinazione anticipata della base imponibile fondata sull'adesione del contribuente. Tale istituto si inserisce in un sistema in cui la capacità dell'Amministrazione finanziaria di raccogliere ed elaborare informazioni sul contribuente risulta significativamente

⁴⁷⁹ Una critica storica ai concordati preventivi è presente in GALLO F., *La reintroduzione del concordato tra velleità e scorciatoie*. *Rass. trib.* 1994, pp. 1205 ss.

⁴⁸⁰ Cfr. MARCHESELLI A., *Le presunzioni nel diritto tributario. Dalle stime agli studi di settore*. Giappichelli, 2008.

⁴⁸¹ Cfr. MANZONI I., *Gli studi di settore e gli indicatori di normalità economica come strumenti di lotta all'evasione*. *Rass. Trib.* V, 2008.

accresciuta e nel quale, parallelamente, la collaborazione e la prevedibilità del rapporto tributario hanno assunto un ruolo centrale nella realizzazione della *tax compliance*.

Sotto il profilo conoscitivo, la disciplina del concordato preventivo biennale si fonda sull'elaborazione di una pluralità di informazioni relative alla situazione economica del contribuente e si innesta sull'infrastruttura conoscitiva costituita dagli ISA, che rappresentano uno degli esiti più avanzati dell'evoluzione degli strumenti di analisi dei dati fiscali. Il concordato preventivo biennale costituisce, pertanto, una delle espressioni più evolute di un percorso nel quale la crescente disponibilità di dati unita al progressivo miglioramento della capacità di elaborarli hanno reso possibile il passaggio da valori standardizzati a una proposta caratterizzata da un livello di personalizzazione elevato.

Sotto il profilo relazionale, invece, l'istituto è caratterizzato dalla logica volontaria già presente nei precedenti tentativi concordatari. Tuttavia, l'adesione alla proposta non costituisce una mera scelta tra diverse modalità di determinazione del reddito, ma si colloca in un rapporto in cui la prevedibilità del prelievo unita alla stabilizzazione della posizione fiscale e agli effetti premiali riconosciuti in caso di adesione assumono una funzione incentivante rispetto al comportamento collaborativo del contribuente.

Il concordato preventivo biennale del 2024 si colloca, pertanto, nel punto di convergenza delle due traiettorie esaminate: la collaborazione del contribuente incentivata dalla stessa disciplina dell'istituto costituisce il presupposto relazionale dell'adesione alla proposta, mentre la capacità conoscitiva dell'Amministrazione finanziaria costituisce il presupposto tecnico della sua elaborazione.

Entrambe le dimensioni sono coesenziali al fine del corretto funzionamento dell'istituto nella prospettiva della *tax compliance*: la dimensione relazionale è funzionale a determinare la stabilizzazione consensuale del rapporto tributario, potenziando la collaborazione tra i due soggetti; la dimensione conoscitiva è invece idonea a rendere la proposta sufficientemente aderente alla situazione economica del soggetto passivo.

Di conseguenza, la disciplina del concordato preventivo biennale deve essere esaminata alla luce di tale duplice valutazione. Da un lato, è necessario verificare se gli strumenti predisposti dal legislatore siano effettivamente idonei a instaurare una relazione maggiormente collaborativa tra i due soggetti del rapporto tributario e a incentivare l'adempimento spontaneo; dall'altro lato, occorre valutare se

l'apparato conoscitivo posto alla base della proposta sia realmente idoneo a fornire una rappresentazione sufficientemente attendibile della situazione economica del singolo contribuente. L'analisi congiunta di tali profili è fondamentale al fine di comprendere la funzione del concordato preventivo biennale nell'attuale sistema della *tax compliance*.

2.2 Il concordato preventivo biennale e la dimensione relazionale della *tax compliance*

Il concordato preventivo biennale può essere letto quale espressione della progressiva valorizzazione della dimensione relazionale della *tax compliance* nell'ordinamento italiano.

La riconducibilità dell'istituto a tale prospettiva emerge, innanzitutto, dalla finalità espressamente attribuitagli dal legislatore. L'art. 6 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13 riconduce espressamente il concordato preventivo biennale all'esigenza di razionalizzare gli obblighi dichiarativi e di favorire l'adempimento spontaneo del contribuente. L'istituto non costituisce, pertanto, una mera tecnica alternativa di determinazione della base imponibile, ma è inserito in una precisa strategia di *tax compliance*.

Un primo aspetto della disciplina del concordato riconducibile alla dimensione relazionale della *compliance* fiscale consiste nel carattere volontario dell'adesione. L'efficacia della proposta formulata dall'Amministrazione finanziaria è infatti subordinata all'accettazione da parte del contribuente, che conserva, pertanto, la facoltà di rimanere vincolato alle modalità ordinarie di determinazione del reddito e alle conseguenti attività di controllo.

La volontarietà costituisce un elemento essenziale per ricondurre il concordato preventivo biennale alla *tax compliance* relazionale. L'adempimento spontaneo del contribuente, infatti, non è perseguito esclusivamente attraverso i tradizionali strumenti di *enforcement*, ma anche mediante la predisposizione di un regime opzionale che il contribuente può ritenere conveniente valutando i vantaggi derivanti dalla stabilizzazione della propria posizione fiscale per il biennio futuro.

L'incentivo principale del contribuente riguarda proprio la possibilità di cristallizzare anticipatamente la futura base imponibile. Ne deriva un evidente vantaggio sul piano economico costituito dalla certezza fiscale⁴⁸², ovvero dalla trasformazione di un costo variabile e incerto in un costo

⁴⁸² Il rilievo della certezza della posizione fiscale nell'ambito delle strategie volte a favorire la *tax compliance*, è presente in OECD, *Tax Compliance by Design: Achieving Improved SME Tax Compliance by Adopting a System Perspective*. OECD Publishing, 2014, pp. 44-45. Nel *report* è evidenziato come le strategie rivolte alle piccole e medie imprese debbano perseguire, accanto all'incremento dei livelli di *compliance*, anche la riduzione dei relativi costi e l'aumento

sostanzialmente predeterminato⁴⁸³. Il contribuente, conoscendo anticipatamente il proprio carico fiscale futuro, può programmare strategicamente i propri flussi di cassa, investimenti e disponibilità finanziarie⁴⁸⁴. Tale elemento assume rilievo nella prospettiva della *tax compliance*, nella misura in cui la maggiore prevedibilità della posizione fiscale può concorrere a rendere più conveniente ed agevole l'adempimento spontaneo⁴⁸⁵.

La determinazione anticipata della base imponibile determina un ulteriore vantaggio strettamente connesso al primo, ossia l'irrelevanza fiscale, entro certi limiti⁴⁸⁶, dell'eventuale maggior reddito conseguito nel biennio di efficacia del concordato⁴⁸⁷.

Ai benefici legati alla stabilizzazione dell'imponibile e alla conseguente irrilevanza dei maggiori redditi effettivi ex art. 19, comma 1, del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13, si affianca una reale componente premiale prevista dalla medesima disposizione. Il comma 3 prevede, infatti, che, in caso

della certezza per il contribuente, risultando particolarmente efficace gli approcci volti a rendere più agevole l'adempimento. Un altro *report* meno recente in cui sono evidenziate tali strategie è presente in OECD, *Forum on Tax Administration: Small/Medium Enterprise (SME) Compliance Subgroup. Understanding and Influencing Taxpayers' Compliance Behaviour*. OECD Publishing, 2010. L'importanza della certezza nell'ambito delle strategie finalizzate a potenziare la *tax compliance* è evidenziata anche in MELIS G., *Dal ruling internazionale alla cooperative compliance: una lettura di sistema del fisco "su misura"*, in MASTROIACOVO V., MELIS G. (a cura di), *Il diritto costituzionale tributario nella prospettiva del terzo millennio*. Giappichelli, 2023, pp. 205 ss.

⁴⁸³ La certezza del prelievo è un elemento che incide direttamente sull'adempimento spontaneo del contribuente. Tale aspetto è analizzato nel *report* OECD, *Tax Morale: What Drives People and Businesses to Pay Tax?*. OECD Publishing, 2019, pp. 4-5 e 41 ss. Partendo dal concetto di *tax morale*, quale motivazione intrinseca del contribuente all'adempimento, viene messo in luce come la *tax compliance* sia strettamente connessa all'interazione tra *trust*, *facilitation* ed *enforcement*. Con riguardo alle imprese, la *tax certainty* costituisce un elemento rilevante ai fini della partecipazione al sistema fiscale. L'incertezza nell'applicazione della normativa tributaria, infatti, può incidere sui costi di *compliance* e sulle decisioni economiche di investimento. In tale prospettiva, la predeterminazione della base imponibile tipica del concordato preventivo biennale - non specificamente menzionata nel *report* - può costituire un fattore idoneo a favorire la *compliance* spontanea, mediante la maggiore prevedibilità dell'onere fiscale e la valorizzazione del rapporto di fiducia tra Amministrazione finanziaria e contribuente.

⁴⁸⁴ Il valore economico della certezza fiscale è analizzato nel *report* OECD, *OECD Economic Outlook, Volume 2025 Issue 1: Tackling Uncertainty, Reviving Growth*. OECD Publishing, 2025. Nello specifico viene evidenziato come la stabilità e la prevedibilità delle regole fiscali contribuiscano a ridurre il rischio connesso alle decisioni di investimento, favorendone la programmazione. Più in generale, viene messo in luce come l'incertezza delle politiche pubbliche possa generare effetti negativi sugli investimenti. Sebbene tali considerazioni siano formulate in una prospettiva macroeconomica e non riguardino specificamente il concordato preventivo biennale, esse consentono di apprezzare il valore economico della maggiore prevedibilità assicurata dalla predeterminazione biennale della base imponibile. La riduzione dell'incertezza relativa al futuro carico fiscale è idonea, infatti, ad agevolare la programmazione delle decisioni economiche del contribuente.

⁴⁸⁵ Un'analisi puntuale sulla distinzione tra osservanza consapevole e obbedienza coartata è presente in Cassese S., *Soggezione, obbedienza, osservanza. Riv. trim. dir. pubbl.* 2023, pp. 1344 ss.

⁴⁸⁶ I principali limiti sono rappresentati dalle cause di decadenza del concordato preventivo biennale disciplinate all'art. 22 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13.

⁴⁸⁷ Come è evidenziato da Nicola Forte, i vantaggi dell'adesione risultano particolarmente evidenti nel caso in cui il reddito effettivo sia superiore a quello concordato. Nell'esempio proposto dall'autore, in caso di reddito concordato di 82 mila euro e reddito effettivo di 120 mila euro, la differenza di 38 mila euro rimane fiscalmente irrilevante. L'autore osserva come il vantaggio risulti rafforzato dall'applicazione dell'imposta sostitutiva sull'incremento del reddito concordato rispetto a quello dichiarato nel periodo precedente (N. FORTE, *Concordato preventivo biennale: i vantaggi raddoppiano con la flat tax incrementale. Quotidiano IPSOA*. 2024).

di adesione al concordato preventivo biennale, al contribuente siano riconosciuti i benefici premiali ISA, compresi quelli relativi all'imposta sul valore aggiunto, a prescindere dal livello di affidabilità fiscale conseguito nel periodo di efficacia del concordato. Si tratta, pertanto, di una stabilizzazione *ex ante* del regime premiale ISA: l'accesso ai benefici è sottratto alle variazioni del livello di affidabilità fiscale successivamente conseguito. Si osserva come il legislatore abbia omesso di inserire tra le cause di cessazione del concordato il conseguimento di un basso punteggio ISA nel periodo di efficacia⁴⁸⁸. La disposizione realizza, pertanto, una forma di premialità direttamente collegata all'adesione al concordato, stabilizzando *ex ante* l'accesso ai benefici ISA indipendentemente dal livello di affidabilità fiscale successivamente conseguito.

Il ricorso a un meccanismo di questo tipo unito ai fisiologici benefici derivanti dalla cristallizzazione preventiva della base imponibile consente di collocare il concordato preventivo biennale nella concezione pragmatica della *cooperative compliance* precedentemente individuata. La collaborazione del fisco, infatti, spesso avviene mediante la predisposizione di un sistema nel quale ciascun soggetto del rapporto tributario individua nella cooperazione uno strumento funzionale al perseguimento di un proprio interesse⁴⁸⁹.

Dal lato dell'Amministrazione il beneficio è rappresentato dalla maggiore stabilità delle entrate e dall'efficientamento delle attività di controllo⁴⁹⁰.

Su quest'ultimo versante si colloca un ulteriore beneficio riconosciuto al contribuente, ovvero la limitazione dell'esercizio di determinate attività accertative. Tale aspetto consente parallelamente al Fisco di destinare le risorse al controllo dei soggetti non aderenti. Tuttavia, costituisce uno degli elementi della disciplina del concordato preventivo biennale più dibattuti in dottrina. L'art. 34, comma 1, del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13 prevede l'esclusione degli accertamenti previsti dall'art. 39 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, «per i periodi di imposta oggetto del concordato». Il comma 2 aggiunge che «l'Agenzia delle entrate e il Corpo della Guardia di finanza programmano l'impiego di maggiore capacità operativa per intensificare l'attività di controllo nei confronti dei soggetti che

⁴⁸⁸ Si osserva, per completezza, che il conseguimento di un punteggio basso ISA potrebbe essere sintomo della presenza di una delle altre cause di decadenza del concordato previste dall'art. 22 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13. Tuttavia non è esso stesso una causa di decadenza.

⁴⁸⁹ Cfr. MELIS G., *Tax compliance e sanzioni tributarie*. *Rass. trib.* 2017, pp. 751 ss.

⁴⁹⁰ Sul ruolo del confronto preventivo nella riduzione delle contestazioni interpretative e sul suo impatto nel contrasto all'evasione, cfr. LUPI R., *Evasione fiscale, istituzioni e accordi*, in LA ROSA S., *Autorità e consenso nel diritto tributario*. Giuffrè, 2007, pp. 51 ss.

non aderiscono al concordato preventivo biennale o ne decadono». Le disposizioni sembrano così affiancare agli incentivi connessi all'adesione la prospettiva di una maggiore concentrazione dell'attività di controllo nei confronti dei contribuenti non aderenti, secondo una logica che combina strumenti premiali ed *enforcement*.

Un primo profilo critico consiste nell'apparente tensione interna alla disposizione: lo stesso comma 1, prevede che l'esclusione dei controlli non opera se «in esito all'attività istruttoria dell'Amministrazione finanziaria ricorrono le cause di decadenza di cui agli articoli 22 e 33». Il riferimento da parte del legislatore ad un'istruttoria necessaria al fine di verificare la sussistenza delle cause di decadenza dell'istituto presuppone che l'Amministrazione possa o addirittura debba eseguire attività connesse per esempio alla ricerca di ricavi non dichiarati, passività inesistenti o indeducibili o violazioni dichiarative, che normalmente costituiscono materia dell'attività di controllo che il legislatore sembra in precedenza voler escludere. La contraddittorietà intrinseca della disposizione determina il venir meno dell'effetto incentivante auspicato dal legislatore: l'incertezza nel testo della disposizione è idonea a ingenerare nel contribuente un'insicurezza o un timore nella possibilità di essere assoggettato ai controlli previsti dall'art. 39 del D.P.R. 29 settembre 1973, pur avendo aderito alla proposta⁴⁹¹. Una possibile lettura sulla portata interpretativa della norma è ricavabile dal Dossier n. 200 dei Servizi Studi di Camera e Senato del 18 dicembre 2023, relativo allo schema che sarebbe poi divenuto il d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13. Il dossier chiarisce che l'adesione al concordato preventivo biennale non determina il venire meno del potere di controllo dell'Amministrazione volto a verificare la veridicità dei dati dichiarati dal contribuente, nonché le attività di accertamento relative alle imposte diverse da quelle sui redditi derivanti dall'esercizio dell'impresa o del lavoro autonomo. Secondo tale lettura, ne consegue che l'art. 34 garantisce esclusivamente che l'Amministrazione non possa semplicemente rideterminare il reddito concordato poiché ritiene che quello effettivo sia superiore, in coerenza con quanto previsto dall'art. 19, comma 1. L'Amministrazione mantiene il pieno potere di controllare se il contribuente abbia rispettato le condizioni alle quali quella protezione è subordinata. Pertanto, la disposizione non deve essere letta come un beneficio premiale autonomo

⁴⁹¹ Tali preoccupazioni sono evidenziate in CANÈ D., *Il doppio volto del concordato preventivo nella riforma tributaria, tra imposizione e collaborazione*. Riv. trim. dir. trib. I, 2024. L'autore propone una propria soluzione al problema interpretativo, affermando che la preclusione dell'art. 34 andrebbe riferita ai poteri di rettifica, non ai poteri istruttori. Questi ultimi rimangono esercitabili, poiché necessari alla verifica del rispetto dei requisiti del concordato e l'eventuale verifica delle cause di decadenza.

sotto il profilo dell'esercizio dei controlli, ma come una diretta conseguenza della vincolatività del reddito concordato prevista dall'art. 19, comma 1 unita alla decadenza prevista in presenza di determinate circostanze - alcune di esse derivanti direttamente da comportamenti illeciti del contribuente - ai sensi dell'art. 22.

L'aspetto più interessante dell'art. 34 è costituito dal comma 2, che sembra affiancare agli incentivi economici e premiali connessi all'adesione al concordato un ulteriore elemento di carattere persuasivo, rappresentato dalla prospettiva di una maggiore esposizione all'attività di controllo in caso di mancata adesione al concordato preventivo biennale. La disposizione prevede che l'Agenzia delle Entrate e la Guardia di finanza programmino l'impiego di «maggiore capacità operativa» al fine di «intensificare l'attività di controllo nei confronti dei soggetti che non aderiscono al concordato preventivo biennale o ne decadono». Tuttavia, il testo non precisa in quale misura tale intensificazione incida sulla probabilità individuale di essere sottoposti al controllo, in caso di mancata adesione.

Il legislatore è intervenuto con il d.m. 14 giugno 2024, specificando che «la mancata accettazione della proposta non produce alcuna conseguenza negativa automatica a carico degli interessati, con particolare riferimento alla valutazione del loro livello di affidabilità fiscale». Inoltre, è stato chiarito che tale valutazione, «ai fini dell'attuazione dell'art. 34 [...], resta subordinata a specifiche attività di analisi del rischio».

Ne consegue che, al momento dell'accettazione della proposta, il contribuente è consapevole che un eventuale rifiuto determinerebbe il suo inserimento in una platea verso cui il legislatore dispone la concentrazione di maggiore capacità operativa⁴⁹². Tuttavia, egli non può determinare quale sia l'effettivo incremento del rischio di controllo che ne consegue.

Di conseguenza, la previsione dell'art. 34, comma 2, assume una funzione che non sembra limitata alla mera organizzazione delle risorse dell'Amministrazione finanziaria, ma che è riconducibile ad un effetto persuasivo rispetto alla scelta di adesione, sebbene tale finalità non sia stata espressamente

⁴⁹² Sul punto si è espressa l'Agenzia delle Entrate (circ. 17 settembre 2024, n. 18/E), laddove, richiamando l'art. 34, comma 2, d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13, ha ribadito che nei confronti dei contribuenti non aderenti al concordato o decaduti è intensificata l'attività di controllo mediante la programmazione di una maggiore capacità operativa, senza tuttavia specificare la concreta incidenza della mancata adesione sulla selezione delle singole posizioni. Successivamente (circ. 24 giugno 2025, n. 9/E), ha precisato che, ai fini dell'intensificazione dei controlli, l'Agenzia delle Entrate e la Guardia di finanza potranno avvalersi di tutte le informazioni contenute nelle banche dati disponibili, anche attraverso l'interconnessione con archivi e registri pubblici. Anche tale affermazione non chiarisce in quale misura la mancata adesione incida sulla probabilità individuale di controllo.

annunciata dal legislatore^{493 494}. La prospettiva di una maggiore concentrazione della capacità operativa nei confronti dei contribuenti non aderenti alla proposta è necessariamente idonea a incidere sulla valutazione di convenienza, introducendo una componente riconducibile all'*enforcement*.

Tale circostanza non sembra di per sé idonea ad escludere il carattere opzionale del concordato, poiché il contribuente conserva giuridicamente la facoltà di non aderire. Tuttavia, essa determina un condizionamento della scelta, che deve essere considerato nella valutazione complessiva della componente consensuale dell'istituto.

Sotto un diverso profilo, la disposizione pone inoltre un problema di ragionevolezza nella misura in cui la mancata adesione fosse ritenuta, di per sé, come elemento idoneo a giustificare una maggiore esposizione al controllo. In tale ipotesi, i contribuenti non aderenti caratterizzati da un analogo rischio fiscale rispetto a quelli aderenti potrebbero essere sottoposti ad una diversa probabilità di controllo sulla sola base della scelta di non aderire o meno al concordato. Tale differenziazione risulterebbe problematica alla luce dell'art. 3 Cost., considerando il fatto che l'adesione non costituisce necessariamente un indice di maggiore affidabilità del contribuente.

⁴⁹³ L'effetto persuasivo è ricavato da una lettura sistematica della norma, ed è stato confermato dall'interpretazione di diversi esponenti della dottrina (cfr. SORGATO L., *La formula impositiva del concordato preventivo non si concilia con quella costituzionale*. *Euroconference News*. 9 ottobre 2024; SCIUTO D., *Il concordato preventivo e la minaccia di accertamenti*. *Commercialista Telematico*. 1° luglio 2025; BONUZZI A., *Concordato preventivo biennale (CPB): scelta di convenienza*. *Euroconference News*. 7 luglio 2025).

⁴⁹⁴ Tale effetto persuasivo può essere accostato, con le dovute cautele, al concetto di "*nudge*", elaborato nell'ambito dell'economia comportamentale per indicare un intervento nell'architettura delle scelte volto ad orientare il comportamento individuale in una determinata direzione, senza vietare le alternative disponibili né imporre direttamente una condotta specifica. Per un approfondimento su tale concetto si rinvia a THALER R. H., SUNSTEIN C. R., *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness. The Final Edition*. Penguin Books, 2021. Nella letteratura giuridica italiana, il *nudge* è stato definito come una tecnica volta a guidare o orientare la condotta degli individui mediante "spinte gentili". Tale concetto ha sostituito la tradizionale logica coercitiva di persuasione del "*command and control*". Alcune riflessioni sul *nudge* come tecnica di intervento nel diritto costituzionale sono presenti in ZITO A., *La nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo Presupposti e limiti del suo utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni*. Editoriale Scientifica, 2021; CASSESE S., *Exploring the Legitimacy of Nudging*, in KEMMERER A. et al., *Choice Architecture in Democracies. Exploring the Legitimacy of Nudging*. Hart Publishing, 2016, pp. 241 ss.; MARCHESIELLO M., *Nudge, ovvero: il tramonto dell'uomo economico. Politica del diritto*. 2014, pp. 497 ss.; BOMBELLI G., *Processi decisionali e categorie giuridiche: tra razionalità "classica" e spunti del nudging. Teoria e Critica della Regolazione Sociale*. 2019, pp. 25 ss.; RANGONI B., *Errori cognitivi e scelte di regolazione. Analisi giuridica dell'economia*. 2012, pp. 7 ss. Sui problemi posti dalle tecniche di *nudging* rispetto all'autodeterminazione e alla libertà individuale, cfr. GRAGNANI A., *Nudging e libertà costituzionale. Diritti fondamentali.it*. 2021, pp. 504 ss.; HAUSMAN D. M., WELCH B., *Debate: To Nudge or Not to Nudge. The Journal of Political Philosophy*. XVIII, 2010, pp. 123 ss.; MANIACI G., *Contro il paternalismo giuridico. Materiali per una storia della cultura giuridica*. 2011, pp. 133 ss.; CARTER I., *Il disagio liberale di fronte al nudging. Il politico*. 2023, pp. 133 ss. Con specifico riferimento al concordato preventivo biennale, cfr. CANÈ D., *Il doppio volto del concordato preventivo nella riforma tributaria, tra imposizione e collaborazione*. *Riv. trim. dir. trib.* I, 2024. L'autore ravvisa nell'istituto una forma di coartazione implicita della condotta del contribuente, derivante dalla combinazione tra benefici riconosciuti agli aderenti e concentrazione dei controlli sui soggetti che non aderiscono al concordato o ne decadono. L'architettura della scelta, influenzata dall'art. 34, comma 2, consente di riconoscere nella disposizione una componente assimilabile al *nudging*, ferma restando la presenza di un elemento riconducibile all'*enforcement*, che distingue il meccanismo dalla forma più "gentile" di persuasione.

In tale prospettiva assume rilievo la precisazione in base alla quale la mancata accettazione della proposta non produce automaticamente conseguenze negative nella valutazione dell'affidabilità fiscale e che l'attuazione dell'art. 34 resta subordinata a specifiche attività di analisi del rischio. Pertanto, la disposizione può essere ritenuta compatibile con il principio di ragionevolezza nella misura in cui prevede espressamente che la mancata adesione non costituisca un autonomo indice di rischio, ma operi nell'ambito di una selezione fondata su ulteriori elementi concretamente indicativi della maggiore probabilità di evasione⁴⁹⁵.

Il profilo così delineato deve essere inserito nella dimensione relazionale della *tax compliance* che caratterizza l'istituto, sia con riguardo alla premialità, sia mediante l'*enforcement* del contribuente. Da un lato, infatti, il legislatore ha tentato di rendere conveniente l'adesione mediante la cristallizzazione preventiva dell'imponibile, attraverso i benefici ISA e le parziali limitazioni nella fase di accertamento; dall'altro lato ha cercato di rendere meno attraente la non adesione prospettando una maggiore concentrazione dei controlli.

In definitiva, l'istituto analizzato nella prospettiva della *tax compliance* presenta alcuni elementi riconducibili alla *quasi-voluntary compliance*⁴⁹⁶: la *compliance* non è puramente spontanea, sicché l'*enforcement* è presente nella disciplina al fine di incentivare l'adempimento; tuttavia, non è neppure coatta, in quanto il contribuente conserva formalmente la possibilità di non aderire. L'art. 34, comma 2, può essere così interpretato come uno degli elementi che avvicinano il modello del concordato preventivo biennale a tale zona intermedia tra adesione spontanea ed *enforcement*.

Un ulteriore profilo dell'istituto riconducibile alla prospettiva relazionale della *tax compliance* consiste nella volontaria adesione da parte del contribuente. Come già precedentemente affermato, la disciplina non prevede una partecipazione di natura dialogica o negoziale del contribuente alla determinazione del contenuto della proposta⁴⁹⁷. Pertanto la collaborazione che si realizza nel

⁴⁹⁵ Una riflessione generale sulla programmazione e selezione dei controlli è presente in FAVARA F., *La programmazione dei controlli fiscali in Italia: aspetti giuridici*. Riv. dir. fin. sc. fin. I, 1982, pp. 222 ss.

⁴⁹⁶ Il concetto di *quasi-voluntary compliance* è stato teorizzato da Margaret Levi, e consiste in una forma di adempimento non riconducibile né alla sola coercizione, né alla mera adesione spontanea, fondata sulla fiducia del contribuente rispetto agli impegni dei governanti e degli stessi consociati (LEVI M., *Of Rule and Revenue*. University of California Press, 1988, pp. 52-53. Tale concetto è stato ripreso dall'OECD al fine di dimostrare come il rafforzamento della *compliance* non dipenda esclusivamente dall'*enforcement*, ma anche dalla costruzione della fiducia (*trust*) e dalla facilitazione dell'adempimento (*facilitation*), affiancate da un sistema di *enforcement* credibile, equo e imparziale (OECD, *Tax Morale: What Drives People and Businesses to Pay Tax?*. OECD Publishing, 2019, pp. 4-5).

⁴⁹⁷ La partecipazione del contribuente nella fase di elaborazione della proposta assume prevalentemente carattere informativo, mentre il momento propriamente consensuale si concentra nell'accettazione finale della proposta unilateralmente elaborata dall'Amministrazione.

concordato si manifesta mediante la volontaria accettazione da parte del contribuente di una proposta unilateralmente elaborata dall'Amministrazione finanziaria. Ne consegue che la partecipazione del contribuente si concentra nel momento finale dell'adesione, piuttosto che nella fase di costruzione della proposta. Sotto tale profilo sono state formulate in dottrina alcune riserve, relative alla trasparenza del procedimento di elaborazione della proposta e alla conoscibilità dei dati, dei parametri e delle logiche sottese alla determinazione automatizzata del reddito concordato^{498 499}.

Tuttavia, non è esclusa la natura relazionale dell'istituto, poiché, come precedentemente evidenziato, *la tax compliance* non si fonda esclusivamente sulla partecipazione procedimentale, bensì anche sulla creazione di condizioni idonee per rendere conveniente l'adempimento spontaneo.

L'assenza di una fase negoziale nel momento dell'elaborazione della proposta consente di valorizzare maggiormente il profilo della fiducia⁵⁰⁰: il contribuente è chiamato ad accettare una proposta che non ha contribuito a determinare, pertanto, affinché egli aderisca spontaneamente al regime opzionale senza che sia guidato esclusivamente da fattori riconducibili all'*enforcement*, è necessario che egli percepisca il procedimento di formazione della proposta come sufficientemente attendibile e coerente con la propria posizione economica. Pertanto, la qualità della relazione tra contribuente e Fisco è

⁴⁹⁸In senso critico, con particolare riferimento alla trasparenza del procedimento di elaborazione della proposta, si rinvia a CARDELLA P. L., *Il concordato preventivo biennale: l'elaborazione della proposta, la sua accettazione ed il marginale impiego delle "nuove tecnologie"*. Rivista Telematica di Diritto Tributario. 2024. L'autore ha evidenziato come, diversamente da quanto sembrava prospettato nella legge delega mediante il riferimento a un contraddittorio, la disciplina attuativa non contempli una fase di elaborazione della proposta di natura dialogica. L'autore ha inoltre sottolineato come l'assenza del contraddittorio possa incidere negativamente sulla risposta adesiva dei contribuenti e, di conseguenza, sulla capacità dell'istituto di favorire l'adempimento spontaneo. Una riflessione sulla mancanza di trasparenza dei criteri impiegati nell'elaborazione della proposta e sulla limitatezza della conoscibilità delle logiche operative dell'algoritmo e delle fonti dei dati è presente in BARABINO P., *"Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'."* Rivista Trimestrale di Diritto Tributario, n. 1, 2025. Secondo l'autore, tali aspetti sono suscettibili di incidere negativamente sulla fiducia e sulla leale collaborazione tra contribuente ed Amministrazione finanziaria. Una riflessione sulla limitatezza della conoscibilità dei dati algoritmici utilizzati nella formulazione della proposta è presente in GIOVANNINI A., *Il sottile filo della conformità costituzionale. Il sole 24 ore*. 10 ottobre 2024. Infine, una critica più generale sui rischi connessi alla progressiva automazione del procedimento di formulazione della proposta è presente in FICARI V., *Accordi e "formazione condivisa" di atti impositivi e di valori imponibili alla luce della riforma tributaria."* Rivista Trimestrale di Diritto Tributario, n. 2, 2024, pp. 259-282.

⁴⁹⁹ Una critica all'idea che la partecipazione procedimentale sia automaticamente indice di consenso e legittimazione è presente in BRUTI LIBERATI A., *La regolazione indipendente dei mercati*. Giappichelli, 2019, pp. 81 ss.

⁵⁰⁰ Il ruolo della fiducia nella determinazione della *compliance* fiscale volontaria è analizzato in KIRCHLER E., HOELZL E., WAHL I., *Enforced versus voluntary tax compliance: The "slippery slope" framework*. Journal of Economic Psychology. 29, 2008, pp. 210-225. Secondo il modello proposto dagli autori, la *compliance* fiscale è riconducibile a due dimensioni fondamentali: il potere dell'autorità fiscale, che tende ad esprimersi mediante forme di *enforced compliance*, e la fiducia nella stessa autorità, alla quale è associata la *voluntary compliance*. È evidenziato, pertanto, come il comportamento fiscalmente conforme possa presentare una differente qualità a seconda che esso trovi il suo prevalente fondamento nella capacità coercitiva dell'Amministrazione o nella relazione fiduciaria tra contribuente e Fisco.

strettamente dipendente dalla qualità delle informazioni e della metodologia utilizzate dall'Amministrazione finanziaria⁵⁰¹.

Emerge, sotto questo profilo, l'interdipendenza tra le due dimensioni della *tax compliance* individuate nel presente lavoro. La dimensione relazionale non può essere valutata separatamente rispetto a quella conoscitiva: la fiducia del contribuente e la conseguente propensione all'adesione possono essere influenzate dal grado di attendibilità riconosciuto alla proposta e dalla trasparenza della metodologia impiegata per elaborarla⁵⁰². La *compliance* relazionale rappresenta, pertanto, soltanto una delle due condizioni necessarie ai fini del funzionamento del concordato preventivo biennale: la volontà dell'adesione e il sistema di incentivi ed *enforcement* possono favorire la cooperazione, tuttavia la stabilità del rapporto è strettamente connessa con la capacità dell'Amministrazione finanziaria di formulare una proposta sufficientemente attendibile. È necessario dunque esaminare la seconda componente dell'istituto, relativa agli strumenti utilizzati dall'Amministrazione per acquisire ed elaborare le informazioni necessarie alla determinazione preventiva della base imponibile.

2.3 Il concordato preventivo biennale e la dimensione conoscitiva della *tax compliance*

La seconda dimensione della *tax compliance* attraverso la quale può essere analizzato il concordato preventivo biennale è quella conoscitiva. Come precedentemente osservato, infatti, l'evoluzione della *tax compliance* non ha riguardato esclusivamente la trasformazione in senso collaborativo del rapporto tra Amministrazione finanziaria e contribuente, ma si è sviluppata contestualmente mediante il progressivo potenziamento degli strumenti attraverso cui il Fisco acquisisce, integra ed elabora le informazioni relative alla situazione economica dei soggetti passivi.

Sotto questo profilo, il concordato preventivo biennale rappresenta uno degli esiti più avanzati di tale percorso, poiché la possibilità di formulare anticipatamente una proposta riferita al singolo contribuente presuppone necessariamente l'esistenza di una base conoscitiva ampia e articolata.

La disciplina dell'istituto valorizza la dimensione conoscitiva in un modo diverso rispetto a quanto avviene tradizionalmente nell'ambito dell'accertamento. Lo schema ordinario dell'accertamento

⁵⁰¹ Cfr. DELLA VALLE E., PAPARELLA F., *Le prospettive. Il successo dell'operazione passa da un risultato più vicino alla realtà. Focus del sole 24 ore*. 2024.

⁵⁰² Pier Luigi Cardella ha sottolineato che l'«opacità della proposta e degli algoritmi utilizzati» costituisca uno dei profili più critici della disciplina. La conoscibilità del procedimento di elaborazione assume maggiore rilievo in considerazione dell'assenza di un contraddittorio tra contribuente e Fisco durante la fase di elaborazione della proposta (CARDELLA P. L., *Il concordato preventivo biennale: l'elaborazione della proposta, la sua accettazione ed il marginale impiego delle "nuove tecnologie"*. *Rivista Telematica di Diritto Tributario*. 2024).

prevede, infatti, l'utilizzo prevalentemente *ex post* delle informazioni nella disponibilità dell'Amministrazione finanziaria, al fine di verificare la correttezza della dichiarazione del contribuente e di individuare eventuali componenti reddituali sottratte all'imposizione. La disciplina del concordato preventivo biennale rappresenta un'inversione di tale paradigma: il patrimonio informativo dell'Amministrazione è utilizzato *ex ante*, al fine di formulare una previsione sulla capacità reddituale del contribuente nel biennio di efficacia del concordato⁵⁰³. Pertanto, il dato fiscale non viene più impiegato esclusivamente allo scopo di controllare il comportamento pregresso del contribuente, ma diventa un fondamentale presupposto al fine di orientarne la *compliance* futura⁵⁰⁴. Tale impostazione emerge nella disciplina dettata dall'art. 9 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13. Come già osservato nel presente lavoro, la metodologia di elaborazione della proposta deve tenere conto dei dati dichiarati dal contribuente, delle informazioni nella disponibilità dell'Amministrazione finanziaria, degli andamenti economici e dei mercati e delle redditività individuali e settoriali desumibili dagli Indici Sintetici di Affidabilità Fiscale⁵⁰⁵. Pertanto, la proposta nasce mediante l'integrazione di informazioni di natura individuale e dati riferibili al contesto economico di appartenenza del contribuente.

L'architettura del procedimento definita nel dettaglio dai decreti ministeriali di attuazione della disciplina del concordato, già esaminata con riferimento al rapporto tra metodologia ed effettività della capacità contributiva, dimostra il livello raggiunto dalla capacità conoscitiva dell'Amministrazione finanziaria. La formulazione presuppone, infatti, la disponibilità di un'ingente quantità di informazioni unita e la possibilità di metterle in relazione mediante strumenti statistici ed econometrici, trasformando i dati riferiti al passato in una valutazione prognostica relativa al futuro. In tale prospettiva, emerge l'importante ruolo svolto dagli Indici Sintetici di Affidabilità Fiscale. Essi hanno rappresentato un passaggio decisivo nell'evoluzione degli strumenti conoscitivi, valorizzando

⁵⁰³ Un'ampia ricostruzione dell'evoluzione delle strategie di *tax compliance* da un modello prevalentemente incentrato sull'*enforcement* e sul controllo successivo delle dichiarazioni verso approcci maggiormente preventivi, fondati sulla conoscenza del comportamento e dell'ambiente del contribuente, sull'impiego della tecnologia e sull'adozione di misure volte a favorire la *compliance* "*right from the start*", è presente in OECD, *Tax Compliance by Design: Achieving Improved SME Tax Compliance by Adopting a System Perspective*. OECD Publishing, 2014, pp. 20 ss.

⁵⁰⁴ La disciplina del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13 prevede l'impiego delle informazioni acquisite negli anni precedenti, dei dati dichiarativi, degli indicatori di affidabilità fiscale e degli elementi relativi al contesto economico nel quale opera il contribuente per costruire una proposta destinata, in caso di adesione, a stabilizzare preventivamente la base imponibile.

⁵⁰⁵ Si rinvia alle riflessioni sviluppate nel paragrafo 3.1 del capitolo II del presente lavoro.

l'utilizzo dei dati fiscali anche ai fini dell'attribuzione di conseguenze premiali, secondo una logica non più esclusivamente orientata all'accertamento.

Il concordato preventivo biennale si avvale dell'infrastruttura conoscitiva del sistema ISA allo scopo di determinare una grandezza reddituale futura. L'istituto si pone, pertanto, in una relazione di continuità con gli ISA, ma ne modifica parzialmente la funzione: la conoscenza amministrativa non assume esclusivamente una funzione classificatoria, ma ne acquista una predittiva⁵⁰⁶.

Tale aspetto rappresenta una delle principali peculiarità dell'istituto rispetto ai precedenti tentativi di determinazione preventiva del reddito. Gli istituti introdotti nei primi anni Duemila si basavano su un apparato conoscitivo sensibilmente meno sviluppato e, in determinati casi, sulla semplice applicazione di incrementi percentuali predeterminati^{507 508}. La metodologia delineata dall'art. 9 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13, prevede che il concordato preventivo biennale sia costruito sulla base di un patrimonio informativo accumulatosi mediante la progressiva informatizzazione dell'Amministrazione finanziaria, l'integrazione delle banche dati e l'evoluzione degli strumenti statistici di ricostruzione della situazione economica del contribuente⁵⁰⁹.

La presente metodologia ha determinato, inoltre, l'attenuazione della tradizionale contrapposizione tra determinazione analitica e determinazione rigidamente standardizzata, collocandosi in una posizione intermedia. Infatti, la proposta concordataria non coincide né con la determinazione analitica del reddito effettivamente prodotto, la quale risulta impossibile rispetto a periodi futuri, né con l'applicazione di un coefficiente uniforme nei confronti di tutti i contribuenti appartenenti ad una determinata categoria. Diversamente, essa è costruita mediante un procedimento che parte dalla

⁵⁰⁶ Tali considerazioni sono evidenziate da una parte della dottrina. Si rinvia, in particolare, a CARDELLA P. L., *Il concordato preventivo biennale: l'elaborazione della proposta, la sua accettazione ed il marginale impiego delle "nuove tecnologie"*. *Rivista Telematica di Diritto Tributario*. 2024; BARABINO P., *"Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'."* *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025. Quest'ultimo dedica specificatamente una parte del lavoro all'«accordo sulla base di un automatismo contenuto nell'algoritmo informatico» e un'altra all'«automatismo nella formazione endoprocedimentale della proposta».

⁵⁰⁷ Si rinvia alle considerazioni sugli istituti di determinazione anticipata del reddito antecedenti rispetto al concordato preventivo biennale del 2024, sviluppate nel paragrafo 2.1 del presente capitolo.

⁵⁰⁸ Cfr. CARDELLA P. L., *Il concordato preventivo biennale: l'elaborazione della proposta, la sua accettazione ed il marginale impiego delle "nuove tecnologie"*. *Rivista Telematica di Diritto Tributario*. 2024; FICARI V., *Accordi e "formazione condivisa" di atti impositivi e di valori imponibili alla luce della riforma tributaria.* *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 2, 2024, pp. 259-282.

⁵⁰⁹ Un'analisi, più in generale, sul ruolo assunto dai flussi informativi nei modelli di *tax compliance* più recenti è presente in OECD, *Tax Compliance by Design: Achieving Improved SME Tax Compliance by Adopting a System Perspective*. OECD Publishing, 2014, pp. 40 ss. Nel *report*, il sistema di *compliance* è descritto come fondato, tra l'altro, sul flusso e sulla trasformazione di dati, informazioni e conoscenza. In particolare, la trasformazione dei dati relativi alle transazioni in informazioni strutturate e, successivamente, in conoscenza viene considerata funzionale al conseguimento di un adeguato grado di certezza circa il corretto ammontare dell'imposta dovuta.

posizione individuale del soggetto passivo e la inserisce in un sistema più ampio di comparazione con grandezze storiche, statistiche e settoriali⁵¹⁰. Tale peculiarità del concordato preventivo biennale evidenzia il limite intrinseco della dimensione conoscitiva dell'istituto: l'aumento quantitativo delle informazioni disponibili unito alla crescente sofisticazione degli strumenti di elaborazione non eliminano la natura inevitabilmente prognostica della proposta. La metodologia non è di per sé in grado di eliminare l'incertezza relativa agli eventi futuri, ma tenta di ridurla attraverso l'utilizzo sistematico delle informazioni disponibili.

In definitiva, la funzione della *compliance* conoscitiva non consiste nel garantire una perfetta corrispondenza tra il reddito concordato e il reddito effettivo, bensì nell'accrescere il grado di attendibilità della previsione sulla quale è fondata la proposta.

Tali aspetti assumono un ruolo estremamente rilevante nella prospettiva della *tax compliance*: quanto è maggiore la capacità dell'Amministrazione finanziaria di elaborare una proposta percepita come attendibile e aderente alla posizione del contribuente, tanto maggiori sono le possibilità che quest'ultimo ritenga conveniente e ragionevole aderire al regime⁵¹¹.

Di conseguenza, emerge un collegamento tra la dimensione conoscitiva della *tax compliance* e quella relazionale precedentemente analizzata. L'assenza di una negoziazione in merito al contenuto della proposta determina un accrescimento dell'importanza della qualità del procedimento conoscitivo. Il contribuente, infatti, non può concorrere attivamente nella determinazione preventiva del *quantum* della base imponibile, ma è chiamato a una libera scelta in merito all'adesione ad una proposta predeterminata. Pertanto, l'attendibilità della proposta percepita rappresenta una delle condizioni essenziali affinché l'adesione possa essere ricondotta a una logica di leale collaborazione⁵¹². In questo

⁵¹⁰ Come già evidenziato nell'analisi dedicata all'effettività della capacità contributiva nel paragrafo 3.1 del capitolo II del presente lavoro, il procedimento, suddiviso in cinque fasi, parte da dati effettivamente riferibili al contribuente, ma li sottopone a correttivi statistici, settoriali e macroeconomici che possono determinare uno scostamento rispetto al reddito successivamente realizzato.

⁵¹¹ Tale lettura della *tax compliance* emerge in KIRCHLER E., HOELZL E., WAHL I., *Enforced versus voluntary tax compliance: The "slippery slope" framework*. *Journal of Economic Psychology*. 29, 2008, pp. 210-225. Il celebre *Slippery Slope Framework* costruito dagli autori si fonda proprio sulla distinzione tra *power* e *trust*. La fiducia nell'autorità fiscale costituisce un aspetto fondamentale della *compliance* volontaria. Il rapporto tra *cooperation* e *trust* nell'ambito della *cooperative compliance* è evidenziato in OECD, *Co-operative Compliance: A Framework*. OECD publishing, 2013.

⁵¹² Tale impostazione è presente in CARDELLA P. L., *Il concordato preventivo biennale: l'elaborazione della proposta, la sua accettazione ed il marginale impiego delle "nuove tecnologie"*. *Rivista Telematica di Diritto Tributario*. 2024. L'autore evidenzia come le criticità relative alla fase di elaborazione della proposta siano suscettibili di compromettere la risposta adesiva da parte dei contribuenti. Sotto tale profilo, viene attribuito particolare rilievo all'assenza di un effettivo contraddittorio e all'opacità della proposta e degli algoritmi impiegati per la sua elaborazione, osservando come al contribuente siano comunicati i risultati senza che sia adeguatamente conoscibile il percorso seguito per pervenirvi.

senso, una proposta fondata su informazioni attendibili e comprensibili può risultare idonea a rafforzare la percezione di equità del procedimento e aumentare la propensione del contribuente ad aderire spontaneamente⁵¹³.

Sotto il profilo opposto, il sistema conoscitivo dipende in misura significativa dalle informazioni che il contribuente fornisce all'Amministrazione mediante l'adempimento agli obblighi dichiarativi.

Dalla presente analisi emerge come il concordato preventivo biennale rappresenti un passaggio ulteriore nell'evoluzione degli strumenti conoscitivi della *tax compliance*, nella misura in cui il patrimonio informativo dell'Amministrazione finanziaria, originariamente utilizzato soprattutto per individuare e selezionare posizioni da controllare, viene invece impiegato per formulare una proposta destinata a regolare il rapporto tributario futuro. La funzione conoscitiva si sostanzia quindi in una previsione della capacità economica futura e viene posta al servizio di un meccanismo fondato sull'adesione volontaria del contribuente.

In sintesi, la dimensione conoscitiva non costituisce un elemento meramente tecnico nella disciplina del concordato preventivo biennale, bensì una condizione essenziale per il suo stesso funzionamento quale strumento di *tax compliance*. Infatti, la capacità dell'Amministrazione finanziaria di formulare una proposta sufficientemente attendibile condiziona la disponibilità del contribuente di aderirvi spontaneamente. Ciò dimostra come il potenziamento degli strumenti conoscitivi finisca inevitabilmente per incidere sulla dimensione relazionale del rapporto tributario.

2.4 La convergenza tra *compliance* relazionale e conoscitiva nel concordato preventivo biennale

La precedente analisi delle due dimensioni della *tax compliance* ha consentito di individuare le differenti modalità attraverso cui esse si manifestano nella disciplina del concordato preventivo biennale. Tale distinzione, indispensabile sul piano teorico, tende ad attenuarsi nell'analisi complessiva dell'istituto. Infatti, le due dimensioni non operano autonomamente, ma risultano reciprocamente funzionali alla realizzazione degli obiettivi perseguiti dal legislatore.

In primo luogo, la componente relazionale necessita di una base conoscitiva sufficientemente affidabile affinché la proposta formulata dall'Amministrazione possa essere percepita dal

⁵¹³ Con specifico riferimento al contesto italiano, l'esistenza di una relazione positiva tra fiducia nell'autorità e adempimento volontario è evidenziata in KASTLUNGER B., LOZZA E., KIRCHLER E., SCHABMANN A., *Powerful authorities and trusting citizens: The Slippery Slope Framework and tax compliance in Italy*. *Journal of Economic Psychology*. 2013, 34, pp. 36-45.

contribuente come attendibile e coerente con la propria situazione economica. Come osservato precedentemente, tale esigenza assume particolare rilevanza in ragione dell'assenza di una fase propriamente negoziale nella determinazione del *quantum* della proposta: il contribuente è chiamato a scegliere se aderire o meno al risultato dell'elaborazione effettuata dall'Amministrazione finanziaria. Pertanto, la qualità della relazione instaurata mediante il concordato è strettamente dipendente dalla qualità del procedimento conoscitivo che precede l'adesione.

Al contempo, la dimensione conoscitiva presuppone una componente relazionale. Infatti, la capacità dell'Amministrazione di formulare una proposta individualizzata dipende, almeno in parte, dalla quantità e dalla qualità delle informazioni acquisite tramite l'adempimento degli obblighi dichiarativi e comunicativi del contribuente. La collaborazione di quest'ultimo contribuisce quindi alla formazione del patrimonio informativo che costituisce il presupposto per l'elaborazione della proposta concordataria⁵¹⁴.

In sintesi, le due dimensioni della *tax compliance* individuate nel presente lavoro hanno trovato nel concordato preventivo biennale una forma di integrazione particolarmente avanzata che si manifesta sotto forma di una relazione di carattere circolare⁵¹⁵: la disponibilità di una vasta quantità di informazioni consente all'Amministrazione finanziaria di elaborare una proposta maggiormente individualizzata; l'attendibilità della proposta può, a sua volta, incidere sulla fiducia riposta dal contribuente nel procedimento e sulla conseguente disponibilità ad aderire; infine, l'instaurazione di un rapporto maggiormente collaborativo può, a sua volta, favorire, al di là dell'adempimento degli obblighi informativi imposti dalla legge, la correttezza e la qualità delle informazioni sulle quali si fonda la capacità conoscitiva dell'Amministrazione.

Pertanto, il concordato preventivo biennale può essere letto come il punto di convergenza di due percorsi evolutivi che per lungo tempo si sono sviluppati parallelamente. Da un lato, l'evoluzione degli strumenti conoscitivi ha ampliato progressivamente la capacità dell'Amministrazione finanziaria di acquisire ed elaborare informazioni relative alla situazione economica del

⁵¹⁴ Art. 9 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13.

⁵¹⁵ Un'ampia analisi della fiducia riposta nell'autorità fiscale quale determinante fondamentale della *compliance* volontaria, è presente in KIRCHLER E., HOELZL E., WAHL I., *Enforced versus voluntary tax compliance: The "slippery slope" framework*. *Journal of Economic Psychology*. 29, 2008, pp. 210-225. Gli autori distinguono la *compliance* volontaria dalla *compliance* imposta, maggiormente connessa al potere dell'autorità. In tale prospettiva, la qualità della relazione tra Amministrazione e contribuente è suscettibile di incidere sulle motivazioni sottese all'adempimento.

contribuente⁵¹⁶. Dall'altro lato, la progressiva valorizzazione della collaborazione fondata sulla trasparenza e sulla prevedibilità, unita al contestuale sviluppo degli strumenti premiali, ha contribuito al superamento di una concezione del rapporto tributario fondata esclusivamente sull'esercizio autoritativo dei poteri di controllo.

Tale convergenza era già emersa parzialmente nei tentativi precedenti di concordato. Tuttavia, nel periodo in cui essi sono stati introdotti, l'Amministrazione finanziaria non disponeva di un'infrastruttura conoscitiva paragonabile a quella attuale. Al contrario, l'istituto concordatario introdotto con il d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13, si colloca in un sistema nel quale la proposta individuale è elaborata con l'ausilio di strumenti di acquisizione ed elaborazione delle informazioni maggiormente evoluti, potenzialmente idonei a consentire un più elevato grado di individualizzazione della proposta rispetto alle precedenti esperienze concordatarie.

La convergenza delle due dimensioni si riflette, inoltre, sulla peculiare natura della collaborazione realizzata mediante il concordato. La disciplina non prevede infatti una formazione congiunta del *quantum* concordatario, pertanto la collaborazione si realizza attraverso una sequenza nella quale l'Amministrazione formula la proposta utilizzando il patrimonio informativo disponibile, e il contribuente sceglie se accettarla o meno, valutandone il contenuto e gli effetti. La relazione si manifesta quindi nella scelta di adesione.

Tale aspetto consente di individuare una possibile fragilità del modello⁵¹⁷. L'assenza di una concreta partecipazione del contribuente nella formazione del contenuto della proposta comporta l'aumento dell'importanza dell'attendibilità, della trasparenza e della comprensibilità del procedimento attraverso il quale essa è determinata. Pertanto, le eventuali criticità della componente conoscitiva possono riflettersi in senso negativo sulla componente relazionale: una proposta percepita come scarsamente rappresentativa della situazione economica individuale o costruita attraverso criteri difficilmente conoscibili rischia di ridurre la fiducia del contribuente e, conseguentemente, la sua propensione all'adesione.

⁵¹⁶ Si rinvia all'analisi sul passaggio dall'impiego di parametri standardizzati all'utilizzo di sistemi sempre più articolati di analisi dei dati, presente nel paragrafo 1.2 del presente capitolo.

⁵¹⁷ Cfr. CARDELLA P. L., *Il concordato preventivo biennale: l'elaborazione della proposta, la sua accettazione ed il marginale impiego delle "nuove tecnologie"*. *Rivista Telematica di Diritto Tributario*. 2024; FERLITO G., *Note in tema di concordato preventivo biennale, capacità contributiva e determinazione automatizzata dell'imponibile*. *Riv. tel. dir. trib.* 2025.

Al contrario, una scarsa collaborazione del contribuente o la presenza di informazioni incomplete o scorrette possono compromettere la qualità del patrimonio informativo impiegato dall'Amministrazione e, nella misura in cui quest'ultimo concorre alla determinazione del reddito concordato, riflettersi sull'attendibilità del reddito concordato⁵¹⁸. Pertanto, la componente relazionale e quella conoscitiva non risultano soltanto complementari, ma si condizionano reciprocamente, dal momento che la debolezza dell'una è suscettibile di incidere sull'efficacia dell'altra⁵¹⁹.

La convergenza tra la dimensione relazionale e conoscitiva non determina, peraltro, il completo abbandono dei tradizionali strumenti di *enforcement*⁵²⁰. La disciplina dell'istituto combina, infatti, meccanismi differenti volti a orientare il comportamento del contribuente. Da un lato, l'adesione volontaria, la maggiore prevedibilità del prelievo e il sistema premiale mirano a rendere conveniente la cooperazione. Dall'altro lato, la concentrazione delle risorse sulle attività di controllo nei confronti dei soggetti non aderenti al concordato introduce una componente di *enforcement* suscettibile di incentivare indirettamente l'adesione al regime⁵²¹. Pertanto, il modello di *compliance* realizzato dal concordato preventivo biennale non sembra fondarsi né esclusivamente sul potere coercitivo dell'Amministrazione finanziaria, né unicamente sulla fiducia e sulla convenienza economica del contribuente, ma sulla combinazione di strumenti idonei ad incidere diversamente sulle motivazioni che ne orientano il comportamento.

⁵¹⁸ Un'analisi generale sul rapporto tra cooperazione del contribuente, qualità delle informazioni e capacità dell'Amministrazione di fare affidamento sul patrimonio informativo acquisito, è presente in OECD, *Co-operative Compliance: A Framework*. OECD publishing, 2013; OECD, *Co-operative Tax Compliance: Building Better Tax Control Frameworks*. OECD publishing, 2016.

⁵¹⁹ Il carattere necessariamente reciproco della cooperazione informativa tra contribuente e Amministrazione finanziaria è evidenziato nel report OECD, *Tax Morale II: Building Trust between Tax Administrations and Large Businesses*. OECD publishing, 2022. Nello specifico, è evidenziato come l'efficacia dei sistemi di co-operative compliance richieda l'impegno di entrambe le parti. In particolare, viene richiamata l'esigenza di un adeguato livello di informazione, *disclosure* e trasparenza da parte del contribuente. Ne consegue che l'accuratezza e la completezza delle informazioni fornite dal contribuente costituiscono elementi sui quali l'Amministrazione può fondare la propria valutazione e la conseguente fiducia nel contribuente.

⁵²⁰ Un'analisi, in termini generali, della compresenza di meccanismi fiduciari e coercitivi nella determinazione della *compliance* fiscale è presente in KIRCHLER E., HOELZL E., WAHL I., *Enforced versus voluntary tax compliance: The "slippery slope" framework*. *Journal of Economic Psychology*. 29, 2008, pp. 210-225; MUEHLBACHER S., KIRCHLER E., *Tax Compliance by Trust and Power of Authorities*. *International Economic Journal*. 24, 2010, pp. 607-610. Sulla base del c.d. *Slippery Slope Framework*, la *compliance* volontaria risulta principalmente connessa alla fiducia nell'autorità fiscale, mentre quella imposta è maggiormente correlata al potere dell'autorità. In tale prospettiva, assume particolare rilievo l'interazione tra le due componenti. Il richiamo a tale modello consente di evidenziare come anche nella disciplina del concordato preventivo biennale convivano elementi riconducibili alle due logiche differenti. Con specifico riferimento al contesto italiano, un'indagine condotta su lavoratori autonomi e imprenditori ha dimostrato l'esistenza di una relazione positiva tra fiducia nell'autorità e *compliance* fiscale volontaria (KASTLUNGER B., LOZZA E., KIRCHLER E., SCHABMANN A., *Powerful authorities and trusting citizens: The Slippery Slope Framework and tax compliance in Italy*. *Journal of Economic Psychology*. 2013, 34, pp. 36-45).

⁵²¹ Cfr. FERLITO G., *Note in tema di concordato preventivo biennale, capacità contributiva e determinazione automatizzata dell'imponibile*. *Riv. tel. dir. trib.* 2025.

In definitiva, la crescente capacità dell'Amministrazione finanziaria di conoscere ed elaborare la posizione economica del contribuente non costituisce più solamente uno strumento destinato all'attività di controllo, ma viene posta al servizio della formulazione di una proposta sulla cui accettazione può fondarsi un rapporto maggiormente stabile e prevedibile. Allo stesso tempo, la collaborazione del contribuente non assume rilievo soltanto nel momento finale dell'adesione, ma contribuisce alla stessa formazione del patrimonio informativo indispensabile per il funzionamento del sistema.

La peculiarità del concordato preventivo biennale non si sostanzia, dunque, nella semplice compresenza delle due dimensioni tipiche della *compliance* fiscale, bensì nella loro reciproca dipendenza: la conoscenza dei contribuenti è essenziale affinché possa esistere la relazione concordataria; a sua volta, la qualità della relazione condiziona l'efficacia del sistema conoscitivo. L'integrazione tra questi due profili costituisce uno degli elementi di maggiore novità del concordato preventivo biennale rispetto ai precedenti tentativi di determinazione anticipata del reddito.

3. Il concordato preventivo biennale nella sua dimensione applicativa: prime evidenze empiriche sui profili di *tax compliance*

Dopo aver individuato nella dimensione relazionale e in quella conoscitiva due profili attraverso i quali può essere esaminata la funzione del concordato preventivo biennale quale strumento di promozione dell'adempimento spontaneo, occorre verificare come tali dimensioni abbiano trovato concreta espressione nella prima esperienza applicativa dell'istituto. È altresì doveroso valutare se l'evoluzione della relativa disciplina consenta di individuare elementi idonei a confermare o a ridimensionare l'attitudine del concordato preventivo biennale a perseguire gli obiettivi di *tax compliance* espressamente individuati dal legislatore⁵²².

Tale verifica richiede una particolare cautela, poiché l'istituto in esame ha trovato applicazione per un periodo ristretto e si trova ancora in una fase di assestamento, in quanto è interessato da numerosi interventi normativi. La stessa campagna relativa al biennio 2026-2027 è, al momento in cui si scrive, ancora in corso. A tali aspetti si aggiunge la frammentarietà delle informazioni pubbliche disponibili, che rende possibile esclusivamente l'analisi di alcuni dati relativi alla platea di contribuenti interessati, al numero delle adesioni e agli effetti finanziari dell'istituto. Al contrario, non risultano

⁵²² Art. 6 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13.

disponibili informazioni sufficientemente analitiche circa le caratteristiche dei soggetti aderenti, sulle vicende successive al rapporto concordatario e sulle ragioni che hanno concretamente orientato la scelta di aderire o non aderire alla proposta.

Tali limiti incidono necessariamente sull'oggetto dell'indagine. Il numero delle adesioni può, infatti, essere idoneo ad offrire un'indicazione circa la capacità attrattiva del regime concordatario, ma non può essere assunto, se considerato isolatamente, quale misura della sua efficacia in termini di *compliance*, sicché la scelta del contribuente può dipendere da una pluralità di fattori eterogenei, come l'affidamento riposto nell'attendibilità della proposta e nella correttezza del Fisco, la convenienza economica del regime, la stabilità e la comprensibilità della disciplina, i benefici premiali connessi all'adesione, oppure dalla maggiore esposizione all'attività di controllo prevista nei confronti dei soggetti non aderenti. Di conseguenza, adesione e *compliance* non possono essere considerate come due categorie pienamente sovrapponibili, e il loro rapporto non può essere ricostruito esclusivamente mediante il solo dato quantitativo.

Le limitate indagini e rilevazioni disponibili circa le motivazioni dell'adesione, pur costituendo elementi utili ai fini dell'analisi, saranno utilizzate con prudenza, in quanto non consentono di formulare conclusioni statisticamente rappresentative sull'intera platea dei contribuenti, e non permettono di stabilire i rapporti causali tra singoli fattori - quali la fiducia, la convenienza economica o la percezione dell'attività di controllo - e la decisione sull'adesione. Tali evidenze possono essere impiegate, se considerate congiuntamente ai dati ufficiali e all'evoluzione normativa dell'istituto, per individuare alcune prime tendenze e verificare se le criticità emerse nella ricostruzione teorica trovino riscontro nella prassi applicativa.

In definitiva, l'indagine che segue non intende stabilire in termini causali se il concordato preventivo biennale abbia determinato o meno un incremento della *tax compliance*. Un simile giudizio, infatti, richiederebbe dati più completi, un arco temporale di osservazione più ampio e strumenti di analisi empirica che, allo stato dell'arte, non sono disponibili. L'obiettivo perseguito consiste, invece, nel verificare se i primi risultati applicativi e la successiva evoluzione della disciplina dell'istituto offrano elementi idonei a confermare l'attitudine del concordato preventivo biennale a perseguire gli obiettivi di *compliance* individuati dal legislatore.

In tale prospettiva, saranno in primo luogo esaminati i dati relativi all'adesione e ai primi risultati dell'istituto. In seguito, tali evidenze saranno poste in relazione con i profili connessi alla *compliance* relazionale e conoscitiva. Le eventuali criticità individuate all'esito di tale analisi costituiranno la base per valutare i correttivi già introdotti e le possibili prospettive di evoluzione dell'istituto.

3.1 I dati di adesione e i primi risultati applicativi

Per comprendere se l'esperienza applicativa del concordato preventivo biennale confermi o meno l'attitudine dell'istituto a perseguire gli obiettivi di *tax compliance*, è necessario, innanzitutto, ricostruire l'impatto quantitativo del concordato nelle sue prime applicazioni.

Prima di procedere all'analisi sono doverose alcune premesse. Sul piano scientifico, il rapporto tra numero dei contribuenti che aderiscono alla proposta e il numero dei contribuenti potenzialmente ammessi al concordato consente di individuare il tasso di adesione, ovvero la quota della popolazione potenzialmente interessata che ha scelto di aderire al regime opzionale, che si misura in percentuale. Il tasso di adesione non è, tuttavia, idoneo a misurare in senso stretto l'attrattività dell'istituto, poiché essa costituisce un costrutto latente⁵²³. Ciò che è osservabile è il comportamento di adesione, la cui aggregazione rispetto alla potenziale platea è espressa nel tasso di adesione. Ne consegue che il tasso di adesione può essere assunto quale indicatore osservabile della capacità attrattiva del regime: a un tasso di adesione più elevato corrisponde, *ceteris paribus*, una maggiore propensione della platea interessata ad accedere al concordato.

Una cautela ancora maggiore è necessaria qualora si intenda ricavare dal dato relativo alle adesioni una valutazione sull'attitudine dell'istituto a promuovere la *tax compliance*. Il tasso di adesione, infatti, non consente, isolatamente considerato, di identificare le determinanti delle scelte dei contribuenti. Il medesimo comportamento osservabile può essere il risultato di motivazioni profondamente differenti, non tutte riconducibili alla dimensione della *compliance* oggetto della presente analisi. Pertanto, è necessaria una successiva valutazione delle specifiche motivazioni che hanno orientato la scelta dei contribuenti di aderire o non aderire al concordato.

⁵²³ Il «costrutto latente» è un concetto teorico non direttamente osservabile che i ricercatori misurano attraverso indicatori visibili e misurabili (cfr. POZZOLO P., *Questionario validato: cosa ti serve sapere*. Disponibile in: <https://paolapozzolo.it/questionario-validato-cosa-ti-serve-sapere/>).

Procedendo con l'analisi della prima applicazione dell'istituto, riguardante il biennio 2024-2025, è necessario precisare come la platea dei contribuenti potenzialmente interessati riguardava sia i soggetti ISA⁵²⁴, sia i soggetti forfetari⁵²⁵. Un primo dato ufficiale è emerso nella risposta del Governo all'interrogazione parlamentare del 27 novembre 2024, nella quale ha riportato di dati SOGEI riguardanti le dichiarazioni presentate al 1° novembre 2024⁵²⁶. Dall'analisi è emerso come la platea potenzialmente interessata risultava composta da 4.408.346 contribuenti, di cui 2.676.626 soggetti ISA e 1.731.720 contribuenti forfetari. Nello stesso documento risultavano, a quella data, 522.195 adesioni, di cui 403.472 ISA e 118.723 forfetari. Tali numeri sono risultati provvisori, poiché i termini di adesione sono stati prorogati fino al 12 dicembre 2024.

L'esito definitivo della prima campagna è stato reso disponibile dal Governo nel Documento di finanza pubblica 2025⁵²⁷, nel quale è stato dichiarato che nel periodo 2024-2025 hanno aderito al concordato preventivo biennale circa 585.000 contribuenti, pari al 13% dei soggetti potenzialmente interessati. Pertanto, rispetto alla prima rilevazione, si è verificato un aumento di circa 63.000 adesioni, pari a circa il 12% in più rispetto a quelle inizialmente registrate. In un successivo atto parlamentare del Senato del 15 luglio del 2025 è stato affermato come avrebbero aderito al concordato preventivo biennale il 17% dei soggetti ISA e il 7% dei forfetari interessati⁵²⁸.

C'è un ulteriore aspetto che merita di essere evidenziato: il Documento di finanza pubblica 2025 precisa che, al momento della sua redazione, non era ancora possibile quantificare le entrate effettivamente ascrivibili al concordato preventivo biennale, poiché occorreva attendere i dati ricavabili dalle dichiarazioni dei redditi relative al periodo di imposta 2024⁵²⁹.

In definitiva, la prima campagna di applicazione dell'istituto ha riscontrato un tasso di adesione piuttosto contenuto. Tale osservazione trova conferma con quanto affermato dal Governo nel 2025 in occasione dell'eliminazione dell'istituto per i contribuenti forfetari. Nella relazione illustrativa

⁵²⁴ Art. 10, comma 1, del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13.

⁵²⁵ Art. 23, comma 1, del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13.

⁵²⁶ Ministro dell'economia e delle finanze, risposta immediata in Commissione n. 5-03166, VI Commissione (Finanze), CAMERA DEI DEPUTATI, seduta del 27 novembre 2024, dati SOGEI aggiornati al 1° novembre 2024.

⁵²⁷ MEF, *Documento di finanza pubblica 2025*. Aprile 2025, p. 102.

⁵²⁸ SENATO DELLA REPUBBLICA, XIX legislatura, Assemblea, resoconto stenografico della seduta del 15 luglio 2025, n. 328, allegato B.

⁵²⁹ Secondo le indicazioni fornite dal Viceministro dell'economia e delle finanze, il gettito riconducibile alla prima applicazione sarebbe ammontato a circa 1,6 miliardi di euro. Tuttavia, tale dato non risultava accompagnato da una pubblicazione ufficiale idonea a distinguere le entrate propriamente riferibili al concordato preventivo biennale da quelle derivanti dalle misure connesse.

richiamata negli atti parlamentari la scelta veniva giustificata anche in considerazione del carattere sperimentale dell'applicazione ai forfetari e del numero contenuto dei soggetti che avevano aderito nel 2024⁵³⁰.

Con riguardo alla seconda applicazione, inerente al periodo 2025-2026, occorre innanzitutto precisare come la platea di contribuenti interessata sia stata ridotta, mediante l'esclusione dei forfetari⁵³¹. Il d.lgs. 12 giugno 2025, n. 81 ha, infatti, determinato una serie di modifiche strutturali alla disciplina dell'istituto, che hanno influito sia sulla platea dei contribuenti potenzialmente aderenti, sia sull'attrattività dell'istituto⁵³². Pertanto, il confronto tra tasso di adesione della prima e seconda applicazione non può essere effettuato come se le condizioni fossero rimaste invariate.

A seguito della scadenza del 30 settembre 2025, diverse fonti hanno segnalato un numero di nuove adesioni molto inferiore rispetto alla prima campagna, pari a circa 55.000 contribuenti⁵³³. Tale dato ha successivamente trovato riscontro nella documentazione parlamentare relativa al Documento di finanza pubblica 2026. Al contrario, non risulta reperibile alcun dato ufficiale sufficientemente preciso circa la consistenza della platea di contribuenti effettivamente destinatari di una nuova proposta per il biennio 2025-2026, pertanto non sembra possibile ricostruire con sufficiente attendibilità il relativo tasso di adesione⁵³⁴.

Il fatto che il numero di nuove adesioni sia stato di gran lunga inferiore rispetto a quello della prima campagna non costituisce, di per sé, un indice della riduzione dell'attrattività dell'istituto. I contribuenti che avevano aderito al concordato per il biennio 2024-2025 risultavano, infatti, già vincolati alla proposta anche per il periodo di imposta 2025 e non erano quindi destinatari di una nuova proposta per il biennio 2025-2026⁵³⁵. A ciò si aggiunge che le condizioni normative delle due

⁵³⁰ Relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive in materia di adempimenti tributari, concordato preventivo biennale, contenzioso tributario e sanzioni tributarie, A.G. n. 262, sub art. 6.

⁵³¹ Art.7 del d.lgs. 12 giugno 2025, n. 81.

⁵³² Oltre all'eliminazione dei forfetari, disposta dall'art. 7, il d.lgs. 12 giugno 2025, n. 81 ha apportato una serie di modifiche alla disciplina del concordato: l'art. 8 ha introdotto il limite di 85.000 euro all'eccedenza sulla quale trovano applicazione le aliquote dell'imposta sostitutiva di cui all'art. 20-bis, comma 1, del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13; l'art. 9 è intervenuto sulle cause di esclusione e cessazione; l'art. 11 ha fissato al 30 settembre il termine per l'adesione; l'art. 14 ha introdotto limiti quantitativi alle proposte formulate nei confronti dei contribuenti con elevati livelli di affidabilità fiscale.

⁵³³ SENATO DELLA REPUBBLICA, XIX legislatura, *Documento di finanza pubblica 2026*, dossier parlamentare, 2026; CUOMO S., *Concordato preventivo biennale: un'analisi dei dati. Informazione fiscale*. 12 ottobre 2025.

⁵³⁴ Diverse fonti indicano la presenza di 2,7 milioni di contribuenti ISA (cfr. CUOMO S., *Concordato preventivo biennale: un'analisi dei dati. Informazione fiscale*. 12 ottobre 2025). Tuttavia, analizzando la disciplina dell'istituto, è osservabile come i soggetti ISA e i soggetti potenzialmente aderenti al concordato siano due categorie non pienamente sovrapponibili.

⁵³⁵ Cfr. ANSA, *ANC: commercialisti, meglio svincolare concordato dagli ISA*. 29 settembre 2025. Nell'articolo sono riportate le dichiarazioni del Presidente dell'Associazione Nazionale Commercialisti, Marco Cuchel, secondo il quale la

campagne risultavano differenti. Pertanto, non può avvenire una reale comparazione tra le prime due applicazioni dell'istituto e, di conseguenza, non è scientificamente corretto affermare che il numero di nuove adesioni nel periodo 2025-2026 sia indice di un'avversione da parte dei contribuenti nei confronti dell'istituto.

Per quanto riguarda l'applicazione per il periodo 2026-2027, alla data in cui si scrive, non è invece ancora possibile formulare valutazioni analoghe rispetto ai due periodi precedenti, essendo tuttora in corso la relativa campagna di adesione, il cui termine è fissato al 31 ottobre 2026⁵³⁶. Tale applicazione, peraltro, si inserisce in un quadro normativo ulteriormente modificato nel corso del 2026, mediante interventi che hanno inciso tanto sulle modalità di determinazione della proposta, quanto sui benefici connessi all'adesione e, in particolare, al rinnovo del concordato⁵³⁷. Di tali modifiche si terrà conto nel prosieguo dell'analisi, nella misura in cui risultino rilevanti ai fini della valutazione dei profili di *tax compliance*.

Dall'analisi delle diverse applicazioni dell'istituto emerge un quadro non univoco. La prima campagna ha registrato un numero significativo di adesioni in termini assoluti che, tuttavia, appare contenuto se rapportato alla complessiva platea dei contribuenti potenzialmente interessati. Le informazioni relative alla seconda applicazione evidenziano, invece, un sensibile ridimensionamento delle nuove adesioni il quale, alla luce della diversa composizione della platea e delle modifiche intervenute sulla disciplina, non può essere automaticamente interpretato come indice di una corrispondente riduzione dell'attrattività dell'istituto. Infine, la terza applicazione, ancora in corso al momento in cui si scrive, non consente di formulare analoghe valutazioni quantitative e conferma, anche in ragione dei recenti interventi innovativi, il carattere tuttora evolutivo della disciplina.

In definitiva, i dati esaminati consentono di ricostruire la dimensione quantitativa delle prime applicazioni del concordato, ma non permettono, isolatamente considerati, di individuare le ragioni che hanno orientato le scelte dei contribuenti né, conseguentemente, di formulare conclusioni circa l'attitudine dell'istituto a promuovere la *tax compliance*. A tal fine, occorre spostare l'analisi dal dato

riduzione delle nuove adesioni poteva essere ricondotta alla circostanza che una parte dei contribuenti interessati avesse già aderito alla precedente applicazione.

⁵³⁶ Art. 7-bis del d.l. 27 marzo 2026, n. 38.

⁵³⁷ Cfr. d.m. MEF 11 maggio 2026, recante approvazione della metodologia relativa al concordato preventivo biennale per i periodi d'imposta 2026 e 2027; art. 7-bis del d.l. 27 marzo 2026, n. 38; art. 28 del d.lgs. 7 agosto 2026, n. 148.

dell'adesioni alle determinanti della scelta di aderire o non aderire verificando, nei limiti delle evidenze disponibili, quale ruolo abbiano assunto sulla decisione del contribuente.

3.2 Le determinanti dell'adesione nella prospettiva della *compliance* relazionale

Alla luce della precedente analisi, il dato quantitativo dell'adesione non consente di stabilire perché i contribuenti abbiano scelto di aderire o meno alla proposta di concordato. Risulta, pertanto, necessario indagare, nelle limitate evidenze disponibili, sugli elementi relativi alle motivazioni della scelta.

La scelta può dipendere, infatti, da una serie di fattori comportamentali suscettibili di assumere rilievo nella prospettiva della *compliance* relazionale: la fiducia, ossia il livello di affidabilità e correttezza riconosciuto dal contribuente al rapporto con l'Amministrazione finanziaria; la convenienza, in termini economici, della proposta; la certezza e la prevedibilità degli effetti dell'adesione; la percezione dell'attività di *enforcement*. Tali fattori operano secondo logiche almeno in parte differenti. La convenienza economica può essere accresciuta, in particolare, mediante la previsione di benefici premiali per i contribuenti aderenti. L'*enforcement* può incidere invece sulla scelta aumentando la percezione del rischio di controllo in caso di mancata adesione. Infine, la certezza e la prevedibilità attengono alla possibilità per il contribuente di conoscere e valutare anticipatamente gli effetti della propria scelta.

Alcune fonti consentono di formulare delle osservazioni sulla potenziale incidenza di tali fattori sulle scelte dei contribuenti.

Con riguardo alla prima campagna, risulta di particolare rilievo un sondaggio promosso dall'Unione Nazionale Giovani Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili nell'ottobre 2024 su un campione di circa 1.500 commercialisti⁵³⁸. Sul versante quantitativo, l'80% degli intervistati prevedeva che meno del 10% dei propri clienti avrebbe aderito al concordato preventivo biennale. L'aspetto più interessante di tale sondaggio è il fatto che si sia concentrato anche sulle motivazioni dell'adesione. Dall'analisi è emerso che circa il 90% degli intervistati riconduceva la scelta di aderire alla previsione di un risparmio fiscale rispetto alla tassazione ordinaria, mentre poco più del 10% la collegava alla

⁵³⁸ GIANNUZZI S., ZANETTE S., *Mancanza di appeal per il concordato preventivo biennale. Eutekne info, Il Quotidiano del Commercialista*. 29 ottobre 2024.

possibilità di accedere al regime speciale di ravvedimento delle annualità pregresse⁵³⁹, il quale rappresenta esso stesso un beneficio economico-premiale⁵⁴⁰. Pertanto, le risultanze evidenziano, nella percezione dei professionisti coinvolti nell'assistenza dei contribuenti, una netta prevalenza della convenienza economica rispetto alla dimensione fiduciaria tra i fattori connessi alla scelta di aderire. Al contempo, nel sondaggio, gli stessi esponenti UNGDCEC hanno ricollegato la scarsa capacità attrattiva dell'istituto all'instabilità del quadro normativo e interpretativo⁵⁴¹. Tali elementi avrebbero reso più difficile una valutazione consapevole dello strumento, incidendo negativamente sulla possibilità di instaurare quel rapporto fiduciario che dovrebbe caratterizzare la dimensione relazionale del concordato preventivo biennale. Nella medesima direzione si colloca il Comunicato congiunto dei commercialisti del 22 ottobre 2024, nel quale è stato evidenziato come l'istituto, implicando un rapporto tra contribuente e Amministrazione, richieda fiducia, consapevolezza della scelta e un quadro normativo stabile e chiaro.

Dal sondaggio si possono trarre diverse conclusioni: la prima applicazione non sembra essere stata percepita prevalentemente come occasione di rafforzamento del rapporto fiduciario; la convenienza economica costituiva la motivazione maggiormente associata all'adesione; al momento della scelta sussisteva un clima di instabilità, incertezza e ristrettezza dei tempi, potenzialmente idoneo a dissuadere i contribuenti. Tuttavia, il dato non consente di concludere che la fiducia sia stata irrilevante nella decisione individuale del contribuente, né che la convenienza economica abbia costituito la causa esclusiva dell'adesione, trattandosi di una rilevazione non rivolta direttamente ai contribuenti, effettuata, peraltro, prima della conclusione della campagna.

Esiste, inoltre, una seconda fonte riguardante la prima campagna, che conferma il particolare rilievo della convenienza economica nelle valutazioni dei professionisti. Si tratta del sondaggio sviluppato dall'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Monza e Brianza, pubblicato il 2 novembre 2024. Si trattava di un questionario rivolto ai commercialisti iscritti all'Ordine di Monza e

⁵³⁹ Art. 2-quater del d.l. 9 agosto 2024, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 ottobre 2024, n. 143.

⁵⁴⁰ Nell'intervista pubblicata nello stesso giorno, il presidente UNGDCEC Francesco Cataldi aggiungeva che quasi nessuno aveva indicato come ragione dell'adesione l'instaurazione di un nuovo rapporto di fiducia tra Fisco e contribuente (EUROCONFERENCE NEWS, *Concordato preventivo biennale: potenzialità dello strumento tra criticità e incertezza normativa*. 29 ottobre 2024. Intervista a Francesco Cataldi, Presidente UNGDCEC).

⁵⁴¹ Nello specifico i dottori Giannuzzi e Zanette hanno individuato come fattori dissuasivi le ripetute modifiche della disciplina, la tardività e le incompletezze della circolare interpretativa e il susseguirsi di FAQ, evidenziando la necessità di rivalutare le posizioni dei clienti alla luce dei nuovi cambiamenti (GIANNUZZI S., ZANETTE S., *Mancanza di appeal per il concordato preventivo biennale. Eutekne info, Il Quotidiano del Commercialista*. 29 ottobre 2024).

Brianza, al quale hanno risposto 456 professionisti. L'analisi evidenzia una ridotta capacità attrattiva dell'istituto nella percezione dei commercialisti intervistati. Il 90% degli intervistati prevedeva, infatti, adesioni inferiori al 20% della propria clientela. Tra le diverse ragioni della scarsa adesione emergeva soprattutto la difficoltà di valutare la convenienza, indicata dal 37%, congiuntamente ai timori sugli effetti per le annualità successive al 2025.

Tali risultanze consentono di sviluppare alcune riflessioni sulla *compliance* relazionale connessa all'istituto. Uno dei fattori suscettibili di incidere sull'attrattività del regime opzionale concordatario è costituito dalla possibilità concreta di comprendere *ex ante* se la scelta di aderire sia davvero conveniente e quali effetti essa possa produrre nel tempo. Le risultanze del sondaggio ODCEC Monza e Brianza sembrano confermare, in coerenza con quanto emerso dal sondaggio UNGDCEC dell'ottobre 2024, che tra i fattori favorevoli all'adesione, assumono particolare rilievo elementi di natura economico premiale⁵⁴², mentre non emergono con analoga evidenza motivazioni direttamente riconducibili al rafforzamento del rapporto fiduciario con l'Amministrazione.

Tali conclusioni consentono di formulare ulteriori riflessioni circa l'inidoneità del dato quantitativo dell'adesione, isolatamente considerato, a dimostrare il successo della *compliance* relazionale. Le rilevazioni esaminate sembrano infatti indicare che, tra le motivazioni associate dai professionisti alla scelta di aderire, la convenienza economica abbia assunto un ruolo particolarmente significativo. Non è invece possibile ricavare dai sondaggi quale sia stato il peso effettivo di ciascuna determinante nella decisione individuale del contribuente. Di conseguenza, il fatto che vi sia stato un numero contenuto di adesioni non può essere assunto, di per sé, quale indice della scarsa attitudine dell'istituto a favorire la *compliance* relazionale. Parimenti, un numero elevato di adesioni non sarebbe sufficiente a dimostrarne il successo.

Con riferimento alla seconda applicazione, allo stato dell'arte, non risultano reperibili sondaggi analoghi a quelli effettuati per la prima. Tuttavia, risultano di particolare interesse le dichiarazioni rilasciate da Marco Cuchel, presidente ANC, alla vigilia della scadenza del 2025. Egli ha affermato come le condizioni fossero meno favorevoli rispetto al 2024 e, di conseguenza, come le adesioni attese fossero molto inferiori. Tra i nuovi aderenti sarebbero figurate, soprattutto, imprese o professionisti che prevedevano un importante sviluppo del giro di affari nel biennio 2025-2026.

⁵⁴² Tra i professionisti più favorevoli al concordato preventivo biennale, il 70% motivava il giudizio con ragioni di convenienza e il 27% con la possibilità di accedere al regime speciale di ravvedimento.

Inoltre, il numero di adesioni sarebbe risultato condizionato dal fatto che molti contribuenti interessati avevano già aderito nel periodo precedente. Tali dichiarazioni risultano coerenti con l'ipotesi secondo cui la convenienza economica abbia continuato ad assumere un ruolo rilevante nella valutazione dell'adesione, senza tuttavia consentire di stabilirne l'effettiva incidenza sulle decisioni dei contribuenti.

Vi è un aspetto, tuttavia, che nessuna fonte precedentemente analizzata ha affrontato, ovvero l'influenza dell'*enforcement* sulla decisione di aderire⁵⁴³. I dati disponibili allo stato non consentono di valutare quanto l'art. 34, comma 2 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13 - che prevede l'impiego di maggiore capacità operativa per intensificare le attività di controllo nei confronti dei soggetti che non aderiscono al concordato o ne decadono - abbia inciso sulla scelta dei contribuenti. L'impossibilità di isolare tale fattore assume particolare rilievo nella prospettiva della *compliance* relazionale, poiché non consente di stabilire in quale misura l'adesione sia espressione di una scelta volontaria fondata sulla fiducia e sulla convenienza della cooperazione e in quale misura possa essere influenzata dalla percezione del potere di controllo dell'Amministrazione finanziaria.

Nonostante i dati sul numero di adesioni e i sondaggi sui possibili fattori che incidono sulla scelta di aderire non siano sufficienti a stabilire con certezza se il concordato preventivo biennale sia stato idoneo a rafforzare la *tax compliance*, il legislatore nel 2026 è intervenuto in maniera decisa sull'istituto determinando un consistente rafforzamento della componente premiale. La documentazione parlamentare del giugno 2026 evidenzia, in particolare, l'obiettivo di incentivare il rinnovo dell'adesione e di accrescere l'attrattività dell'istituto⁵⁴⁴.

Tale direttrice ha successivamente trovato espressione nella disciplina introdotta dal d.lgs 7 agosto 2026, n. 148, attraverso il rafforzamento dei benefici premiali in caso di rinnovo, l'attenuazione degli effetti delle modificazioni della compagine sociale, la disapplicazione delle maggiorazioni degli acconti calcolati con metodo storico, la possibilità di effettuare determinati pagamenti rateali senza

⁵⁴³ Sulla base dello *Slippery Slope Framework*, il potere dell'autorità costituisce una delle due dimensioni attraverso le quali spiegare la *tax compliance*, unita alla fiducia nell'autorità da parte dei contribuenti. L'adempimento è sostenuto, infatti, dalla capacità dell'Amministrazione di individuare e sanzionare le violazioni, attraverso controlli, probabilità di accertamento e sanzioni. Tale dimensione non è concepita necessariamente come alternativa rispetto a quella della fiducia. La *compliance* spesso deriva dalla combinazione delle due (cfr. KIRCHLER E., HOELZL E., WAHL I., *Enforced versus voluntary tax compliance: The "slippery slope" framework*. *Journal of Economic Psychology*. 29, 2008, pp. 210-225).

⁵⁴⁴ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, XIX legislatura, ordine del giorno n. G/1852/30/6 (già em. 8.0.19), accolto in sede di esame del d.d.l. di conversione del d.l. 27 marzo 2026, n. 38.

interessi e le ulteriori misure al rinnovo del concordato per il biennio 2026-2027⁵⁴⁵. Risulta, pertanto, significativo che, a fronte di rilevazioni nelle quali la convenienza economica è emersa come principale determinante associata all'adesione, una parte degli interventi successivamente adottati per accrescere l'attrattività dell'istituto abbia ulteriormente rafforzato la componente premiale del concordato.

La convenienza economica non risulta incompatibile con la *compliance* relazionale, sicché una relazione cooperativa tra contribuente ed Amministrazione finanziaria può essere perfettamente sostenuta da vantaggi riconosciuti al contribuente che coopera. La premialità può essere concepita come una delle modalità mediante le quali l'ordinamento rende più conveniente l'adempimento collaborativo. Ciò non consente, tuttavia, di identificare la scelta economicamente conveniente con una manifestazione di fiducia nell'Amministrazione finanziaria: la premialità può favorire l'adesione anche indipendentemente dall'esistenza di un rapporto fiduciario.

Parallelamente al rafforzamento della componente premiale, alcuni interventi del 2026 sembrano incidere su profili suscettibili di assumere rilievo anche nella dimensione relazionale dell'istituto. Per le nuove adesioni, infatti, è stata prevista la possibilità di correggere errori od omissioni attraverso dichiarazione integrativa e ravvedimento operoso, con rideterminazione dei valori concordati. Inoltre, è stata introdotta una disciplina della decadenza maggiormente orientata alla proporzionalità e alla valorizzazione della regolarizzazione spontanea. Infine è stata disposta l'inefficacia dell'adesione avvenuta in assenza dei requisiti. Tali misure appaiono suscettibili di accrescere la certezza e la prevedibilità degli effetti dell'adesione e, sotto questo profilo, di incidere positivamente sulla qualità della relazione tra contribuente e Amministrazione.

In definitiva, le prime evidenze disponibili non consentono di individuare nella fiducia la principale determinante osservabile dell'adesione, mentre mostrano con maggiore evidenza il ruolo della convenienza economica e della premialità. La successiva evoluzione legislativa sembra confermare la centralità della leva incentivante. Al contempo, alcuni correttivi volti ad accrescere certezza, proporzionalità e possibilità di regolarizzazione appaiono suscettibili di incidere sulla qualità della relazione tra contribuente e Amministrazione. Tuttavia, non risulta attualmente verificabile se tali interventi saranno effettivamente in grado di tradursi in un rafforzamento della dimensione fiduciaria,

⁵⁴⁵ Cfr. d.lgs. 7 agosto 2026, n. 148.

poiché non sono disponibili rilevazioni adeguate sulle motivazioni individuali, e perché la campagna 2026-2027 è ancora in corso.

3.3 Le prime evidenze applicative sulla qualità della proposta nella prospettiva della *compliance* conoscitiva

Come già evidenziato precedentemente, la dimensione conoscitiva della *compliance* evidenzia come la qualità, l'attendibilità e la conoscibilità delle informazioni impiegate dall'Amministrazione finanziaria nell'elaborazione della proposta costituiscano elementi idonei ad incidere sulla disponibilità del contribuente ad aderire spontaneamente.

L'obiettivo della presente analisi è verificare se e in quale misura le criticità precedentemente individuate sul piano della *compliance* conoscitiva abbiano trovato riscontro nelle prime applicazioni del concordato preventivo biennale, nonché se le evidenze disponibili consentano di formulare valutazioni circa la loro possibile incidenza sulla scelta di aderire all'istituto.

A differenza della dimensione relazionale, tuttavia, non risultano disponibili rilevazioni sistematiche aventi specificatamente ad oggetto la percezione dei contribuenti circa l'attendibilità, la comprensibilità o la corrispondenza alla propria situazione economica delle proposte ricevute. Esistono, allo stato, diverse fonti da cui emergono prime evidenze applicative, quali le posizioni espresse dalle categorie professionali, i risultati di alcune simulazioni, le valutazioni successive alla prima campagna e l'evoluzione stessa della metodologia. Tali fonti, per la loro natura eterogenea, non consentono una misurazione empirica della dimensione conoscitiva, ma possono essere impiegate per verificare se le criticità precedentemente evidenziate abbiano trovato alcuni riscontri nell'esperienza applicativa dell'istituto.

Prima di analizzare tali evidenze, occorre brevemente richiamare le criticità metodologiche prospettate precedentemente rispetto alla prima applicazione dell'istituto, al fine di ottenere un termine di confronto iniziale per valutare il concreto funzionamento della metodologia.

In primo luogo, alcune riserve sull'utilizzazione degli ISA quali fondamento della proposta sono state espresse già durante la prima applicazione del concordato⁵⁴⁶. In particolare, è stata contestata la capacità di strumenti statistico-induttivi di rappresentare adeguatamente le specificità delle singole

⁵⁴⁶ Cfr. ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMMERCIALISTI, *Audizione parlamentare sul concordato preventivo biennale*, 9 luglio 2024. Disponibile in: <https://ancnazionale.it/audizione-anc-09-07-2024-concordato-preventivo-biennale-e-le-altre-misure-in-materia-fiscale-laudizione-di-anc/>.

attività dei contribuenti. Pertanto, già dalle fasi iniziali dell'applicazione dell'istituto, sono stati evidenziati alcuni dubbi circa l'attitudine della metodologia a rappresentare in maniera attendibile la specifica posizione economica del soggetto passivo.

A tali critiche sulla metodologia bisogna aggiungere quanto evidenziato da una parte della dottrina circa il tema dell'opacità della proposta⁵⁴⁷. È stata messa in luce, infatti, l'esistenza di problemi connessi alla conoscibilità del procedimento di elaborazione, all'automazione e al ridotto spazio per l'interlocuzione del contribuente.

Tali criticità evidenziate prima del termine della prima applicazione del concordato preventivo biennale devono essere messe a confronto con quanto emerso successivamente. In tal senso, le fonti applicative non restituiscono una contestazione uniforme della metodologia.

Una prima criticità metodologica specificatamente identificabile riguarda l'impiego dei valori settoriali⁵⁴⁸. Il richiamo metodologico al valore minimo di redditività ricavato dal riferimento alla retribuzione standard del lavoratore dipendente può produrre distorsioni per attività che non richiedono necessariamente un significativo apporto lavorativo, ad esempio le società immobiliari che concedono in locazione un unico immobile⁵⁴⁹. L'osservazione assume particolare rilievo nella prospettiva fin qui adottata, in quanto mostra come la qualità informativa della proposta non dipenda

⁵⁴⁷ Cfr. NICOTINA L., "L'enigma del concordato preventivo biennale: un istituto che rischia di risolversi, nuovamente, in un fallimento." *Rivista Telematica di Diritto Tributario*, 9 gennaio 2024; CARDELLA P. L., *Il concordato preventivo biennale: l'elaborazione della proposta, la sua accettazione ed il marginale impiego delle "nuove tecnologie"*. *Rivista Telematica di Diritto Tributario*, 2024; GIOVANNINI A., *Il sottile filo della conformità costituzionale. Il sole 24 ore*, 10 ottobre 2024; FICARI V., *Accordi e "formazione condivisa" di atti impositivi e di valori imponibili alla luce della riforma tributaria.* *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 2, 2024, pp. 259-282; BARABINO P., "Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di 'accordo-opzione'." *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.

⁵⁴⁸ La metodologia approvata per la prima applicazione del concordato preventivo biennale muove dal reddito dichiarato dal contribuente per il periodo di imposta 2023 e articola la determinazione della proposta attraverso una pluralità di passaggi successivi, nei quali risulta l'impiego dei valori settoriali. In *primis* avviene la misurazione dei singoli indicatori elementari di affidabilità e di anomalia risultanti dall'applicazione degli ISA. In *secundis*, è valutato l'andamento dei risultati economici della gestione operativa negli ultimi tre periodi d'imposta. In seguito, avviene il confronto con i valori settoriali. Infine, avviene la rivalutazione prospettiva mediante le proiezioni macroeconomiche disponibili per i periodi oggetto di concordato. Nell'ambito del passaggio in cui sono impiegati i valori settoriali, viene individuato un livello minimo di redditività settoriale sulla base dell'analisi delle spese per lavoro dipendente dichiarate dalle imprese soggette agli ISA appartenenti al medesimo settore, prendendo inizialmente come confronto il primo quartile della distribuzione della spesa media per dipendente, al netto dei contributi previdenziali. Qualora il reddito risultante dai passaggi metodologici precedenti risulti inferiore al valore settoriale così individuato, quest'ultimo assume rilievo nella rideterminazione della base imponibile concordataria (cfr. d.m. 14 giugno 2024, spec. Art. 2 e Allegato 1).

⁵⁴⁹ PENNACINI S., *CPB 2025-2026: tutto pronto, o quasi, per le nuove adesioni al concordato. MySolution*, 5 maggio 2025. Disponibile in: <https://www.mysolution.it/fisco/approfondimenti/circolare-monografica/2025/05/cbp-2025-2026-tutto-pronto-o-quasi-per-le-nuove-adesioni-al-concordato-pennacini/>. L'autrice, nell'analizzare la metodologia relativa al biennio 2025-2026, ne evidenzia la sostanziale continuità rispetto a quella applicata nel biennio precedente e richiama, con riferimento ai valori settoriali, una criticità già segnalata nella prima applicazione. Pennacini conferma, inoltre, come la logica della metodologia 2025-2026 sia rimasta invariata e individua nei valori settoriali una possibile fonte di distorsione per determinate attività.

esclusivamente dall'esattezza dei dati riferibili al singolo contribuente, ma anche dall'idoneità dei parametri esterni mediante i quali tali dati vengono interpretati e proiettati.

Un elemento che induce, tuttavia, a temperare una valutazione complessivamente negativa dell'impianto metodologico è costituito dal giudizio espresso nel febbraio 2025 dalle principali associazioni di categoria, quali Confartigianato, CNA, Casartigiani, Confcommercio e Confesercenti⁵⁵⁰. Tali associazioni hanno giudicato la metodologia come «solida» e suscettibile di essere confermata⁵⁵¹. Tale valutazione deve, peraltro, essere considerata con la necessaria cautela, provenendo da organizzazioni rappresentative delle categorie economiche direttamente interessate dall'applicazione dell'istituto e non da osservatori metodologicamente neutrali. Le critiche si sono, invece, concentrate sugli ISA, evidenziando la necessità di interventi per semplificare i modelli mediante l'eliminazione delle variabili a basso impatto. È emersa, inoltre, con riguardo alla disciplina degli ISA, la necessità di garantire una maggiore stabilità normativa, evitando “stravolgimenti” della disciplina.

A tali valutazioni si affianca, sul piano normativo, la sostanziale continuità dell'impianto metodologico nella seconda applicazione del concordato preventivo biennale. La scelta di mantenere invariata la struttura fondamentale della metodologia non costituisce una prova della sua attendibilità, ma evidenzia come le criticità emerse nella prima applicazione non abbiano determinato una sua complessiva revisione.

Un ultimo profilo rilevante è rappresentato dalle autorevoli valutazioni espresse dal Garante per la protezione dei dati personali. Nel parere del 6 giugno 2024, l'Autorità ha subordinato il proprio parere favorevole alla previsione, prima dell'avvio dell'applicazione del concordato preventivo biennale, di garanzie e meccanismi adeguati ad assicurare il pieno rispetto del principio di esattezza dei dati⁵⁵². Tale intervento non costituisce, di per sé, un riscontro dell'esistenza di errori nelle proposte formulate,

⁵⁵⁰ CONFARTIGIANATO IMPRESE, *Proposte per migliorare l'adesione al concordato preventivo biennale*. Confartigianato.it. 7 febbraio 2025. Disponibile in: <https://www.confartigianato.it/2025/02/fisco-da-confartigianato-le-proposte-per-migliorare-ladesione-al-concordato-prevenivo-biennale/>.

⁵⁵¹ Già nel luglio 2024 CNA e Confartigianato avevano espresso soddisfazioni per la valorizzazione degli ISA nella metodologia di elaborazione della proposta (CONFARTIGIANATO IMPRESE, CNA, *Documento di osservazioni e proposte di Confartigianato Imprese e CNA su adempimento collaborativo, semplificazione degli adempimenti tributari e concordato preventivo biennale*. CNA.it. 26 Luglio 2024. Disponibile in: <https://www.cna.it/sul-concordato-preventivo-accolte-alcune-nostre-proposte/>).

⁵⁵² GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI, *Parere su uno schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze in materia di concordato preventivo biennale*. 6 giugno 2024. Disponibile in: <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/10025575>.

ma evidenzia la rilevanza attribuita, già nella fase di introduzione dell'istituto, alla qualità della base informativa impiegata nell'elaborazione della proposta.

Nella prospettiva della *compliance* conoscitiva adottata nel presente lavoro, tale esigenza costituisce uno dei presupposti affinché il contribuente possa valutare consapevolmente la proposta ricevuta.

In conclusione, le evidenze esaminate consentono di ricostruire un quadro meno definito rispetto a quello emerso con riferimento alla dimensione relazionale della *compliance*. Ciò nonostante, esse consentono di osservare come le riserve formulate nella fase di introduzione dell'istituto circa la capacità della metodologia a rappresentare adeguatamente la posizione del singolo contribuente, abbiano trovato alcuni riscontri nella fase applicativa dell'istituto. Tuttavia, le criticità evidenziate non sembrano essersi tradotte in una generale contestazione della metodologia, che, all'esito della prima applicazione, è stata valutata positivamente da alcune delle principali organizzazioni rappresentative delle categorie interessate, ed è stata confermata sul piano normativo nell'applicazione successiva.

Risulta più difficile formulare una valutazione con riguardo al profilo propriamente conoscitivo. L'assenza di rilevazioni specificatamente dedicate alla percezione dell'attendibilità e della comprensibilità delle proposte costituisce un limite significativo delle evidenze attualmente disponibili: non risultano, infatti, al momento in cui si scrive, rilevazioni sistematiche che consentano di accertare in quale misura i contribuenti abbiano ritenuto comprensibili le proposte ricevute, abbiano potuto ricostruirne il procedimento di determinazione o abbiano riscontrato errori nella relativa base informativa.

In definitiva, la prima esperienza applicativa consente di individuare alcuni profili problematici, ma non consente ancora di valutare empiricamente se e in quale misura la qualità e la conoscibilità della proposta abbiano inciso sulla propensione all'adesione.

3.4 Considerazioni conclusive sulle prime applicazioni del concordato preventivo biennale

Alla luce dell'analisi dei primi riscontri dell'applicazione del concordato preventivo biennale precedentemente sviluppata, è possibile formulare le presenti considerazioni conclusive.

In primo luogo, i dati relativi al numero di adesioni evidenziano una significativa partecipazione dei contribuenti alla prima applicazione, alla quale ha fatto seguito un ridimensionamento nel biennio

successivo, mentre la terza campagna è tutt'ora in corso. Come già evidenziato, tuttavia, il dato quantitativo non può essere assunto isolatamente quale misura della capacità dell'istituto di promuovere la *tax compliance* in ragione, sia dell'eterogeneità delle platee considerate, sia della pluralità delle determinanti suscettibili di incidere sulla scelta del contribuente⁵⁵³.

Con riguardo specifico alle motivazioni dell'adesione, le limitate rilevazioni disponibili mostrano come, tra i fattori osservabili, la convenienza economica e la premialità emergono con maggiore evidenza rispetto alla dimensione fiduciaria. Nella percezione dei professionisti coinvolti nell'assistenza ai contribuenti, la convenienza economica e la possibilità di beneficiare delle misure premiali associate all'adesione sembrano aver assunto un ruolo particolarmente significativo, mentre risulta meno evidente il peso della fiducia nei rapporti con l'Amministrazione finanziaria. Ne consegue che le evidenze disponibili non consentono di identificare nell'adesione al concordato una manifestazione necessariamente riconducibile al rafforzamento della dimensione relazionale della *compliance*. Tale considerazione non si sostanzia, naturalmente, in un'esclusione della fiducia quale elemento idoneo ad incidere sulle decisioni individuali. Tuttavia, si evidenzia come l'incidenza della fiducia non emerga con analoga evidenza dalle limitate rilevazioni disponibili⁵⁵⁴.

Ancora più cauta deve essere la valutazione della dimensione conoscitiva della *compliance*. Le prime applicazioni, infatti, hanno consentito di individuare alcuni profili problematici relativi alla capacità della metodologia di rappresentare adeguatamente determinate situazioni individuali, senza che tali criticità siano tradotte in una generale contestazione dell'impianto metodologico. Si riscontra, invece, allo stato, l'assenza di rilevazioni specificatamente dedicate alla comprensibilità e all'attendibilità delle proposte ricevute. Di conseguenza, risulta attualmente impossibile verificare se e in quale misura la qualità informativa della proposta abbia inciso concretamente sulla propensione all'adesione⁵⁵⁵.

Tutte le riflessioni che attengono alle dimensioni relazionale e conoscitiva della *tax compliance* tipiche del concordato preventivo biennale, e alla loro concreta incidenza sul piano applicativo dell'istituto, devono essere mantenute distinte dal giudizio sulla compatibilità dell'istituto con il principio di capacità contributiva. La valutazione inerente alla capacità del concordato di promuovere

⁵⁵³ Si rinvia alle considerazioni sviluppate nel paragrafo 3.1 del presente capitolo.

⁵⁵⁴ Si rinvia alle considerazioni sviluppate nel paragrafo 3.2 del presente capitolo.

⁵⁵⁵ Si rinvia alle considerazioni sviluppate nel paragrafo 3.3 del presente capitolo.

l'adempimento spontaneo costituisce un'operazione rilevante al fine di valutare il concreto perseguimento delle finalità assegnate all'istituto, ma non può essere assunta quale parametro per valutarne la conformità all'art. 53, comma 1, Cost.

Come già precedentemente sostenuto nel presente lavoro, l'attitudine del concordato preventivo biennale a favorire l'adempimento spontaneo può piuttosto concorrere, quale argomento *ad adiuvandum*, nell'insieme delle ragioni suscettibili di giustificare, sotto il profilo della ragionevolezza, il particolare meccanismo di predeterminazione dell'imponibile, senza tuttavia poter sanare eventualità incompatibilità strutturali con il principio di capacità contributiva⁵⁵⁶.

3.5 Intelligenza artificiale e prospettive future della *tax compliance*

Le questioni emerse dall'analisi del concordato preventivo biennale si inseriscono nel più ampio processo di progressiva automazione e digitalizzazione dell'attività dell'Amministrazione finanziaria, assumendo una portata che trascende lo specifico istituto⁵⁵⁷.

L'impiego di strumenti automatizzati in materia tributaria non costituisce un fenomeno recente, ma rappresenta l'esito di un'evoluzione iniziata con le procedure automatizzate di liquidazione delle dichiarazioni e progressivamente estesa all'analisi del rischio fiscale, all'elaborazione delle informazioni contenute nelle banche dati e agli strumenti diretti a favorire l'adempimento spontaneo⁵⁵⁸.

⁵⁵⁶ Si rinvia alle considerazioni sviluppate nei paragrafi 3.4 e 3.5 del capitolo II del presente lavoro.

⁵⁵⁷ Per un approfondimento sull'automazione dei procedimenti tributari, cfr. DORIGO S., *Opportunità e limiti dell'impiego dell'intelligenza artificiale da parte del Fisco*, *Corr. trib.*, 2022; MARINELLO A., *L'utilizzo dell'intelligenza artificiale da parte del fisco: limiti e prospettive anche alla luce dell'artificial intelligence act dell'unione europea*, *Riv. dir. trib.* 5 dicembre 2024; SOMMO M. A., *L'uso degli algoritmi nei procedimenti tributari: limiti costituzionali e garanzie del contribuente*, in GUIDARA A. (a cura di), *I diritti e le garanzie del contribuente*. Edizioni Scientifiche Italiane, 2026, pp. 41 ss.

⁵⁵⁸ Cfr. FARRI F., *El uso de la inteligencia artificial y de la automatización avanzada en el derecho tributario italiano*, *Crónica Tributaria*, 198, 2026, pp. 41 ss. L'autore distingue l'intelligenza artificiale dall'automazione avanzata richiamando la definizione accolta dal Regolamento (UE) 2024/1689. I sistemi di intelligenza artificiale sono caratterizzati dalla capacità di inferire, a partire dagli *input* ricevuti, il modo in cui generare *output* quali previsioni, contenuti, raccomandazioni o decisioni suscettibili di influenzare ambienti fisici o virtuali. Diversamente, l'automazione, anche avanzata, può limitarsi all'esecuzione automatica di operazioni secondo criteri e regole predeterminati, senza che ricorra necessariamente tale capacità inferenziale. Di conseguenza, automazione e intelligenza artificiale non costituiscono nozioni sovrapponibili, in quanto non tutti i procedimenti automatizzati integrano sistemi di IA, sebbene le forme più evolute di automazione possano presentare caratteristiche riconducibili alla relativa definizione normativa. La distinzione emerge anche dall'analisi delle applicazioni tributarie: le tradizionali procedure di liquidazione automatizzata delle dichiarazioni vengono ricondotte prevalentemente all'automazione avanzata, mentre nei successivi sistemi di elaborazione dei dati finalizzati alla stima e alla previsione sono individuati alcuni caratteri propri dell'intelligenza artificiale. Sul progressivo impiego degli strumenti automatizzati e dell'intelligenza artificiale nell'attività dell'Amministrazione finanziaria si vedano altresì GUIDARA A., *Accertamento dei tributi e intelligenza artificiale: prime riflessioni per una visione di sistema*, *Dir. prat. trib.* II, 2023, pp. 384 ss.; CEDRO M., CIMINO F. A., *Intelligenza artificiale ed accertamento tributario: opportunità e rischi di una rivoluzione in atto*, *Dir. prat. trib. int.* I, 2024, pp. 48 ss.

I recenti sviluppi dimostrano come l'impiego dell'automazione avanzata e dell'intelligenza artificiale in materia tributaria non sia più riconducibile esclusivamente alle attività di *enforcement*, estendendosi progressivamente anche a strumenti diretti a facilitare l'adempimento e l'interlocuzione con il contribuente^{559 560}. La massima espressione di tale principio nell'ordinamento italiano è costituita dalla consulenza giuridica automatizzata, che si inserisce nel procedimento di accesso all'interpello⁵⁶¹.

Pertanto, l'automazione e l'intelligenza artificiale possono inserirsi nel rapporto tributario secondo due diverse direttrici. Da un lato, possono essere funzionali all'individuazione del rischio fiscale e alla selezione delle posizioni da sottoporre a controllo, secondo una logica di *enforcement*⁵⁶². Dall'altro lato, possono essere impiegate per favorire la *compliance* fiscale relazionale e conoscitiva, laddove sono impiegate per facilitare l'adempimento, ridurre l'incertezza del contribuente ed evitare violazioni.

Tale evoluzione assume particolare rilievo rispetto al concordato preventivo biennale, la cui disciplina consente espressamente che la metodologia di elaborazione della proposta valorizzi le informazioni

⁵⁵⁹ Cfr. SALANITRO G., *Una prima lettura sull'impatto della legge sull'intelligenza artificiale nel diritto tributario, tra consultazione semplificata e analisi del rischio*. Riv. tel. dir. trib. 9 ottobre 2025. Sull'impiego dell'intelligenza artificiale nell'attività di analisi del rischio fiscale, con particolare riguardo alla distinzione tra analisi deterministica e probabilistica introdotta dall'art. 2 del d.lgs. 12 febbraio 2024, n. 13, cfr. CEDRO M., CIMINO F. A., *Intelligenza artificiale ed accertamento tributario: opportunità e rischi di una rivoluzione in atto*. Dir. prat. trib. int. I, 2024, pp. 48 ss.

⁵⁶⁰ Cfr. FARRI F., *El uso de la inteligencia artificial y de la automatización avanzada en el derecho tributario italiano*. *Crónica Tributaria*. 198, 2026, pp. 41 ss. L'autore evidenzia come uno degli esempi principali sia costituito dalle c.d. "lettere di *compliance*" disciplinate dall'art. 1, commi 634-636, della l. 23 dicembre 2014, n. 190. Esse anticipano l'interlocuzione rispetto all'avvio dell'attività accertativa e mirano a favorire la regolarizzazione spontanea della posizione fiscale.

⁵⁶¹ L'interpello è disciplinato dall'art. 11 della l. 27 luglio 2000, n. 212, come sostituito dall'art. 1, comma 1, lett. n), del d.lgs. 30 dicembre 2023, n. 219. Si tratta di un istituto che consente al contribuente di interpellare l'Amministrazione finanziaria in relazione a fattispecie concrete e personali nelle ipotesi tassativamente individuate dalla disposizione, tra le quali rientrano l'applicazione delle disposizioni tributarie in presenza di condizioni di obiettiva incertezza sulla loro corretta interpretazione e la corretta qualificazione della fattispecie. Ai sensi del comma 5, la risposta scritta e motivata vincola l'Amministrazione finanziaria con esclusivo riferimento alla questione oggetto dell'istanza e limitatamente al richiedente. In mancanza di risposta nel termine previsto, il silenzio equivale a condivisione della soluzione prospettata dal contribuente. La riforma operata dal d.lgs. n. 219/2023 ha, inoltre introdotto l'art. 10-nonies della l. n. 212/2000, che disciplina un servizio di consultazione semplificata, accessibile alle persone fisiche e ai contribuenti di minori dimensioni individuati al comma 2, mediante il quale è possibile sottoporre casi concreti ad un'apposita banca dati contenente documenti di prassi e altri atti interpretativi dell'Amministrazione. Qualora la banca dati non individui univocamente la risposta al quesito, il contribuente viene informato della possibilità di presentare istanza di interpello. Per i soggetti ammessi alla consultazione semplificata, il previo utilizzo del servizio costituisce condizione di ammissibilità dell'istanza di interpello. (cfr. FARRI F., *El uso de la inteligencia artificial y de la automatización avanzada en el derecho tributario italiano*. *Crónica Tributaria*. 198, 2026, pp. 41 ss.).

⁵⁶² Cfr., in questo senso, RAGUCCI G., *L'analisi del rischio di evasione in base ai dati dell'archivio dei rapporti con gli intermediari finanziari: prove generali dell'accertamento algoritmico?*. Riv. dir. trib. 4 settembre 2019; FASOLA G., *Le analisi del rischio di evasione tra selezione dei contribuenti da sottoporre a controllo "algoritmico"*, in RAGUCCI G. (a cura di), *Fisco digitale. Cripto-attività, protezione dei dati, controlli algoritmici*. Giappichelli, 2023, pp. 79 ss.

disponibili anche attraverso processi decisionali completamente automatizzati⁵⁶³. La previsione non implica, tuttavia, che il procedimento automatizzato impiegato per l'elaborazione della proposta debba integrare necessariamente un sistema di intelligenza artificiale in senso tecnico. Automazione e intelligenza artificiale, infatti, non costituiscono nozioni coincidenti. La dottrina, al contrario, ha evidenziato il carattere ancora marginale dell'impiego delle «nuove tecnologie» nella disciplina dell'istituto⁵⁶⁴.

In una diversa prospettiva, muovendo dalle concrete caratteristiche del procedimento di elaborazione della proposta, il concordato preventivo biennale può essere qualificato come un caso rilevante di impiego dell'intelligenza artificiale predittiva, in quanto la proposta muove dalle informazioni relative al contribuente e formula - attraverso la relativa elaborazione algoritmica - una previsione del reddito riferita al biennio in cui ha efficacia il concordato⁵⁶⁵.

Anche ove non si condivida la qualificazione del procedimento di elaborazione della proposta come sistema di intelligenza artificiale in senso proprio, l'esperienza del concordato preventivo biennale consente di anticipare l'analisi di alcuni problemi destinati ad assumere crescente importanza con l'ulteriore sviluppo di tali tecnologie.

Il funzionamento dei sistemi di previsione può avvalersi di quantità crescenti di dati, la cui elaborazione è suscettibile di accrescere la capacità dell'Amministrazione di ricostruire in maniera più precisa e individualizzata la posizione del contribuente⁵⁶⁶. Tuttavia, tali sistemi presentano una rilevante tensione nella prospettiva della *compliance* conoscitiva: all'aumento della capacità del Fisco di conoscere il contribuente non corrisponde necessariamente un aumento della capacità del contribuente di conoscere il procedimento attraverso il quale il Fisco assume le proprie determinazioni⁵⁶⁷.

⁵⁶³ Cfr., in questo senso, DURANTE G., *Intelligenza Artificiale e accertamenti da indagini finanziarie tra certezze e interrogativi. Il Fisco*. XXI, 2025, pp. 1863 ss. Nello specifico, l'autore evidenzia la rilevanza della previsione che consente l'impiego di processi decisionali completamente automatizzati nell'elaborazione della proposta di concordato.

⁵⁶⁴ CARDELLA P. L., *Il concordato preventivo biennale: l'elaborazione della proposta, la sua accettazione ed il marginale impiego delle "nuove tecnologie"*. *Rivista Telematica di Diritto Tributario*. 2024.

⁵⁶⁵ FARRI F., *El uso de la inteligencia artificial y de la automatización avanzada en el derecho tributario italiano*. *Crónica Tributaria*. 198, 2026, pp. 41 ss.

⁵⁶⁶ L'importanza dell'interoperabilità delle banche dati è evidenziata in QUATTROCCHI A., *Dall'Anagrafe tributaria all'interoperabilità delle banche dati: l'analisi del rischio fiscale e le ricadute sul procedimento di accertamento dei tributi*. *Riv. trim. dir. trib.* 2024.

⁵⁶⁷ Il problema della trasparenza algoritmica è affrontato in FARRI F., *El uso de la inteligencia artificial y de la automatización avanzada en el derecho tributario italiano*. *Crónica Tributaria*. 198, 2026, pp. 41 ss. L'autore lo qualifica come uno dei problemi principali posti dall'impiego dell'intelligenza artificiale in materia tributaria, anche in considerazione della particolare rilevanza attribuita alla conoscibilità del processo decisionale nell'ambito dell'esercizio delle pubbliche funzioni. Il Consiglio di Stato, nella sent. sez. VI, 8 aprile 2019, n. 2270, ha affermato come l'utilizzo di

Di conseguenza, il miglioramento tecnologico non si traduce automaticamente in un miglioramento della relazione fiscale. Affinché il progresso tecnologico sia realmente idoneo a potenziare la *tax compliance* non è sufficiente che l'algoritmo "conosca bene" il contribuente, ma è altresì necessario che il contribuente sia posto nelle condizioni di comprendere quali informazioni siano state utilizzate nel procedimento e secondo quali criteri.

Il problema assume rilievo anche nella prospettiva relazionale della *compliance*, poiché la trasparenza appare suscettibile di incidere sulla percezione di correttezza dell'azione amministrativa e, di conseguenza, sulla relazione fiduciaria con l'Amministrazione finanziaria⁵⁶⁸. Pertanto, le dimensioni conoscitiva e relazionale tendono a interagire proprio nel momento in cui la decisione amministrativa viene affidata a strumenti tecnologicamente più complessi.

La maggiore capacità di elaborazione, inoltre, non elimina il problema della qualità dell'informazione posta alla base della determinazione, ma può invece renderlo ancora più rilevante, nella misura in cui eventuali incertezze, incompletezze o distorsioni presenti negli *input* siano suscettibili di riflettersi sugli *output* prodotti dal sistema⁵⁶⁹.

Infine, l'impiego dell'intelligenza artificiale in materia tributaria deve risultare armonico rispetto alle garanzie dei contribuenti^{570 571}. L'efficienza tecnologica non può, infatti, assumere valore autonomo

procedure automatizzate richieda una declinazione rafforzata del principio di trasparenza, tale da garantire la piena conoscibilità della regola espressa in linguaggio algoritmico. Nello specifico, devono risultare conoscibili gli autori del procedimento, il meccanismo utilizzato, le priorità assegnate nella procedura valutativa, i dati selezionati come rilevanti e il procedimento attraverso il quale si perviene al risultato, così da consentirne la verifica e l'eventuale correzione. La conoscibilità non riguarda, pertanto, la sola esistenza del procedimento automatizzato, ma si estende alla logica e agli elementi sulla base dei quali viene elaborata la determinazione amministrativa. In materia tributaria, il Consiglio di Stato, con la sent. sez. VII, 25 ottobre 2024, n. 8537, ha riscontrato l'esigenza che la trasposizione della disciplina tributaria in moduli informatici sia completa e idonea a rappresentare fedelmente le fattispecie determinate dalla legge. Un'ulteriore analisi sulla conoscibilità, sulle trasparenze e sulle garanzie nelle decisioni automatizzate, e sulla derogabilità delle garanzie previste dal GDPR, è presente in SIMONCINI A., *Profili costituzionali della amministrazione algoritmica*. Riv. trim. dir. pubbl. 2019, pp. 1149 ss.

⁵⁶⁸ Cfr. OECD, *Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions*. OECD Publishing, 18 settembre 2025. Nel report è evidenziata la relazione tra qualità e trasparenza dei dati, fiducia e *voluntary compliance*.

⁵⁶⁹ Cfr. FUNARI A., *La data quality nell'attività digitalizzata di controllo e accertamento dei contribuenti*. Riv. dir. trib. IV, 2025.

⁵⁷⁰ La necessità di preservare le garanzie riconosciute al contribuente, laddove si utilizzi l'intelligenza artificiale allo scopo di rendere maggiormente efficiente l'Amministrazione finanziaria, è evidenziata in SERRANO ANTÓN F., *Artificial Intelligence and Tax Administration: Strategy, Applications and Implications, with Special Reference to the Tax Inspection Procedure*. *World Tax Journal*. XIII, 2021. In tal senso si vedano anche FRANCIOSI M., *Intelligenza artificiale nell'istruttoria tributaria e nuove esigenze di tutela*. *Rass. trib.* 2023, pp. 63 ss.; RAGUCCI G. (a cura di), *Fisco digitale. Cripto-attività, protezione dei dati, controlli algoritmici*. Giappichelli, 2023; SOMMO M. A., *L'uso degli algoritmi nei procedimenti tributari: limiti costituzionali e garanzie del contribuente*, in GUIDARA A. (a cura di), *I diritti e le garanzie del contribuente*. Edizioni Scientifiche Italiane, 2026, pp. 41 ss.

⁵⁷¹ Sulla specifica esigenza di tutela dei dati personali dei contribuenti, cfr. CONTRINO A., RONCO S. M., *Prime riflessioni e spunti in tema di protezione dei dati personali in materia tributaria, alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia e della Corte EDU*. *Dir. prat. trib. int.* 2019; MARCHESELLI A., RONCO S. M., *Dati personali, regolamento*

tale da giustificare qualsiasi compressione delle garanzie, dovendo l'utilizzo dell'intelligenza artificiale rimanere sottoposto ai principi di legalità, trasparenza e controllo^{572 573}.

Tale esigenza di armonizzazione assume rilievo anche nella prospettiva del principio di capacità contributiva⁵⁷⁴. L'impiego di sistemi predittivi sempre più evoluti potrebbe determinare, infatti, un miglioramento della capacità del Fisco di ricostruire la specifica posizione economica del contribuente. In tale prospettiva, l'Amministrazione sarebbe messa nelle condizioni di elaborare una maggiore quantità e varietà di informazioni rilevanti e di individuare relazioni tra i dati difficilmente rilevabili attraverso modelli maggiormente standardizzati. Pertanto, un eventuale sviluppo della metodologia del concordato preventivo biennale in senso «*AI-driven*» potrebbe contribuire ad accrescere il grado di individualizzazione della proposta e, conseguentemente, a ridurre il rischio di scostamento tra il reddito predeterminato e la capacità economica manifestata dal contribuente nel biennio di efficacia del concordato⁵⁷⁵.

Tuttavia, il ricorso all'intelligenza artificiale non sarebbe di per sé idoneo a superare le criticità che la predeterminazione del reddito pone rispetto all'art. 53 Cost. La metodologia di elaborazione della proposta manterrebbe, infatti, una natura prognostica, che non verrebbe meno per effetto della maggiore sofisticazione dello strumento utilizzato. Pertanto, l'impiego dell'intelligenza artificiale potrebbe incidere sul livello di attendibilità della previsione, senza far venir meno la necessità dei meccanismi correttivi diretti a preservare un ragionevole collegamento tra il reddito predeterminato e la capacità contributiva effettivamente manifestata dal contribuente⁵⁷⁶.

GDPR e indagini dell'amministrazione finanziaria: un modello moderno di tutela dei diritti fondamentali?. Riv. dir. trib. 2022; CONTE D., *Digitalizzazione, data protection e tecniche di profilazione dell'attività di accertamento tributario: quali diritti per i contribuenti?*, in CONTRINO A., MARELLO E. (a cura di), *La digitalizzazione dell'amministrazione finanziaria: un modello moderno di tutela dei diritti fondamentali?* Riv. dir. trib. 2022.

⁵⁷² Cfr. FARRI F., *El uso de la inteligencia artificial y de la automatización avanzada en el derecho tributario italiano*. *Crónica Tributaria*. 198, 2026, pp. 41 ss.

⁵⁷³ In una prospettiva più ampia, sul rapporto fra tecnologia, potere e diritti, cfr. GIOVANNINI A., *Note controvento su interesse fiscale e "giustizia nell'imposizione" come diritto fondamentale (muovendo dall'intelligenza artificiale)*. Riv. dir. trib. 2023, pp. 249 ss.

⁵⁷⁴ In una prospettiva generale, sul rapporto tra digitalizzazione dell'Amministrazione finanziaria, ricostruzione della capacità contributiva e nuove esigenze di tutela del contribuente, cfr. PONTILLO M., *Capacità contributiva e amministrazione digitale: criticità dei processi ricostruttivi e nuove esigenze di tutela del contribuente*, in GUIDARA A. (a cura di), *I diritti e le garanzie del contribuente*. Edizioni Scientifiche Italiane. 2026, pp. 53 ss.

⁵⁷⁵ Sul rapporto tra predeterminazione della base imponibile, principio di capacità contributiva e possibile evoluzione metodologica del concordato preventivo biennale mediante l'impiego dell'intelligenza artificiale, cfr. PETRUZZELLA L., *Capacità contributiva effettiva e concordato preventivo biennale: verso un'implementazione AI-driven?*, in GUIDARA A. (a cura di), *I diritti e le garanzie del contribuente*. Edizioni Scientifiche Italiane. 2026, pp. 3-27.

⁵⁷⁶ Sul problema della compatibilità della predeterminazione del reddito con i requisiti di effettività e attualità della capacità contributiva, si rinvia alle considerazioni svolte nei paragrafi 3.1, 3.2 e 3.3 del capitolo II del presente lavoro. Con specifico riferimento al concordato preventivo biennale e alla prospettiva di un'implementazione «*AI-driven*», cfr.

L'utilizzo dell'intelligenza artificiale nell'elaborazione della proposta pone un'ulteriore criticità relativa alla dimensione conoscitiva della *tax compliance* che si manifesta nell'istituto⁵⁷⁷: la maggiore capacità dell'Amministrazione di individualizzare la proposta mediante un'elaborazione sofisticata di quantità crescenti di dati potrebbe rendere più difficoltosa la comprensione, da parte del contribuente, delle ragioni sottese alla determinazione che lo riguarda, alimentando la c.d. "opacità". Di conseguenza, l'intelligenza artificiale presenta una duplice rilevanza rispetto alle garanzie del contribuente: da un lato, può costituire uno strumento idoneo a rendere la predeterminazione maggiormente aderente alla capacità contributiva del soggetto passivo; dall'altro lato, la crescente complessità dei sistemi utilizzati può rendere complessa la verifica del procedimento che conduce al risultato.

In definitiva, una delle principali sfide poste dal possibile impiego di sistemi di intelligenza artificiale nella predeterminazione della base imponibile sarà quella di coniugare l'incremento dell'accuratezza predittiva con adeguate garanzie di trasparenza e conoscibilità.

PETRUZZELLA L., *Capacità contributiva effettiva e concordato preventivo biennale: verso un'implementazione AI-driven?*, in GUIDARA A. (a cura di), *I diritti e le garanzie del contribuente*. Edizioni Scientifiche Italiane. 2026, pp. 3-27.

⁵⁷⁷ Cfr. MARCHETTI F., *Amministrazione digitale*, in MATTARELLA B. G., RAMAJOLI M. (a cura di), *Enciclopedia del diritto. Funzioni amministrative*. Giuffè, 2022, pp. 97 ss.

CONCLUSIONI

L'analisi svolta nel presente elaborato consente di sviluppare importanti considerazioni conclusive. Il concordato preventivo biennale costituisce una delle novità più interessanti introdotte con la riforma tributaria avvenuta tra il 2023 e il 2024.

Si tratta di un istituto *sui generis* nella misura in cui prevede la predeterminazione della base imponibile per un biennio sulla base di una proposta elaborata dall'Amministrazione finanziaria e accettata dal contribuente.

La componente consensuale che contraddistingue il concordato non lo trasforma in un accordo negoziale sulla pretesa tributaria, in quanto la disciplina resta legislativamente predeterminata e l'adesione opera nel quadro normativo predisposto dal legislatore. L'adesione del contribuente assume un ruolo fondamentale nella produzione degli effetti dell'istituto, tuttavia non consente di qualificare come negoziale l'obbligazione: il vincolo continua, infatti, a trovare il proprio fondamento nella legge, mentre l'adesione costituisce l'elemento necessario affinché trovi applicazione quello specifico regime di determinazione preventiva della base imponibile.

Il concordato preventivo biennale determina, pertanto, un vincolo anticipato sulla determinazione della futura base imponibile. Tale caratteristica incide profondamente sulla genesi dell'obbligazione tributaria: sebbene la legge determini i presupposti, il procedimento e gli effetti dell'obbligazione, la predeterminazione della base imponibile diventa efficace e vincolante dal momento dell'accettazione del contribuente. Tale meccanismo consente di inquadrare l'istituto in una prospettiva intermedia rispetto a quelle delineate dalle teorie dichiarative e costitutive sulla nascita dell'obbligazione tributaria.

Il contributo dell'adesione nella formazione del vincolo non consente, tuttavia, di identificare nel concordato preventivo biennale una forma di disponibilità dell'obbligazione tributaria, poiché l'Amministrazione non negozia liberamente il credito né dispone di una pretesa già sorta, ma formula la proposta nell'ambito di un procedimento delineato dal legislatore e anteriormente rispetto alla nascita del credito relativo ai periodi concordati.

La riconduzione alla legge del fondamento dell'obbligazione tributaria assume particolare rilievo con riguardo al rispetto della riserva relativa di legge in materia tributaria di cui all'art. 23 Cost. L'analisi svolta ha consentito di escludere che la disciplina mediante fonti sub-primarie di una parte consistente

dell'impianto metodologico determini, di per sé un contrasto con il principio costituzionale, trattandosi di una riserva relativa, compatibile con l'intervento di fonti secondarie nella specificazione degli elementi tecnici necessari all'attuazione della disciplina legislativa. Maggiori profili di problematicità emergono, invece, in relazione al ruolo assunto dagli ISA nella determinazione della proposta concordataria: la loro disciplina primaria ne individua la funzione e i caratteri generali, mentre una parte significativa della concreta costruzione degli indicatori e dei relativi meccanismi di calcolo è rimessa alla normativa secondaria. Il concordato preventivo biennale, utilizzando tali indicatori ai fini della quantificazione della proposta, finisce così per amplificarne la rilevanza sul piano impositivo. Pertanto, la compatibilità con l'art. 23 Cost. dipende dalla possibilità di ricondurre le specificazioni tecnico-metodologiche a un'attività di attuazione di criteri predeterminati dalla fonte primaria, senza che ad esse sia rimessa la definizione autonoma di elementi essenziali del prelievo. Il ruolo assunto dagli ISA sembra compatibile con tale assetto, nella misura in cui la fonte primaria ne individua funzione, struttura e criteri generali di elaborazione.

Più articolata risulta la valutazione dell'istituto alla luce del principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost. La predeterminazione concordataria del reddito, secondo i principi definiti dalla Consulta, non appare di per sé incompatibile con la disposizione costituzionale, purché il procedimento attraverso il quale viene individuata la ricchezza assunta a fondamento dell'imposizione risulti ragionevolmente idoneo a rappresentare la capacità contributiva del soggetto. In tale prospettiva, assume rilievo la metodologia di elaborazione della proposta, che tiene conto sia delle caratteristiche della specifica posizione fiscale del contribuente e delle informazioni disponibili all'Amministrazione finanziaria. Nello specifico, essa muove dalla situazione individuale del contribuente e integra dati storici, ISA, elementi settoriali e variabili macroeconomiche. Di conseguenza, la metodologia presenta elementi riconducibili sia alla standardizzazione sia all'individualizzazione, che impediscono, da un lato, di qualificare la predeterminazione come arbitraria e, dall'altro lato, di considerarla una ricostruzione individuale del reddito perfettamente coincidente con la capacità contributiva futura.

Il legislatore ha tenuto conto della tensione strutturale tra predeterminazione del reddito e capacità contributiva, inserendo delle tassative cause di cessazione del concordato che intervengono nel caso in cui si siano verificati determinati eventi idonei a rendere fisiologicamente inaffidabile la previsione.

Esse, pertanto, impediscono che una previsione ragionevole *ex ante* possa continuare a produrre effetti laddove circostanze successive dimostrino che la capacità economica stimata non sussiste più in misura sufficientemente corrispondente. Tali garanzie presentano, tuttavia, alcuni limiti connessi alla loro concreta formulazione, come il carattere della tassatività, la loro operatività *ex post* e la soglia del 30% richiesta nei casi di scostamento tra reddito concordato e reddito effettivo.

Nello specifico, sotto il profilo dell'effettività, la tensione deriva dalla possibilità che la base imponibile predeterminata, in ragione della componente statistica e della personalizzazione solo parziale della metodologia, non risulti pienamente rappresentativa della concreta situazione economica del contribuente e, in particolare, degli indici di ricchezza la cui sussistenza è richiesta affinché l'imposizione sia legittima. Tale criticità può essere attenuata mediante l'impiego di una metodologia sufficientemente individualizzata e mediante i meccanismi correttivi previsti dal legislatore, volti ad evitare l'irrilevanza di scostamenti significativi tra il reddito concordato e la capacità economica effettivamente manifestata.

Diversamente, sotto il profilo dell'attualità della capacità contributiva, la tensione assume un carattere strutturale. Essa, infatti, deriva dalla stessa determinazione anticipata della base imponibile riferita ad una capacità economica che, al momento dell'adesione, non si è ancora manifestata. I meccanismi correttivi possono attenuare le conseguenze di tale criticità nei casi in cui la previsione si riveli successivamente inattendibile, ma non risultano idonei ad eliminare la natura necessariamente prognostica della determinazione.

L'esistenza di una tensione strutturale con il requisito dell'attualità non consente, tuttavia, di escludere in automatico la compatibilità dell'istituto con il principio di capacità contributiva. Alla luce dei criteri elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di meccanismi presuntivi, la valutazione potrebbe essere condotta attraverso un giudizio di ragionevolezza finalizzato a verificare se la disciplina, considerata nel suo complesso, assicuri un collegamento sufficientemente attendibile tra il reddito predeterminato e la capacità economica riferibile al contribuente nel periodo concordato. In tale valutazione assumerebbero rilievo il grado di individualizzazione della metodologia di elaborazione della proposta e i meccanismi correttivi previsti per i casi in cui la previsione si discosti significativamente dalla situazione economica successivamente verificatasi.

Con riguardo all'eventuale ruolo della consensualità nel giudizio di ragionevolezza, l'elemento connesso all'adesione volontaria del contribuente, che differenzia la predeterminazione dell'imponibile mediante il concordato preventivo biennale da altri meccanismi presuntivi unilateralmente imposti dall'Amministrazione, non può assumere un'autonoma efficacia giustificatrice rispetto ad un meccanismo impositivo in tensione con il principio di capacità contributiva. La consensualità può, invece, avere un ruolo nella valutazione della ragionevolezza quale argomento *ad adiuvandum*, considerato unitamente agli elementi precedentemente descritti. La possibilità riconosciuta al contribuente di scegliere se aderire al regime concordatario concorre, infatti, a rendere maggiormente tollerabile la fisiologica componente di forfettizzazione connessa alla determinazione anticipata del reddito, ferma restando la necessità che quest'ultima mantenga un collegamento sufficientemente significativo con la capacità contributiva riferibile al periodo di imposta concordato.

Sembra essere, inoltre, da escludere, alla luce del ricollegamento del dovere tributario ai doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost - avvenuto nella sentenza della Corte Costituzionale del 23 dicembre 2019, n. 288 - la possibile idoneità dell'interesse fiscale a giustificare le tensioni dell'istituto rispetto al principio di capacità contributiva. Le esigenze di certezza del gettito, semplificazione del rapporto tributario, razionalizzazione dell'attività di controllo e promozione dell'adempimento spontaneo costituiscono finalità certamente rilevanti dell'istituto, ma non possono sostituire il necessario collegamento dell'imposizione con un indice di capacità contributiva. Verosimilmente, l'interesse fiscale può assumere rilievo nel giudizio di ragionevolezza delle scelte attraverso le quali il legislatore persegue tali attività, senza, tuttavia, poter costituire un fondamento autonomo dell'obbligazione tributaria.

Tra le finalità riconducibili all'interesse fiscale assume particolare rilievo, nel concordato preventivo biennale, la promozione dell'adempimento spontaneo, espressamente posta dal legislatore alla base dell'istituto. La determinazione anticipata della base imponibile, infatti, si inserisce in un modello volto a favorire la *tax compliance* mediante una configurazione peculiare del rapporto tra Amministrazione finanziaria e contribuente. Anche tale finalità può concorrere *ad adiuvandum* alla valutazione sulla ragionevolezza della disciplina, senza, tuttavia, poter da sola sanare eventuali incompatibilità del meccanismo impositivo con l'art. 53, comma 1, Cost.

L'analisi del concordato preventivo biennale quale strumento finalizzato a promuovere la *tax compliance* ha consentito di distinguere due dimensioni dell'istituto, tra loro strettamente connesse. Sotto il profilo relazionale, l'adesione alla proposta presuppone l'esistenza di un rapporto con l'Amministrazione nel quale assumono rilievo la fiducia e la percezione di correttezza dell'azione amministrativa, soprattutto in considerazione dell'assenza di una vera e propria fase negoziale nella determinazione della proposta. L'istituto si colloca, pertanto, nell'universo dei meccanismi idonei a favorire la cooperazione spontanea del contribuente, che si uniscono ai tradizionali strumenti di *enforcement*.

A tale dimensione si affianca quella che è stata definita *compliance* conoscitiva. La qualità del rapporto collaborativo dipende, infatti, anche dalla circolazione delle informazioni tra i soggetti del rapporto tributario. Da un lato, la disponibilità di dati attendibili e completi consente all'Amministrazione finanziaria di elaborare una proposta maggiormente aderente alla posizione economica del singolo contribuente; dall'altro lato, la conoscibilità dei criteri utilizzati dal Fisco e la comprensibilità del procedimento di determinazione consentono al contribuente di valutarne la coerenza rispetto alla propria situazione economica e, di conseguenza, di assumere una decisione sufficientemente consapevole sull'adesione.

In definitiva, emerge come le due dimensioni della *tax compliance* che si manifestano nel concordato preventivo biennale risultano strettamente connesse: la qualità e la conoscibilità del procedimento mediante il quale l'Amministrazione formula la proposta possono incidere sulla percezione della sua affidabilità e, di conseguenza, sul rapporto fiduciario con il contribuente; viceversa, eventuali carenze informative, opacità metodologiche o risultati scarsamente rappresentativi della posizione individuale possono indebolire il rapporto fiduciario e ridurre la propensione all'adesione.

Le prime evidenze applicative dell'istituto consentono una verifica ancora parziale di tali considerazioni. La recente introduzione del concordato e la limitata disponibilità di dati non consentono di misurare il grado di *tax compliance* generato dall'istituto, né di individuare con certezza le determinanti della scelta del singolo contribuente.

Ciò nonostante, le evidenze esaminate sembrano fornire alcune significative indicazioni. Sul versante relazionale, le rilevazioni disponibili fanno emergere un maggiore peso attribuibile alla convenienza

economica e ai benefici connessi all'adesione nella scelta del contribuente, rispetto a motivi riconducibili alla fiducia nel rapporto con l'Amministrazione.

Sul versante conoscitivo, sono emerse, invece, alcune criticità relative alla comprensibilità della proposta, alla trasparenza del procedimento con cui essa è determinata e all'adeguatezza di alcuni parametri utilizzati, a cui si affiancano valutazioni più favorevoli provenienti dalle organizzazioni rappresentative delle categorie di contribuenti interessati.

L'esperienza finora maturata non consente, pertanto, di affermare che il concordato abbia già realizzato pienamente quella trasformazione del rapporto tra Fisco e contribuente auspicata dal legislatore in una logica di *tax compliance*. Essa mostra, invece, come l'effettiva capacità dell'istituto di favorire un'adesione spontanea e stabile sia connessa, in prima battuta, alla convenienza economica offerta al contribuente, unita alla qualità della relazione con l'Amministrazione finanziaria e all'attendibilità, conoscibilità e comprensibilità del procedimento di determinazione della proposta.

Le criticità emerse nelle prime applicazioni non devono necessariamente essere lette come un giudizio negativo sull'istituto, ma possono rappresentare indicazioni utili per il suo progressivo affinamento mediante gli eventuali correttivi che il legislatore riterrà opportuni alla luce dell'esperienza applicativa.

Le considerazioni svolte sulla dimensione conoscitiva della *tax compliance* assumono particolare rilievo anche in una prospettiva di possibile evoluzione dell'istituto. L'impiego di sistemi di intelligenza artificiale sempre più sofisticati nell'elaborazione della proposta potrebbe consentire di elaborare una maggiore quantità di informazioni e di individuare correlazioni più complesse tra i dati disponibili, contribuendo a una più accurata individualizzazione della previsione.

Una maggiore accuratezza predittiva non sarebbe, tuttavia, di per sé sufficiente a dirimere le tensioni precedentemente evidenziate con il principio di capacità contributiva, poiché l'istituto conserverebbe, infatti, la propria natura prognostica, che lo pone strutturalmente in tensione con il requisito di attualità. Al possibile incremento dell'accuratezza si accompagna, inoltre il rischio che una maggiore complessità del meccanismo determini una minore conoscibilità da parte dei contribuenti dei criteri mediante i quali è elaborata la proposta. Si riproporrebbe, pertanto, in termini accentuati, l'esigenza di conciliare capacità predittiva e trasparenza del procedimento

In sintesi, un'analisi del concordato preventivo biennale richiede che siano mantenuti distinti due piani che, nel dibattito sull'istituto, tendono talvolta a sovrapporsi: quello della conformità costituzionale dell'istituto e quello della sua efficacia sul piano applicativo. Il primo richiede una valutazione sulle potenziali tensioni della disciplina con i principi della riserva di legge in materia tributaria e della capacità contributiva, in ragione delle valutazioni già espresse dalla Consulta con riguardo ad istituti che presentavano tensioni simili. Il secondo piano, riguarda, invece, la capacità del concordato di conseguire gli obbiettivi per i quali è stato introdotto, e richiede una valutazione empirica dei risultati alla luce dei dati disponibili.

La recente introduzione del concordato preventivo biennale impone, pertanto, di lasciare ai posteri valutazioni più risolutive sia sull'idoneità dell'istituto a perseguire gli obbiettivi per i quali è stato introdotto, sia sulle eventuali conclusioni della Corte Costituzionale circa la compatibilità delle tensioni evidenziate nel presente lavoro con il principio di riserva di legge in materia tributaria e, soprattutto, con il principio di capacità contributiva.

BIBLIOGRAFIA

ALFANO A., VERRIGNI G., *Gli interpelli: evoluzione sistematica e trend legislativo italiano*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2016, pp. 841 ss.

ALLORIO E., *Diritto processuale tributario*, Giappichelli, 1969.

ALPA G., *Solidarietà. Un principio normativo*, Il Mulino, 2022.

AMATUCCI A., *L'interpretazione della legge tributaria*, in AMATUCCI A. (a cura di), *Trattato di diritto tributario*, CEDAM, 1993.

AMATUCCI F., *La straordinarietà nella valutazione di legittimità costituzionale e di conformità al diritto UE dei tributi*, in RAGUCCI G., SELICATO P. (a cura di), *Liber Amicorum. L'Associazione Nazionale Tributaristi Italiani per Francesco Moschetti*, Cacucci, 2025, pp. 123 ss.

ANTONINI L., *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Giuffrè, 1996.

ANTONINI L., *La tutela costituzionale del minimo esente, personale e familiare*, in *Rivista di diritto tributario*, I, 1999, pp. 867-898.

ANTONINI L., *Intorno alle “metanorme dello Statuto dei diritti del contribuente, rimpiangendo Vanoni*, in *Rivista di diritto tributario*, 2001, pp. 637 ss.

ANTONINI L., *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Guerini e Associati, 2005.

ANTONINI L., *Il diritto costituzionale tributario nella prospettiva del terzo millennio*, in MASTROIACOVO V., MELIS G. (a cura di), *Il diritto costituzionale tributario nella prospettiva del terzo millennio*, Giappichelli, 2023, pp. 6 ss.

APOSTOLI A., *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, pp. 1 ss.

AULENTA M., *Capacità contributiva ed equilibri finanziari dei soggetti attivi*, Cacucci, 2022.

- BAGGIO R.**, *Profili di irrazionalità ed illegittimità costituzionale dell'Irap*, in *Rivista di diritto tributario*, I, 1997, pp. 638 ss.
- BARABINO P.**, *Il concordato preventivo biennale, tra accordi e automatismi: una natura ibrida di "accordo-opzione"*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 1, 2025.
- BASCIU A.**, *L'imposta sulle successioni. Punti di discussione in tema di potestà di imposizione*, in *Studi economico-giuridici - Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Cagliari*, 1979.
- BASILAVECCHIA M.**, *Il concordato preventivo fiscale dalla legge delega alla legge finanziaria del 2004*, in *Giurisprudenza delle imposte*, V, 2004, pp. 233 ss.
- BASILAVECCHIA M.**, *La determinazione concordata della ricchezza*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, 2015, pp. 583 ss.
- BASILAVECCHIA M.**, *Il contraddittorio preventivo: un principio con il passo del gambero*, in *Rassegna tributaria*, 2024, pp. 729 ss.
- BATISTONI FERRARA F.**, *Capacità contributiva*, in *Enciclopedia del diritto, Aggiornamento III*, Giuffrè, 1999, pp. 345 ss.
- BATISTONI FERRARA F.**, *L'I.R.A.P. è un'imposta incostituzionale?*, in *Rivista di diritto tributario*, I, 2000, pp. 95 ss.
- BATISTONI FERRARA F.**, *Il concordato preventivo biennale e la Costituzione*, in *Il fisco*, 2004, pp. 3619 ss.
- BERLIRI A.**, *Principi di diritto tributario*, Giuffrè, 1967.
- BIN R., PITRUZZELLA G.**, *Diritto costituzionale*, 21^a ed., Giappichelli, 2020.
- BOMBELLI G.**, *Processi decisionali e categorie giuridiche: tra razionalità "classica" e spunti del nudging*, in *Teoria e critica della regolazione sociale*, 2019, pp. 25 ss.

BONUZZI A., *Concordato preventivo biennale (CPB): scelta di convenienza*, in *Euroconference News*, 7 luglio 2025.

BORIA P., *Sistema tributario*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, 1997, pp. 89 ss.

BORIA P., *L'interesse fiscale*, Giappichelli, 2002.

BORIA P., *Art. 53*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione*, vol. I, UTET, 2006, pp. 1061 ss.

BORIA P., Fantozzi A., *Diritto tributario*, UTET, 2012.

BORIA P., *Il potere tributario. Politica e tributi nel corso dei secoli*, Il Mulino, 2021.

BOSELLO F., *La fiscalità tra crisi del sistema e crisi del diritto*, in *Rivista di diritto tributario*, 1998, pp. 1074 ss.

BRUTI LIBERATI A., *La regolazione indipendente dei mercati*, Giappichelli, 2019.

CANÈ D., *Il doppio volto del concordato preventivo nella riforma tributaria, tra imposizione e collaborazione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, I, 2024.

CARDELLA P. L., *Il concordato preventivo biennale: l'elaborazione della proposta, la sua accettazione ed il marginale impiego delle "nuove tecnologie"*, in *Rivista Telematica di Diritto Tributario*, 2024.

CARLASSARE L., *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, pp. 46 ss.

CARPENTIERI L., *Il contraddittorio obbligatorio*, in GIOVANNINI A. (a cura di), *La riforma fiscale. I diritti e i procedimenti*, vol. III, Pacini Giuridica, 2024, pp. 27 ss.

CARTER I., *Il disagio liberale di fronte al nudging*, in *Il Politico*, 2023, pp. 133 ss.

CASSESE S., *Exploring the Legitimacy of Nudging*, in KEMMERER A. et al. (eds.), *Choice Architecture in Democracies. Exploring the Legitimacy of Nudging*, Hart Publishing, 2016, pp. 241 ss.

CASSESE S., *Soggezione, obbedienza, osservanza*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2023, pp. 1344 ss.

CEDRO M., CIMINO F. A., *Intelligenza artificiale ed accertamento tributario: opportunità e rischi di una rivoluzione in atto*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, I, 2024, pp. 48 ss.

CERIANI V., DODERO A., *Risultati e criticità del Concordato Preventivo Biennale*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 238, 2025.

CICOGNANI V., *Appunti sull'accertamento tributario nei redditi d'impresa e di lavoro autonomo*, in *Diritto e pratica tributaria*, I, 1984, pp. 369 ss.

CIPOLLINA S., *La riserva di legge in materia fiscale nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in **PERRONE L., BERLIRI C.** (a cura di), *Diritto tributario e Corte costituzionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, pp. 174 ss.

COCIANI S., *L'autonomia tributaria regionale nello studio sistematico dell'IRAP*, Giuffrè, 2003.

COCIANI S., *Attualità o declino del principio di capacità contributiva*, in *Rivista di diritto tributario*, I, 2004, pp. 823 ss.

CONTE D., *Accertamento tributario ed esperimenti innovativi di planning fiscale: la pianificazione fiscale concordata*, in *Rivista di diritto tributario*, I, 2005, pp. 261 ss.

CONTE D., *Dal controllo fiscale sul dichiarato al confronto preventivo sull'imponibile. Dall'accertamento tributario alla compliance*, CEDAM, 2018.

CONTE D., *Digitalizzazione, data protection e tecniche di profilazione nell'attività di accertamento tributario: quali diritti per i contribuenti?*, in **CONTRINO A., MARELLO E.** (a cura di), *La digitalizzazione dell'amministrazione finanziaria tra contrasto all'evasione e tutela dei diritti del contribuente*, vol. II, Giuffrè, 2023.

CONTRINO A., RONCO S. M., *Prime riflessioni e spunti in tema di protezione dei dati personali in materia tributaria, alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia e della Corte EDU*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, 2019.

CONTRINO A., *Sulla lenta “agonia” della decadenza nei tributi diretti e il “colpo di grazia” della sentenza delle SS.UU. n. 8500/2021*, in *Rivista di diritto tributario*, I, 2022, pp. 653 ss.

CONTRINO A., *Digitalizzazione dell'amministrazione finanziaria e attuazione del rapporto tributario: questioni aperte e ipotesi di lavoro nella prospettiva dei principi generali*, in *Rivista di diritto tributario*, II, 2023.

CORASANITI G., *La giustificazione costituzionale dell'Irap tra il principio di ragionevolezza e il principio di capacità contributiva*, in RAGUCCI G., SELICATO P. (a cura di), *Liber Amicorum. L'Associazione Nazionale Tributaristi Italiani per Francesco Moschetti*, Cacucci, 2025, pp. 189 ss.

CORDEIRO GUERRA R., *La riforma del ravvedimento operoso: dal controllo repressivo alla promozione della “compliance”?*, in *Il fisco*, 2015, pp. 325 ss.

CORDEIRO GUERRA R., MASTELLONE P., *Evasione [dir. trib.]*, in *Diritto on line*, Treccani, 2017.

COSCIANI C., *La riforma tributaria: analisi critica del sistema tributario italiano*, La Nuova Italia, 1950.

CUOMO S., *Concordato preventivo biennale: un'analisi dei dati*, in *Informazione Fiscale*, 12 ottobre 2025.

DE MITA E., *Presunzioni fiscali e Costituzione*, in GRANELLI A. (a cura di), *Le presunzioni in materia tributaria*, Rimini, 1987.

DE MITA E., *Interesse fiscale e tutela del contribuente. Le garanzie costituzionali*, Giuffrè, 1987.

DE MITA E., *La legalità tributaria. Contributo alla semplificazione legislativa*, Giuffrè, 1993.

DE MITA E., *Capacità contributiva*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, II, 1995, pp. 454 ss.

DELLA VALLE E., *L'affidamento nella certezza del diritto tributario (studi preliminari)*, Roma, 1996, pp. 18 ss.

DELLA VALLE E., PAPARELLA F., *Le prospettive. Il successo dell'operazione passa da un risultato più vicino alla realtà*, in *Focus del Sole 24 Ore*, 2024.

DEMETRI M., *Spunti di riflessione sulla nuova disciplina dell'autotutela tributaria*, in *Rivista Telematica di Diritto Tributario*, I, 2024.

DEMETRI M., *Il contributo straordinario sugli extraprofitti tra capacità contributiva, solidarietà e interesse fiscale*, in *Rivista di diritto tributario*, I, 2026.

DI PIETRO A., *Sistema tributario*, in *Diritto on line*, Treccani, 2016.

DORIGO S., *Opportunità e limiti nell'impiego dell'intelligenza artificiale da parte del Fisco*, in *Corriere tributario*, n. 11, 2022, pp. 965-973.

DORIGO S., *Dovere fiscale e solidarietà internazionale*, Pacini Giuridica, 2024.

DURANTE G., *Intelligenza Artificiale e accertamenti da indagini finanziarie tra certezze e interrogativi*, in *Il Fisco*, XXI, 2025, pp. 1863 ss.

DUS E., *La "novità" dell'accertamento induttivo per le imprese minori con regime forfettario*, in *Diritto e pratica tributaria*, I, 1985, pp. 1445 ss.

EINAUDI L., *Miti e paradossi della giustizia tributaria*, 3^a ed., Einaudi, 1959.

FALSITTA G., *Appunti in tema di legittimità costituzionale delle presunzioni fiscali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, II, 1968, pp. 3 ss.

FALSITTA G., *Lo "scippo" del Governo Amato salvato dalla Consulta*, in *Rivista di diritto tributario*, II, 1995, pp. 476 ss.

FALSITTA G., *Aspetti e problemi dell'I.R.A.P.*, in *Rivista di diritto tributario*, I, 1997, pp. 495-515.

FALSITTA G., *Considerazioni intorno alla natura della giustizia nell'imposta*, in RAGUCCI G., SELICATO P. (a cura di), *Liber Amicorum. L'Associazione Nazionale Tributaristi Italiani per Francesco Moschetti*, Cacucci, 2025, pp. 5 ss.

FALZEA A., *Accertamento (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, I, pp. 205 ss.

FANTOZZI A., *Diritto tributario*, 2^a ed., UTET, 1998.

FANTOZZI A., *Diritto tributario*, UTET, 2003.

FANTOZZI A., *Gli studi di settore nell'accertamento del reddito d'impresa*, in PERRONE L., BERLIRI C. (a cura di), *Diritto tributario e Corte costituzionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, pp. 404 ss.

FARRI F., *Digitalizzazione dell'amministrazione finanziaria e diritti dei contribuenti*, in *Rivista di diritto tributario*, V, 2020.

FARRI F., *El uso de la inteligencia artificial y de la automatización avanzada en el derecho tributario italiano*, in *Crónica Tributaria*, n. 198, 2026, pp. 41 ss.

FARRI F., MARCHESELLI A., MARELLO E., *La digitalizzazione dell'amministrazione finanziaria tra contrasto all'evasione e tutela dei diritti del contribuente*, in *Quaderni tributari*, vol. V, Lefebvre Giuffrè, 2026.

FASOLA G., *Le analisi del rischio di evasione tra selezione dei contribuenti da sottoporre a controllo e accertamento "algoritmico"*, in RAGUCCI G. (a cura di), *Fisco digitale. Cripto-attività, protezione dei dati, controlli algoritmici*, Giappichelli, 2023, pp. 79 ss.

FAVARA F., *La programmazione dei controlli fiscali in Italia: aspetti giuridici*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, I, 1982, pp. 222 ss.

FEDELE A., *Art. 23*, in BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 22-23. Rapporti civili*, Zanichelli, 1978, pp. 109 ss.

FEDELE A., *Gli incrementi nominali del valore dell'INVIM e il principio di capacità contributiva*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, I, 1982, pp. 56 ss.

FEDELE A., *La riserva di legge*, in AMATUCCI A. (dir.), *Trattato di diritto tributario*, vol. I, CEDAM, 1994, pp. 179 ss.

FEDELE A., *Prime osservazioni in tema di I.R.A.P.*, in *Rivista di diritto tributario*, I, 1998, pp. 453-473.

FEDELE A., *Cultura giuridica e politica legislativa nel diritto tributario*, in *Jus*, 1998, pp. 73 ss.

FEDELE A., *Appunti delle lezioni di diritto tributario*, Giappichelli, 2005.

FEDELE A., *La funzione fiscale e la «capacità contributiva» nella Costituzione italiana*, in PERRONE L., BERLIRI C. (a cura di), *Diritto tributario e Corte costituzionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, pp. 3 ss.

FEDELE A., *L'imposizione patrimoniale. Dalla metafora della "fonte" all'intenzionalità del risultato produttivo*, in *Rivista di diritto tributario*, I, 2011, pp. 535 ss.

FERLAZZO NATOLI L., **COLLI VIGNARELLI A.**, *Il meccanismo impositivo dell'Irap: dubbi di costituzionalità*, in *Bollettino tributario*, 1998, pp. 649 ss.

FERLITO G., *Note in tema di concordato preventivo biennale, capacità contributiva e determinazione automatizzata dell'imponibile*, in *Rivista Telematica di Diritto Tributario*, 2025.

FERLITO G., *Possibili margini per la partecipazione del contribuente nel concordato preventivo biennale*, in GUIDARA A. (a cura di), *I diritti e le garanzie del contribuente*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2026, pp. 27 ss.

FICARI V., *Accordi e "formazione condivisa" di atti impositivi e di valori imponibili alla luce della riforma tributaria*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n. 2, 2024, pp. 259-282.

FICHERA F., *Fiscalità ed extrafiscalità nella Costituzione. Una rivisitazione dei lavori preparatori*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, I, n. 4, 1997, pp. 486-534.

FILIPPIN A., FIORIO C. V., VIVIANO E., *The Effect of Tax Enforcement on Tax Morale*, in *European Journal of Political Economy*, XXXII, 2013, pp. 320-331.

FISCHER P., *Indipendenza dei giudici tributari tedeschi e interesse fiscale*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1994, pp. 631 ss.

FRANCIOSO M., *Intelligenza artificiale nell'istruttoria tributaria e nuove esigenze di tutela*, in *Rassegna tributaria*, 2023, pp. 63 ss.

FRANSONI G., *Il diritto potestativo d'interpello*, Pacini Giuridica, 2020.

FREGNI F., *Legitimacy in Decision-making in Tax Law: Some Remarks on Taxation, Representation and Consent to Imposition*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, I, 2017, pp. 410 ss.

FUNARI A., *La data quality nell'attività digitalizzata di controllo e accertamento dei contribuenti*, in *Rivista di diritto tributario*, IV, 2025.

GAFFURI G., *La compatibilità dell'imposta regionale sulle attività produttive con i precetti fondamentali dell'ordinamento giuridico: stato della questione*, in *Rivista di diritto tributario*, I, 1999, pp. 843 ss.

GAFFURI G., *La nozione della capacità contributiva e un essenziale confronto di idee*, Giuffrè, 2016.

GALLO F., *Il dilemma reddito normale o reddito effettivo: il ruolo dell'accertamento induttivo*, in *Rassegna tributaria*, I, 1989, pp. 459 ss.

GALLO F., *La reintroduzione del concordato tra velleità e scorciatoie*, in *Rassegna tributaria*, 1994, pp. 1205 ss.

GALLO F., *Ratio e struttura dell'I.R.A.P.*, in *Rassegna tributaria*, 1998, pp. 627 ss.

- GALLO F., MARCHETTI F.**, *I presupposti della tassazione ambientale*, in *Ambiente e diritto*, 1999.
- GALLO F.**, *Ancora sulla questione reddito normale-reddito effettivo: la funzione degli studi di settore*, in *Giurisprudenza delle imposte*, 2000, pp. 484 ss.
- GALLO F.**, *Le ragioni del fisco*, Il Mulino, 2007.
- GALLO F.**, *Capacità contributiva, solidarietà e discriminazione qualitativa dei redditi*, in *Rassegna tributaria*, IV, 2023.
- GALLO F.**, *Nel concordato rischio di condono preventivo*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 ottobre 2023.
- GIANNINI A. D.**, *Istituzioni di diritto tributario*, Giuffrè, 1965.
- GIANNINI M. S.**, *Le obbligazioni pubbliche*, Jovene, 1964.
- GIANNUZZI S., ZANETTE S.**, *Mancanza di appeal per il concordato preventivo biennale*, in *Eutekne Info - Il Quotidiano del Commercialista*, 29 ottobre 2024.
- GIANONCELLI F.**, *Il ravvedimento operoso: brevi riflessioni sulle molteplici implicazioni di un istituto in divenire*, in FREGNI M. et al. (a cura di), *Studi in memoria di Francesco Tesauero*, vol. I, CEDAM, 2023, pp. 879 ss.
- GIARDINA E.**, *Le basi teoriche del principio di capacità contributiva*, Giuffrè, 1991.
- GIOVANNINI A.**, *Crisi dei metodi di accertamento tributario e prospettive di riforma: un'introduzione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, 2015, pp. 623 ss.
- GIOVANNINI A.**, *L'onere impositivo "à la carte" e il concordato biennale*, in *Rivista di diritto tributario*, 2023.
- GIOVANNINI A.**, *Note controvento su interesse fiscale e "giustizia nell'imposizione" come diritto fondamentale (muovendo dall'intelligenza artificiale)*, in *Rivista di diritto tributario*, I, 2023, p. 249 ss.

- GIOVANNINI A.**, *Il sottile filo della conformità costituzionale*, in *Il Sole 24 Ore*, 10 ottobre 2024.
- GIOVANNINI A.**, *La capacità contributiva ai tempi straordinari della storia: un appunto*, in *Rivista di diritto tributario*, 28 settembre 2024.
- GIOVANNINI A.**, *Sapresti spiegarmi cos'è la giustizia? Un discorso su interesse fiscale e IA*, in *Diritto e pratica tributaria*, V, 2025, p. 1803 ss.
- GRAGNANI A.**, *Nudging e libertà costituzionale*, in *dirittifondamentali.it*, 2021, pp. 504 ss.
- GRANDINETTI F.**, *Gli accordi preventivi per le imprese con attività internazionale*, in *Rassegna tributaria*, 2016, pp. 660 ss.
- GRANELLI A.**, *L'imposizione dei plusvalori immobiliari*, CEDAM, 1981.
- GRANELLI A.**, *Le presunzioni nell'accertamento tributario*, in *Bollettino tributario d'informazioni*, 1981, p. 1649 ss.
- GRASSI L.**, *Il concordato preventivo triennale nel quadro dei principi costituzionali*, in *Il fisco*, 2003, pp. 4045 ss.
- GRAUSO P.**, *Gli accordi della pubblica amministrazione con i privati*, Giuffrè, 2007.
- GRECO G.**, *Gli accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Giappichelli, 2003.
- GRIZIOTTI B.**, *Il principio di capacità contributiva e sue applicazioni*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1949, pp. 15 ss.
- GUASTINI R.**, *Principi di diritto*, in BELVEDERE A., GUASTINI R., ZATTI P., ZENCOVICH Z. V., *Glossario*, Giuffrè, 1994, pp. 344 ss.
- GUIDARA A.**, *Riserva di legge e indisponibilità del tributo*, Quaderni Europei, XLIV, 2012.
- GUIDARA A.**, *Accertamento dei tributi e intelligenza artificiale: prime riflessioni per una visione di sistema*, in *Diritto e pratica tributaria*, II, 2023, pp. 384 ss.

GUIDARA A., *Istituti deflattivi del contenzioso e (nuova) autotutela: tra le pieghe della riforma fiscale*, in *Rivista di diritto tributario*, I, 2025, pp. 25 ss.

HAUSMAN D. M., WELCH B., *Debate: To Nudge or Not to Nudge*, in *The Journal of Political Philosophy*, vol. 18, 2010, pp. 123 ss.

HOLMES S., SUNSTEIN C. R., *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende sempre dalle tasse*, Il Mulino, 2000.

INGROSSO G., *Istituzioni di diritto finanziario*, vol. II, Jovene, 1973.

KASTLUNGER B., LOZZA E., KIRCHLER E., SCHABMANN A., *Powerful Authorities and Trusting Citizens: The Slippery Slope Framework and Tax Compliance in Italy*, in *Journal of Economic Psychology*, vol. 34, 2013, pp. 36-45.

KIRCHLER E., HOELZL E., WAHL I., *Enforced versus Voluntary Tax Compliance: The “Slippery Slope” Framework*, in *Journal of Economic Psychology*, vol. 29, 2008, pp. 210-225.

LA ROSA S., *Costituzione, corte costituzionale ed ordinamento tributario*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1980, pp. 233 ss.

LA ROSA S., *Scienza, politica del diritto e dato normativo nella disciplina dell'accertamento dei redditi*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, I, 1981, pp. 558 ss.

LA ROSA S., *Accertamento tributario*, in *Digesto delle discipline privatistiche. Sezione commerciale*, vol. I, 1988, pp. 2 ss.

LA ROSA S., *Dalla dichiarazione “unica” del contribuente alla dichiarazione “precompilata” dal fisco ed agli accertamenti fiscali “automatizzati”*, in *Saggi in ricordo di Augusto Fantozzi*, Pacini Giuridica, 2020, pp. 99 ss.

LA ROSA S., *Principi di diritto tributario*, 6^a ed., Giappichelli, 2020.

LECCISOTTI M., *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Per un'imposta sul reddito normale*, Il Mulino, 1990, pp. 5 ss.

LECCISOTTI M., *Per un'imposta sul reddito normale*, Il Mulino, 1990.

LEVI M., *Of Rule and Revenue*, University of California Press, 1988.

LOVISOLO A., *Evasione ed elusione tributaria*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, 1989.

LUPI R., *Metodi induttivi e presunzioni nell'accertamento tributario*, Giuffrè, 1988.

LUPI R., *Autotassazione, modelli culturali e condoni fiscali*, in *Rassegna tributaria*, 2004, pp. 153 ss.

LUPI R., *Fiscalità analitica e giurisprudenza costituzionale*, in PERRONE L., BERLIRI C. (a cura di), *Diritto tributario e Corte costituzionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, pp. 427 ss.

LUPI R., *Evasione fiscale, istituzioni e accordi*, in LA ROSA S. (a cura di), *Autorità e consenso nel diritto tributario*, Giuffrè, 2007, pp. 51 ss.

LUPI R., *Diritto amministrativo dei tributi. Ovvero: si pagano le imposte quando qualcuno le impone*, Castelveccchi, 2017.

LUPI R. (a cura di), *Diritto delle imposte*, Giuffrè, 2020.

MANESTRA S., *Per una storia della tax compliance in Italia*, *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, n. 81, Banca d'Italia, 2010.

MANIACI G., *Contro il paternalismo giuridico*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2011, pp. 133 ss.

MANZONI I., *Il principio della capacità contributiva nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giappichelli, 1965.

MANZONI I., *Sul problema della costituzionalità delle leggi tributarie retroattive*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, I, 1963, pp. 540 ss.

MANZONI I., *Gli studi di settore e gli indicatori di normalità economica come strumenti di lotta all'evasione*, in *Rassegna tributaria*, V, 2008.

MARCHESELLI A., *Le presunzioni nel diritto tributario. Dalle stime agli studi di settore*, Giappichelli, 2008.

MARCHESELLI A., RONCO S. M., *Dati personali, Regolamento GDPR e indagini dell'Amministrazione finanziaria: un modello moderno di tutela dei diritti fondamentali?*, in *Rivista di diritto tributario*, 2022.

MARCHESELLI A., *Manuale di diritto tributario. Parte generale*, Giuffrè, 2024.

MARCHESIELLO M., *Nudge, ovvero: il tramonto dell'uomo economico*, in *Politica del diritto*, 2014, pp. 497 ss.

MARCHETTI F., *Amministrazione digitale*, in MATTARELLA B. G., RAMAJOLI M. (a cura di), *Enciclopedia del diritto. Funzioni amministrative*, Giuffrè, 2022, pp. 97 ss.

MARELLO E., *L'accertamento con adesione*, Giappichelli, 2000.

MARELLO E., *Concordato tributario*, in CASSESE S. (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. II, Giuffrè, 2006, pp. 1132 ss.

MARELLO E., *Il rischio del tributo. Il fondamento dei concordati preventivi biennali in materia fiscale*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, II, 2006.

MARELLO E., *Commento all'art. 53 Costituzione*, in BIN R. (a cura di), *Commentario breve alla costituzione*, CEDAM, 2008, pp. 530 ss.

MARINELLO A., *L'utilizzo dell'intelligenza artificiale da parte del Fisco: limiti e prospettive, anche alla luce dell'Artificial Intelligence Act dell'Unione Europea*, in *Rivista di diritto tributario*, 5 dicembre 2024.

MARINO G., *Adempimento collaborativo e dintorni: una sfida culturale che richiede coraggio e fiducia*, in *Il Fisco*, 2023, pp. 3861-3867.

MARONGIU G., *I fondamenti costituzionali dell'imposizione tributaria*, Giappichelli, 1995.

MARONGIU G., *Storia del fisco in Italia, I. La politica fiscale della Destra storica (1861-1876)*, Einaudi, 1995.

MARONGIU G., *Storia del fisco in Italia, II. La politica fiscale della Sinistra storica (1876-1896)*, Einaudi, 1996.

MARONGIU G., *La crisi del principio di capacità contributiva nella giurisprudenza della Corte costituzionale dell'ultimo decennio*, in *Diritto e pratica tributaria*, I, n. 6, 1999, pp. 1757-1775.

MARONGIU G., *Irap, lavoro autonomo e costituzione*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2000, pp. 1629 ss.

MASTROIACOVO V., *Il diritto tributario alla prova del regime tra urgenze di guerra e ambizioni di sistema*, in BIROCCHI I., CHIODI G., GRONDONA M. (a cura di), *La costruzione della "legalità" fascista negli anni Trenta*, RomaTrE-Press, 2020, pp. 141-176.

MASTROIACOVO V., *Proposta automatizzata senza spazio per il contraddittorio*, in *Il Sole 24 Ore*, 10 ottobre 2024.

MASTROIACOVO V., *Il concordato preventivo: soggetti, oggetto e procedimento*, in GIOVANNINI A. (a cura di), *La riforma fiscale. I diritti e i procedimenti*, vol. III, Pacini Giuridica, 2024, pp. 67 ss.

MASTROIACOVO V., *CPB, tra interventi correttivi e critiche della dottrina*, in *Il Sole 24 Ore*, 29 giugno 2025.

MELIS G., *Tax compliance e sanzioni tributarie*, in *Rassegna tributaria*, 2017, pp. 751 ss.

MELIS G., *Manuale di diritto tributario*, 2^a ed., Giappichelli, 2020.

MELIS G., *Dal ruling internazionale alla cooperative compliance: una lettura di sistema del fisco “su misura”*, in MASTROIACOVO V., MELIS G. (a cura di), *Il diritto costituzionale tributario nella prospettiva del terzo millennio*, Giappichelli, 2023, pp. 205 ss.

MELIS G., *La cooperative compliance: una versione di sistema*, in *Diritto e pratica tributaria*, II, 2023, pp. 351-383.

MICCINESI M., *La morosità del conduttore: occasione e spunti per una riflessione sul reddito dei fabbricati*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, I, 1985, pp. 265 ss.

MICCINESI M., *La compliance fiscale serve al mercato*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 marzo 2017.

MICHELI G. A., *Corso di diritto tributario*, UTET, 1989.

MICHELI G. A., *Considerazioni sul procedimento tributario di accertamento delle nuove leggi di imposta*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, I, 1974, pp. 620 ss.

MICHELI G. A., *Opere minori di diritto tributario*, Giuffrè, 1982.

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, CEDAM, s.d., pp. 1152 ss.

MOSCATELLI M. T., *Indisponibilità e discrezionalità [dir. trib.]*, in *Diritto on line*, Treccani, 2016.

MOSCHETTI F., *Il principio di capacità contributiva*, CEDAM, 1973.

MOSCHETTI F., *La proposta di tassazione del reddito normale: valutazioni critiche e profili di legittimità costituzionale*, in *Rassegna di diritto tributario*, I, 1997.

MOSCHETTI F., *Il nuovo processo tributario: una riforma incompiuta*, in TOSI L., VIOTTO M. (a cura di), *Il nuovo processo tributario*, CEDAM, 1999, pp. 6 ss.

MOSCHETTI F., *Profili costituzionali dell'I.R.A.P., imposta disattenta alla persona e alla tutela del lavoro*, in *Rivista di diritto tributario*, I, 1999, pp. 735 ss.

MOSCHETTI F., *Irap, imprese e lavoro autonomo. Profili costituzionali e applicativi*, in *Atti del Convegno degli studi di Pisa del 12 marzo 1999*, Il fisco, XXIX, 1999, p. 10009 ss.

MUEHLBACHER S., KIRCHLER E., *Tax Compliance by Trust and Power of Authorities*, in *International Economic Journal*, vol. 24, 2010, pp. 607-610.

NICOTINA L., *L'enigma del concordato preventivo biennale: un istituto che rischia di risolversi, nuovamente, in un fallimento*, in *Rivista Telematica di Diritto Tributario*, 9 gennaio 2024.

NUSSI M., *L'imputazione del reddito nel diritto tributario*, CEDAM, 1996.

NUSSI M., *La tax compliance del contribuente e il diritto ad una buona amministrazione*, in **PIERRO R.** (a cura di), *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti tributari*, Giuffrè, 2020, pp. 118 ss.

OECD, *Forum on Tax Administration: Small/Medium Enterprise (SME) Compliance Subgroup. Understanding and Influencing Taxpayers' Compliance Behaviour*, OECD Publishing, 2010.

OECD, *Co-operative Compliance: A Framework*, OECD Publishing, 2013.

OECD, *Tax Compliance by Design: Achieving Improved SME Tax Compliance by Adopting a System Perspective*, OECD Publishing, 2014.

OECD, *Co-operative Tax Compliance: Building Better Tax Control Frameworks*, OECD Publishing, 2016.

OECD, *Tax Morale: What Drives People and Businesses to Pay Tax?*, OECD Publishing, 2019.

OECD, *Building Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Source Book on Taxpayer Education*, vol. II, OECD Publishing, 2021.

OECD, *Tax Morale II: Building Trust between Tax Administrations and Large Businesses*, OECD Publishing, 2022.

OECD, *OECD Economic Outlook, Volume 2025 Issue 1: Tackling Uncertainty, Reviving Growth*, OECD Publishing, 2025.

OECD, *Governing with Artificial Intelligence: The State of Play and Way Forward in Core Government Functions*, OECD Publishing, 2025.

PALADIN L., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Atti del seminario di studi*, Giuffrè, 1994.

PAPARELLA F., *Lezioni di diritto tributario. Parte generale*, CEDAM, 2021.

PAPARELLA F., *L'ausilio delle tecnologie digitali nella fase di attuazione dei tributi*, in *Rivista di diritto tributario*, VI, 2022.

PENNACINI S., *CPB 2025-2026: tutto pronto, o quasi, per le nuove adesioni al concordato*, in *MySolution*, 5 maggio 2025.

PERRONE L., *Evoluzione e prospettive dell'accertamento tributario*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, I, 1982, pp. 79 ss.

PERRONE L., *Discrezionalità amministrativa (diritto tributario)*, in CASSESE S. (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. III, Giuffrè, 2006, pp. 2007-2008.

PETRUZZELLA L., *Capacità contributiva effettiva e concordato preventivo biennale: verso un'implementazione AI-driven?*, in GUIDARA A. (a cura di), *I diritti e le garanzie del contribuente*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2026, pp. 3 ss.

PIERRO R., *La comunicazione preventiva nei procedimenti tributari di controllo e la tax compliance*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, I, 2018, pp. 375 ss.

PINO G., *Linguaggio giuridico*, in PINO G., SCHIAVELLO A., VILLA V. (a cura di), *Filosofia del diritto. Introduzione critica al pensiero giuridico e al diritto positivo*, Giappichelli, 2013.

PIZZOLATO F., BUZZACCHI C., *Doveri costituzionali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, 2008, pp. 334 ss.

PONTILLO M., *Capacità contributiva e amministrazione digitale: criticità dei processi ricostruttivi e nuove esigenze di tutela del contribuente*, in GUIDARA A. (a cura di), *I diritti e le garanzie del contribuente*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2026, pp. 53 ss.

PUGLIESE M., *Istituzioni di diritto finanziario*, CEDAM, 1937.

QUARTA O., *Commento alla legge sull'imposta di ricchezza mobile*, Società Editrice Libraria, 1917.

QUATTROCCHI A., *Dall'Anagrafe tributaria all'interoperabilità delle banche dati: l'“analisi del rischio fiscale” e le ricadute sul procedimento di accertamento dei tributi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, 2024.

QUERALT J. M., *La potestà tributaria*, in AMATUCCI A. (a cura di), *Trattato di diritto tributario*, CEDAM, 1993, pp. 148 ss.

RAGUCCI G., *Il contraddittorio nei procedimenti tributari*, Giappichelli, 2009.

RAGUCCI G., *Gli istituti della collaborazione fiscale. Dai comandi e controlli alla tax compliance*, Giappichelli, 2018.

RAGUCCI G., *L'analisi del rischio di evasione in base ai dati dell'archivio dei rapporti con gli intermediari finanziari: prove generali dell'accertamento algoritmico?*, in *Rivista di diritto tributario*, 4 settembre 2019.

RAGUCCI G., (a cura di), *Fisco digitale. Cripto-attività, protezione dei dati, controlli algoritmici*, Giappichelli, 2023.

RAGUCCI G., *Lo schema di atto fra accertamento con adesione e contraddittorio anticipato*, in GIOVANNINI A. (a cura di), *La riforma fiscale. I diritti e i procedimenti*, vol. III, Pacini Giuridica, 2024, pp. 19-28.

RANDAZZO A., *La partecipazione delle categorie economiche alle attività amministrative tributarie*, in LA ROSA S. (a cura di), *Autorità e consenso nel diritto tributario*, Giuffrè, 2007, pp. 151 ss.

RANGONI B., *Errori cognitivi e scelte di regolazione*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2012, pp. 7 ss.

RINALDI A., *L'evoluzione del concetto di reddito*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, I, 1981, pp. 401 ss.

ROMANO S., *Principii di diritto amministrativo italiano*, Società Editrice Libreria, 1912.

ROPPO V., *Il contratto*, 2^a ed., Giappichelli, 2011.

ROSSI E., *Art. 2*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla costituzione*, vol. I, UTET, 2006, pp. 55 ss.

RUSSO P., *Manuale di diritto tributario. Parte generale*, Giappichelli, 2007.

SACCHETTO C., *Il dovere di solidarietà nel diritto tributario: l'ordinamento italiano*, in PEZZINI B., SACCHETTO C. (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Giuffrè, 2005, pp. 171 ss.

SALANITRO G., *Una prima lettura sull'impatto della legge sull'intelligenza artificiale nel diritto tributario, tra consultazione semplificata e analisi del rischio*, in *Rivista Telematica di Diritto Tributario*, 9 ottobre 2025.

SALVINI L., MELIS G. (a cura di), *L'evoluzione del sistema fiscale e il principio di capacità contributiva*, CEDAM, 2014.

SALVINI L., *Il contraddittorio procedimentale*, in GIOVANNINI A. (a cura di), *La riforma fiscale. I diritti e i procedimenti*, vol. II, Pacini Giuridica, 2024, pp. 15 ss.

SARTORI S., *Il principio di buona fede e collaborazione nello Statuto dei diritti del contribuente*, in *Giurisprudenza italiana*, 2018, pp. 763 ss.

SCARPELLI U., *La definizione nel diritto*, in SCARPELLI U., DI LUCIA P. (a cura di), *Il linguaggio del diritto*, Giuffrè, 1994.

SCHIAVOLIN R., *Il “New Deal” della Corte costituzionale (rassegna di giurisprudenza)*, in *Rassegna tributaria*, II, 1988.

SCIUTO D., *Il concordato preventivo e la minaccia di accertamenti*, in *Commercialista Telematico*, 1° luglio 2025.

SELICATO P., *Funzione fiscale, giustizia distributiva e Stato democratico: le premesse costituzionali*, in RAGUCCI G., SELICATO P. (a cura di), *Liber Amicorum. L’Associazione Nazionale Tributaristi Italiani per Francesco Moschetti*, Cacucci, 2025, pp. 87 ss.

SERRANO ANTÓN F., *Artificial Intelligence and Tax Administration: Strategy, Applications and Implications, with Special Reference to the Tax Inspection Procedure*, in *World Tax Journal*, XIII, 2021.

SIMONCINI A., *Profili costituzionali della amministrazione algoritmica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2019, pp. 1149 ss.

SOMMO M. A., *L’uso degli algoritmi nei procedimenti tributari: limiti costituzionali e garanzie del contribuente*, in GUIDARA A. (a cura di), *I diritti e le garanzie del contribuente*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2026, pp. 41 ss.

SORGATO L., *La formula impositiva del concordato preventivo non si concilia con quella costituzionale*, in *Euroconference News*, 9 ottobre 2024.

STEVANATO D., *La giustificazione sociale dell’imposta. Tributi e determinabilità della ricchezza tra diritto e politica*, Il Mulino, 2014.

STEVANATO D., *Dalla crisi dell’IRPEF alla flat tax. Prospettive per una riforma dell’imposta sul reddito*, Il Mulino, 2016.

STEVANATO D., *Fondamenti di diritto tributario. Principi, istituti, schemi attuativi*, Le Monnier Università, 2019.

STEVANATO D., *Le dichiarazioni tributarie: evoluzione normativa e prospettive attuali*, in GLENDI C. et al. (a cura di), *Per un nuovo ordinamento tributario*, CEDAM, 2019, pp. 1151 ss.

STEVANATO D., *Il principio di capacità contributiva nella giurisprudenza della Corte di cassazione*, in *Giurisprudenza delle imposte*, 2019, pp. 339 ss.

STEVANATO D., *Imposte settoriali, discriminazione qualitativa e indici atipici di capacità contributiva: lo strano caso del «contributo straordinario contro il caro bollette»*, in *Giurisprudenza delle imposte*, 2024, pp. 23-84.

TARELLO G., *L'interpretazione della legge*, Giuffrè, 1980.

TESAURO F., *Il rimborso dell'imposta*, UTET, 1975.

THALER R. H., **SUNSTEIN C. R.**, *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness. The Final Edition*, Penguin Books, 2021.

TINELLI G., *Commentario al Testo unico delle imposte sui redditi*, CEDAM, 2009.

TIPKE K., *La capacità contributiva come metro di giustizia tributaria*, in *Il fisco*, 1996, p. 7204 ss.

TIPKE K., *I limiti costituzionali della pressione tributaria*, in *Rivista di diritto tributario*, I, 2000, pp. 761 ss.

TOSI L., *Il requisito di effettività*, in MOSCHETTI F. (a cura di), *Il principio di capacità contributiva*, CEDAM, 1973.

TOSI L., *Su un'ipotesi di tassazione del reddito normale: problematiche applicative e costituzionali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, I, 1990.

TOSI L., *Le predeterminazioni normative nell'imposizione reddituale. Contributo alla trattazione sistematica dell'imposizione su basi forfettarie*, Giuffrè, 1999.

TRIVELLIN G., *Il principio di buona fede nel rapporto tributario*, Giuffrè, 2009.

VANONI E., *Natura ed interpretazione delle leggi tributarie*, CEDAM, 1932.

VERSIGLIONI M., *Accordo e disposizione nel diritto tributario*, Giuffrè, 2001.

VERSIGLIONI M., *Il concordato triennale preventivo*, in *Rivista di diritto tributario*, I, 2002, pp. 373 ss.

VERSIGLIONI M., *Il concordato biennale tra diritto con verità-mv, diritto senza verità-mv e liquinomics*, in *Rivista Telematica di Diritto Tributario*, 14 marzo 2024.

VIOTTO L., *Tutela dell'affidamento, consulenza giuridica e interpello*, in RAGUCCI G., ALBERTINI A. (a cura di), *Costituzione, legge, tributi. Scritti in onore di Gianfranco Gaffuri*, Giuffrè, 2018, pp. 321 ss.

VIPIANA P. M., *L'attività amministrativa ed i regimi amministrativi delle attività private: testo aggiornato in base alla "Riforma Madia"*, Wolters Kluwer Italia, 2017.

VISENTINI B., *Sui caratteri dell'imposizione diretta*, in *Rassegna dell'Associazione Bancaria Italiana*, IV, 15-30 novembre 1948, pp. 714-730.

ZITO A., *La nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo. Presupposti e limiti del suo utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni*, Editoriale Scientifica, 2021.

ZIZZO G., *Riflessioni in tema di tecnica legislativa tributaria*, in *Rassegna tributaria*, 1988, pp. 184 ss.