
XVII LEGISLATURA

Doc. XVII-bis
n. 11

**DOCUMENTO APPROVATO
DALLA COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LA SEMPLIFICAZIONE**

nella seduta del 27 settembre 2017

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

deliberata nella seduta del 21 febbraio 2017

SULLE SEMPLIFICAZIONI POSSIBILI NEL SETTORE FISCALE

(Articolo 144, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati)

Trasmesso alle Presidenze il 4 ottobre 2017

PAGINA BIANCA

Indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel settore fiscale.**DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO DALLA COMMISSIONE***1. Premessa*

L'indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel settore fiscale segue immediatamente la precedente indagine svolta dalla Commissione sulla semplificazione e sulla trasparenza nei rapporti con i risparmiatori nel comparto finanziario, bancario e assicurativo. A distanza di due mesi dalla conclusione della precedente, la Commissione ha deliberato di avviare questa nuova indagine in un settore per certi versi contiguo, sicuramente cruciale e soggetto a notevole instabilità.

Come già nei precedenti casi, il tema è stato suggerito dall'attualità delle questioni e da talune indicazioni ricavate nelle precedenti indagini, di cui dà puntualmente conto il programma dell'indagine.

2. Il programma dell'indagine conoscitiva

Il programma esordisce per l'appunto ricapitolando l'attività conoscitiva svolta dalla Commissione nel corso della legislatura, richiamando le tre indagini conoscitive già svolte, rispettivamente dedicate alla semplificazione legislativa e amministrativa, alle semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze e alla semplificazione e trasparenza nei rapporti con gli utenti nei comparti finanziario, bancario e assicurativo.

In tutte le tre indagini è stato sfiorato il tema della complessità del sistema fiscale e delle semplificazioni possibili.

Nel corso della legislatura, questo tema è stato oggetto di una duplice linea di

intervento, legislativa e amministrativa: sotto il primo profilo, si segnala, in particolare, l'attuazione della legge 11 marzo 2014, n. 23, *Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita*; sotto il secondo profilo, l'Agenda per la semplificazione, che la Commissione sta monitorando nella sua attuazione.

L'articolo 7 della legge n. 23 del 2014, con l'obiettivo della semplificazione, ha delegato il Governo a provvedere: a) alla revisione sistematica dei regimi fiscali e al loro riordino, al fine di eliminare complessità superflue; b) alla revisione degli adempimenti, con particolare riferimento a quelli superflui o che diano luogo, in tutto o in parte, a duplicazioni anche in riferimento alla struttura delle addizionali regionali e comunali, ovvero a quelli che risultino di scarsa utilità per l'amministrazione finanziaria ai fini dell'attività di controllo e di accertamento o comunque non conformi al principio di proporzionalità; c) alla revisione, a fini di semplificazione, delle funzioni dei sostituti d'imposta e di dichiarazione, dei centri di assistenza fiscale, i quali devono fornire adeguate garanzie di idoneità tecnico-organizzativa, e degli intermediari fiscali, con potenziamento dell'utilizzo dei sistemi informatici, avendo anche riguardo ai termini dei versamenti delle addizionali comunali e regionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche.

In attuazione della delega, è stato emanato il decreto legislativo 21 novembre 2014, n. 175, in materia di semplificazione fiscale e dichiarazione dei redditi precompilata.

Sempre sul piano legislativo, il tema delle semplificazioni è stato poi oggetto del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, *Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili*, nel testo convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225. Lo stesso decreto-legge, all'articolo 4, ha previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2017, per i soggetti passivi IVA, l'abrogazione della comunicazione dell'elenco clienti e fornitori e l'introduzione di due nuovi adempimenti da effettuare telematicamente ogni tre mesi: la comunicazione analitica dei dati delle fatture emesse e ricevute; la comunicazione dei dati delle liquidazioni periodiche IVA.

Successivamente, mentre l'indagine conoscitiva era in pieno svolgimento, è intervenuto il decreto-legge n. 50 del 2017, la cosiddetta « manovrina ».

L'Agenda per la semplificazione indica il fisco tra i cinque settori chiave di intervento (gli altri sono: cittadinanza digitale; *welfare* e salute; edilizia; impresa) e individua 9 obiettivi, taluni dei quali già conseguiti: 1. un'unica tassa sulla casa; 2. la messa a regime della dichiarazione dei redditi precompilata; 3. il completamento della dichiarazione dei redditi precompilata con i dati relativi alle spese sanitarie; 4. la presentazione telematica della dichiarazione di successione e delle domande di voltura catastale; 5. la semplificazione e razionalizzazione delle comunicazioni tra fisco e contribuenti e la riduzione e riorganizzazione degli adempimenti; 6. nuove modalità di controllo fiscale, atte a favorire l'incontro con il contribuente; 7. la verifica delle misure di semplificazione già adottate e la progressiva estensione di ulteriori misure all'intera organizzazione; 8. la catalogazione e schematizzazione delle delibere comunali; 9. l'evoluzione delle procedure di aggiornamento delle banche dati catastali tramite canale telematico.

Il decreto legislativo n. 175 del 2014 ha dunque istituito, in via sperimentale, la dichiarazione dei redditi precompilata, della quale l'Agenda prevede l'implementazione.

La dichiarazione dei redditi precompilata è stata assunta dal programma dell'indagine come un significativo paradigma degli sforzi e — nel contempo — delle difficoltà e delle ambiguità della semplificazione e ha costituito oggetto di contrastanti giudizi nel corso delle audizioni.

Più in generale, l'indagine della Commissione ha cercato di verificare le implicazioni della digitalizzazione sulla semplificazione.

Un altro tema che al momento è rimasto fuori sia della delega sia dell'Agenda riguarda la moltiplicazione delle scadenze, nel corso di tutto l'anno, che tiene impegnati cittadini e imprese per molti giorni, incidendo negativamente sulla produttività di queste ultime.

Infine, anche il settore fiscale, seppure organizzato in una serie di testi unici, presenta quei fenomeni di stratificazione e volatilità normativa che contraddistinguono la produzione normativa degli ultimi anni, in questo ambito accentuati da misure *una tantum* o ad efficacia annuale e quindi soggette a conferma (spesso con modifiche, come nel caso delle detrazioni fiscali).

L'indagine, ovviamente nel rispetto delle attribuzioni delle Commissioni della Camera e del Senato competenti in materia, ha investito un settore cruciale per la vita dello Stato e i suoi rapporti con i cittadini e le imprese, ove i fattori di complicazione rendono ancora più difficile e osteggiato il dovere di contribuire alle spese pubbliche. Non a caso, la legge 27 luglio 2000, n. 212 ha definito uno statuto dei diritti del contribuente, dedicando particolare attenzione alla chiarezza e trasparenza delle disposizioni tributarie (articolo 2), alla loro efficacia temporale (articolo 3), all'utilizzo del decreto-legge in materia tributaria (articolo 4), all'informazione del contribuente (articolo 5), alla conoscenza degli atti e semplificazione (articolo 6) e alla chiarezza e motivazione degli atti (articolo 7). Le previsioni dello Statuto del contribuente — e la loro quasi generalizzata disapplicazione — sono state costantemente richiamate nel ciclo di audizioni.

Ai fini dell'indagine, l'intento esplicitato nel programma consiste nell'ascolto di tutti i soggetti interessati, in base ad un ordine inteso a dare priorità cronologica alle esposizioni dei diretti interessati e quindi ad esperti e istituzioni.

3. Le audizioni svolte nel corso dell'indagine

Le audizioni sono iniziate il 28 febbraio e sono proseguite fino al 12 settembre 2017. Nel corso di poco più di sei mesi, nonostante la sospensione estiva dei lavori, la Commissione ha effettuato 19 sedute, procedendo all'audizione di una vasta platea di soggetti:

una delegazione del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (CNCU);

rappresentanti di Confprofessioni e delle professioni più direttamente interessate: dottori commercialisti e esperti contabili (CNDEC); tributaristi (Istituto nazionale tributaristi e Associazione nazionale tributaristi); avvocati (Consiglio nazionale forense); notai (Consiglio nazionale del notariato); veterinari (Federazione nazionale degli ordini veterinari italiani); farmacisti (Federazione nazionale unitaria dei titolari di farmacia italiana; Federazione ordini farmacisti italiani); medici chirurghi e odontoiatri (Federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri); dentisti (Associazione nazionale dentisti italiani); spedizionieri doganali (Federazione nazionale spedizionieri doganali); promotori finanziari (Associazione nazionale promotori finanziari), professionisti delle pratiche amministrative (Unione nazionale professionisti pratiche amministrative) e rappresentanti del Coordinamento delle libere associazioni professionali;

in rappresentanza delle banche, l'Associazione bancaria italiana (ABI);

esperti: i professori Pietro Boria (docente di diritto tributario presso l'università di Roma «La Sapienza») e Giuseppe

Marini (docente di diritto tributario presso l'Università di Roma Tre);

rappresentanze del mondo imprenditoriale: Re.t.e. Imprese Italia; Confedelizia e ANCE; Coordinamento associativo Agrinsieme e Confederazione nazionale Coldiretti, Confindustria;

organizzazioni sindacali (CGIL, CISL, UIL e UGL);

rappresentanti della Federazione nazionale manager (Federmanagaer); rappresentanti della Consulta nazionale dei Caf; rappresentanti delle istituzioni: Agenzie delle entrate e Agenzia delle dogane e del monopolio; Guardia di finanza;

il Vice Ministro Luigi Casero.

La Commissione ha acquisito un ricco materiale documentario e diverse memorie, che saranno pubblicate nel volume contenente gli atti dell'indagine.

4. Gli argomenti delle audizioni

Come già accennato, nel volume degli atti saranno pubblicati i resoconti stenografici delle audizioni svolte nel corso dell'indagine conoscitiva e le memorie depositate. Il presente paragrafo si limita pertanto ad una sintesi degli argomenti principali trattati nelle audizioni, utile per avere un quadro complessivo delle questioni emerse nel corso dell'indagine.

Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU):

Luigi Gabriele, responsabile affari istituzionali del Centro per i diritti del cittadino (CODICI- ASSOUTENTI), ha evidenziato come il rapporto tra il contribuente e il fisco sia soprattutto di natura conflittuale e spinga il consumatore verso associazioni o professionisti. Il consumatore contribuente è visto dal fisco come un soggetto in errore e mai come una persona in buona fede e lo Statuto del contri-

buate, pur pieno di principi e disposizioni astrattamente in difesa del contribuente, rimane inattuato. Ha quindi ricordato che il CNCU aveva anticipato al legislatore alcune criticità presenti nella delega fiscale, le quali si sono effettivamente verificate; ad esempio, le scadenze delle dichiarazioni IVA, divenute da annuali trimestrali: per un contribuente con partita IVA o per una organizzazione micro questo comporta un numero maggiore di adempimenti ed un aggravio dei costi. Analogamente, si è verificata l' inadeguatezza dello spesometro per verificare la corrispondenza del rapporto tra consumatore e fisco; e così anche il regime semplificato per cassa, che ha aumentato i costi soprattutto per i soggetti piccoli. Infatti, le grandi aziende possono tutelarsi e difendersi anche facendo pressioni sulle riforme legislative e necessitano di semplici aggiornamenti dei *software* fiscali per adeguarsi ai repentini cambi di normativa, mentre il piccolo contribuente deve pagare, per qualsiasi adempimento ulteriore, un soggetto titolato che sia in grado di farlo.

A suo giudizio, inoltre, l'Agenzia delle entrate si attribuisce un potere regolatorio che in teoria non le spetterebbe: per diventare un'Authority a tutti gli effetti si dovrebbe intervenire con idonee misure legislative, determinandone poteri e limitazioni.

Una soluzione a tali problemi tra fisco e contribuente ed ai problemi inerenti la materia fiscale potrebbe essere l'introduzione della tecnologia cosiddetta *blockchain*, la quale prevede la certificazione di una transazione tra due soggetti, indispensabile per un fisco informato.

Le transazioni in moneta elettronica potrebbero, poi, essere adottate per tutte le transazioni di natura fiscale, in modo tale che si avrebbe un sistema ineludibile.

Ha concluso con l'auspicio dell'istituzione di una apposita Commissione parlamentare per la realizzazione di un nuovo Statuto del contribuente e per l'analisi dei nuovi stili di vita dei consumatori, ai fini della determinazione corretta delle spese deducibili.

Isabella Mori, *responsabile per la trasparenza di Cittadinanzattiva*, ha sottolineato l'asimmetria tra fisco e contribuente, con quest'ultimo in posizione più debole, dovuta anche alla mancata applicazione dello Statuto del contribuente, alla complessità ed alla frammentarietà delle procedure, al doversi rivolgere ad una pletora di referenti ed alla mancanza di trasparenti informazioni sui procedimenti.

È esemplare il caso di cittadini che si rivolgono a Cittadinanzattiva per poter accedere ad alcuni benefici fiscali ai quali avevano rinunciato, non essendo in grado di provvedervi autonomamente.

Cittadinanzattiva propone di semplificare le procedure, di prevedere un sistema di informazioni trasparente, di garantire in modo rapido ed efficace l'accesso alle informazioni e, dove possibile, di individuare un referente unico per i cittadini; sarebbe, infine, opportuno, avere scadenze fiscali unificate.

Michela D'Elia, *esperta dell'Unione difesa consumatori (UDICON)*, ha posto l'attenzione sulle difficoltà pratiche che il contribuente incontra nel presentare la dichiarazione dei redditi, in seguito all'introduzione del modello 730 precompilato. La prima difficoltà riguarda l'ottenimento, in due fasi, del PIN e dello SPID (sistema pubblico di identità digitale); vi è, poi, alla base, la scarsa conoscenza informatica di una parte notevole della popolazione, che viene così costretta a rivolgersi a terzi; inoltre, la dichiarazione non risulta del tutto precompilata e va integrata a cura del contribuente, come nel caso dei calcoli degli interessi relativi ai mutui; infine, le diverse scadenze aggravano gli adempimenti del contribuente. È quindi davvero indispensabile una semplificazione dell'intero sistema fiscale.

Antonio Serafini, *delegato Roma nord dell'Associazione difesa consumatori ed utenti bancari, finanziari ed assicurativi (ADUSBEF)*, ha rilevato come le complicazioni dei numerosi adempimenti facciano aumentare la disaffezione dei cittadini nei confronti dello Stato. Un esempio

in tal senso riguarda le comunicazioni Intrastat, eliminate nel 2016 con il decreto legislativo sulla semplificazione e quindi reintrodotte nel decreto-legge cosiddetto «milleproroghe» due giorni prima della scadenza del relativo adempimento; lo Statuto del contribuente, all'articolo 3, comma 2, prevede che un nuovo obbligo per i contribuenti possa essere introdotto non prima di 60 giorni, quindi in tal caso esso risulta inapplicato, come lo sono spesso gli altri principi che ne fanno parte.

Per dare effettività alle previsioni dello Statuto del Contribuente, occorrerebbe agire sulla gerarchia delle fonti e sulla sua valenza normativa: in quanto legge ordinaria, lo Statuto è infatti soggetto ad essere derogato o superato da qualunque altra legge successiva, mentre dovrebbe essere portato ad un rango superiore, per evitare questo ed anche ardite costruzioni giurisprudenziali in merito.

Infine, ha suggerito di introdurre, insieme a norme di adempimento telematico, la previsione di periodi di sperimentazione, durante i quali evitare di agire con pesanti sanzioni tributarie in merito agli inevitabili errori dei contribuenti e dei professionisti.

Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (CNDCEC) e Consiglio nazionale forense (CNF):

Davide Di Russo, *Vicepresidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili (CNDCEC)*, ha esordito sottolineando come la semplificazione fiscale costituisca uno degli obiettivi prioritari del Paese; infatti, interventi normativi plurimi e molto ravvicinati sulla materia fiscale portano a fenomeni di stratificazione e volatilità del settore.

L'introduzione del Fisco telematico e il processo di digitalizzazione e di informatizzazione degli adempimenti tributari hanno costituito una rivoluzione nel Paese: secondo il rapporto *Tax Administration 2015* dell'OCSE, la spesa aggregata sostenuta dal sistema pubblico italiano per le

funzioni fiscali si è ridotta del 50,3% tra il 2007 e il 2011, passando da 4.571 a 2.270 milioni di euro, risalendo poi a 2.930 milioni di euro nel 2013, mentre nello stesso periodo la stessa spesa è cresciuta in Germania del 9,7%, negli USA del 19% e nel Regno Unito è diminuita del 14%. Tali risparmi di spesa, pari a circa due miliardi di euro, sono dovuti principalmente all'introduzione del fisco telematico. Tuttavia parte di queste spese sono traslate sui cittadini contribuenti a causa della pluralità degli adempimenti contestualmente introdotti.

Il Fondo Monetario Internazionale, nel rapporto sul «Rafforzamento della governance e dell'efficacia delle agenzie fiscali», pubblicato nel dicembre 2015, ha evidenziato, in riferimento al settore dell'IVA, che «*per ridurre i costi sia per il contribuente che per l'amministrazione, la quantità di informazioni richieste nelle dichiarazioni deve essere ridotta al minimo*» e che «*il costo totale per le imprese per la preparazione e l'invio delle dichiarazioni IVA è stimato in 8,8 miliardi di euro, che è il più alto in Europa, sia in valore assoluto che per ogni dichiarazione dei redditi*». In nessun punto del Rapporto del Fondo Monetario internazionale viene sostenuta la necessità di introdurre un obbligo di comunicazione periodica dei dati di tutte le fatture emesse e ricevute; l'introduzione del cosiddetto «spesometro», con cadenza trimestrale, è stata del tutto inaspettata, tenuto conto che il legislatore aveva già previsto tale obbligo, anche se con periodicità soltanto annuale e con possibilità di trasmettere dati aggregati per ciascun cliente e fornitore; l'Agenzia delle entrate e il Ministero dell'Economia e delle finanze hanno reso lo spesometro semestrale per l'anno 2017, ma nel 2018 dovrebbe tornare trimestrale. Il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili propone di modificare l'attuale obbligo comunicativo dei dati delle fatture emesse e ricevute, stabilendo che detto obbligo: abbia una periodicità annuale; possa essere assolto anche in forma semplificata, valutando l'opportunità di aggregare i dati delle operazioni

per singolo cliente/fornitore; assicuri tutte le premialità previste dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 127 del 2015 e quindi anche la priorità nell'esecuzione dei rimborsi IVA e la riduzione di due anni dei termini di accertamento ai fini dell'IVA e delle imposte dirette, in quest'ultimo caso soltanto per coloro che garantiscono la tracciabilità dei pagamenti.

Un tema ricorrente nel dibattito sulle semplificazioni possibili nel settore fiscale è quello dell'eventuale estensione dell'obbligo di fatturazione esclusiva in forma elettronica alle operazioni tra privati esercenti attività economiche (c.d. B2B), il quale è attualmente previsto soltanto per le operazioni nei confronti della Pubblica Amministrazione. Il CNDCEC ha espresso il proprio apprezzamento per l'approccio che il legislatore delegato ha scelto di adottare per la diffusione dello strumento della fatturazione elettronica tra privati, ossia quello di lasciare assolutamente facoltativo l'utilizzo di detti strumenti e di incentivarlo attraverso la previsione di riduzioni degli adempimenti amministrativi e contabili per i soggetti che decidano di adottare gli stessi. Tuttavia, alla fatturazione elettronica dovrebbe accompagnarsi un meccanismo di verifica della corrispondenza tra i dati contenuti nel flusso telematico trasmesso all'Agenzia delle entrate e la documentazione di base a supporto dell'operazione, nonché della loro successiva corretta contabilizzazione; tali verifiche potrebbero essere affidate a « certificatori » dotati di specifiche competenze nel settore fiscale e nella tenuta della contabilità, ovvero alla figura professionale del commercialista. Anche nel settore bancario un flusso certificato potrebbe creare e garantire meccanismi preferenziali per l'accesso al credito.

Per quanto concerne l'attuazione della delega fiscale, oltre i meriti che ad essa vanno riconosciuti, occorre sottolineare alcune criticità irrisolte, con particolare riguardo, in primo luogo, alla fase di transizione necessaria per l'allineamento delle regole fiscali ai nuovi criteri civilistici di redazione del bilancio. In secondo luogo, problematico è il regime di deter-

minazione del reddito per le imprese in contabilità semplificata. Un altro punto che richiederebbe un intervento di riforma è la disciplina del reddito di lavoro autonomo per quanto concerne i rapporti con la disciplina del reddito d'impresa, rivedendo l'articolo 54 del TUIR. Infine, un ultimo problema derivante da difficoltà interpretative della normativa vigente si riferisce allo scomputo delle ritenute d'acconto non versate dal sostituto. La giurisprudenza di legittimità della Corte di Cassazione ha raggiunto un orientamento che è in contrasto con la prassi dell'Agenzia delle entrate, la quale ha riconosciuto al sostituto il diritto allo scomputo delle ritenute di acconto subite, anche in assenza della certificazione delle stesse da parte del sostituto, sulla base di apposita documentazione comprovante l'avvenuto pagamento del compenso al netto della ritenuta.

Ulteriori semplificazioni che il Consiglio propone riguardano la redazione di un codice tributario, costituito da una parte generale, che comprenda pochi e chiari principi fondamentali, che possa divenire il nuovo Statuto dei diritti e dei doveri del contribuente, e una parte speciale, che riprenda le disposizioni dei testi unici nei quali vengano raccolte tutte le disposizioni tributarie, eliminando quelle superflue e coordinando tutto per materia, che comprendano sia le norme sostanziali sia quelle procedurali/processuali applicabili.

È inoltre necessaria la chiarezza delle disposizioni normative e la conoscenza degli atti: le norme devono essere chiare e correttamente titolate e rubricate e i contribuenti devono poter conoscere ogni tipo di comunicazione in tempi utili per l'adempimento nei termini degli obblighi tributari; parimenti, ai contribuenti e ai loro consulenti non possono essere richiesti documenti e/o informazioni già in possesso dell'amministrazione finanziaria o di altre amministrazioni pubbliche.

Ulteriori aspetti che richiedono un processo di semplificazione riguardano le deduzioni dalla base imponibile IRAP legate al fattore lavoro: se la volontà del legisla-

tore è quella di escludere dalla base imponibile il costo del lavoro a tempo indeterminato, è opportuno prevederlo con un'unica disposizione positiva, semplificando anche con abrogazioni l'attuale intricato *corpus* normativo; in merito alla fiscalità locale, sarebbero opportune l'unificazione di IMU e TASI, la standardizzazione delle delibere comunali, la previsione che le aliquote dell'addizionale regionale IRPEF acquisiscano validità con la pubblicazione nel sito ministeriale, così come già previsto per l'addizionale comunale; la razionalizzazione del calendario delle scadenze fiscali e la proroga automatica dei termini degli adempimenti tributari — in presenza di ritardi nella pubblicazione *on line* dell'Agenzia delle entrate di quanto necessario per l'effettuazione degli adempimenti —, oltre all'eliminazione dell'obbligo della stampa su carta dei libri contabili, costituirebbero, infine, validi strumenti di semplificazione.

Carlo Allorio, *Consigliere nazionale del Consiglio nazionale forense*, ha condiviso le osservazioni formulate dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili. Il Consiglio nazionale forense ritiene che solo con una più generale revisione delle norme si possa ovviare agli inconvenienti dati da una stratificazione delle regole che in campo fiscale raggiunge livelli quasi parossistici, compromettendone la chiarezza e la stessa applicazione. In moltissimi casi ad una disposizione fiscale segue una deroga, quindi un'eccezione alla deroga e una deroga alla stessa eccezione, con il risultato di grande incertezza, che diviene anche incertezza interpretativa, a seguito delle circolari, delle risoluzioni ministeriali e delle sentenze dei giudici, con grande danno per il cittadino e per il Paese. Manca uniformità nei tanti sistemi previsti, ad esempio per i tempi ed i modi delle rateizzazioni dei pagamenti nei vari istituti alternativi al contenzioso. Il processo tributario è al collasso e dovrà essere riformato urgentemente.

Federazione Nazionale Ordini Veterinari Italiani (FNOVI) e Associazione Nazionale Dentisti Italiani (ANDI).

Carla Bernasconi, *Vice Presidente della Federazione Nazionale Ordini Veterinari Italiani (FNOVI)*, ha esordito evidenziando che la professione veterinaria è costituita all'80 per cento da liberi professionisti, per i quali tutte le novità fiscali hanno un rilevante impatto gestionale ed economico.

Alcune delle semplificazioni introdotte nel sistema fiscale negli ultimi anni si sono rilevate un aggravio di adempimenti e di costi; ad esempio, lo spesometro, semestrale per il 2017, diventerà trimestrale dal 2018, con una moltiplicazione dei costi dovuti alla necessaria collaborazione di professionisti fiscali, ed è stata eliminata la possibilità di non registrare nello spesometro le fatture già registrate con il sistema «semplificato», previsto per quelle fatture di importo inferiore a 300 euro: questo implica dover inserire singolarmente tali fatture sia nello spesometro sia nel Sistema Tessera Sanitaria (STS).

A proposito del Sistema Tessera Sanitaria, ha rilevato che le grandi strutture che erogano prestazioni professionali in un certo senso ne sono state esentate, poiché non erano state previste le Srl e le società tra professionisti. Tale sistema di invio dei dati fiscali, obbligatorio anche per chi si avvale dei regimi forfetari e minimi, che sono invece esonerati da ogni altro adempimento, assorbe parzialmente lo spesometro per le fatture già in esso inserite. L'introduzione di questo sistema ha rappresentato, anche a causa della mancata possibilità di invio massivo delle fatture, un aggravio economico notevole per i medici veterinari, a fronte di una detrazione massima pari a 49 euro per il contribuente.

Altra criticità è l'invio quadrimestrale delle liquidazioni IVA: questo adempimento è obbligatorio anche se la liquidazione chiude a credito, comportando, oltre alla consueta liquidazione IVA, anche l'invio della liquidazione per tutti.

Le scadenze in continuo cambiamento costituiscono un ulteriore problema, poi-

ché vanno aggiornati i relativi *software*, con un costo che, inevitabilmente, si ripercuote sull'utenza e che si aggiunge ai costi dovuti alle spese per la necessaria assistenza fiscale ad opera di professionisti. La semplificazione dovrebbe garantire la possibilità per ogni cittadino di fare una dichiarazione da solo, senza la necessità di rivolgersi, a pagamento, ad un gruppo di professionisti fiscali.

Infine, oltre alla duplicazione dei dati tra spesometro e Sistema Tessera Sanitaria, vi è quella per chi ha collaboratori: bisogna — entro una determinata scadenza — inviare la Certificazione unica e poi rifare il 770, il quale, rispetto all'invio delle certificazioni uniche, prevede in più solo l'elenco degli F24 inviati.

La possibilità di semplificazione, certamente necessaria sia per i professionisti che per i cittadini in generale, non può realizzarsi senza un coordinamento e una seria programmazione fra tutti gli enti interessati, anche per evitare sovrapposizioni e invio di dati già in possesso dell'Agenzia delle Entrate o di altri soggetti della PA. Altrettanto importante è la condivisione di informazioni corrette e pubblicate sui portali istituzionali e le scadenze devono essere coerenti e quanto più stabili per non aumentare la difficoltà e confusione nell'adempimento degli obblighi.

Gianfranco Prada, *Presidente Associazione Nazionale Dentisti Italiani (ANDI)*, ha rilevato che il decreto legislativo n. 175/2014 ha introdotto l'obbligo per medici ed odontoiatri di inviare i dati delle fatture emesse al Sistema Tessera Sanitaria (STS), in modo da renderli disponibili all'Agenzia delle entrate per la dichiarazione dei redditi precompilata. Ad aprile 2017 scatta un nuovo obbligo di trasmissione dei medesimi dati, attraverso il cosiddetto «Spesometro», escluso, per il solo anno 2016, dalla legge di Stabilità 2016 per coloro che avevano già trasmesso i dati al Sistema Tessera Sanitaria: sarebbe a suo avviso opportuno un rapido intervento ai fini di ribadire anche per il 2017 e per gli anni a venire l'esenzione della trasmissione dei

dati dello Spesometro, se già inviati al Sistema Tessera Sanitaria. Del resto, a norma dell'articolo 6 dello Statuto del contribuente, non possono essere richiesti documenti ed informazioni già in possesso dell'amministrazione finanziaria o di altre amministrazioni pubbliche indicate dal contribuente, in quanto tali documenti ed informazioni possono essere acquisiti d'ufficio dall'Agenzia delle entrate.

In merito all'introduzione della fatturazione elettronica, ha giudicato apprezzabile il passo avanti verso una maggiore trasparenza della contabilità pubblica e privata, tuttavia, appare ancora troppo complesso il sistema predisposto dall'amministrazione finanziaria. L'Associazione chiede quindi un rinvio della data prevista attualmente per aderire alla possibilità di effettuare la fatturazione elettronica, in attesa di una necessaria semplificazione.

Di particolare interesse per l'Associazione è la cosiddetta «riscossione accentrata dei compensi dovuti per l'attività medica», introdotta dalla legge finanziaria 2007: la norma prevede che, nel caso in cui attività di lavoro autonomo medico vengano svolte in «strutture sanitarie private», sia necessaria la «riscossione accentrata dei compensi dovuti per l'attività medica»: in pratica, questa norma obbliga coloro che hanno collaboratori in uno studio ad incassare, in nome e per conto del collaboratore, i compensi che il collaboratore fattura direttamente ai pazienti; a scrivere questi dati su un apposito registro e a trasmetterli all'amministrazione finanziaria; il problema è che anche gli studi odontoiatrici mono professionali sono stati inclusi tra le «strutture sanitarie private» e devono attenersi alla normativa con relativi oneri burocratici e amministrativi che impattano negativamente sui costi e quindi sui pazienti.

L'ultimo tema che l'Associazione ha posto in rilievo è quello dell'evoluzione degli studi di settore nei nuovi «indicatori sintetici di affidabilità fiscale»: questi nuovi indicatori sembrano non tenere in adeguata considerazione molte delle specificità della professione odontoiatrica, nella quale vi è un unico operatore abi-

litato a curare il paziente, anche se lo studio è strutturato in maniera più ampia.

Federazione nazionale unitaria dei titolari di farmacia italiani (FEDERFARMA), Federazione Ordini Farmacisti Italiani (FOFI) e Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri (FNOMCEO)

Annarosa Racca, *Presidente della Federazione nazionale unitaria dei titolari di farmacia italiani (FEDERFARMA)* ha esordito sottolineando come Federfarma abbia da sempre partecipato attivamente, collaborando costantemente e proficuamente con la Ragioneria Generale dello Stato e la Sogei, a perseguire l'obiettivo di governo della spesa farmaceutica pubblica. L'ulteriore collaborazione sviluppata da Federfarma ha riguardato la diffusione sull'intero territorio nazionale della ricetta dematerializzata, la quale supera ormai l'80% del totale ed oltrepassa il 90% in quattro Regioni, raggiungendo il traguardo fissato a suo tempo dall'Agenda per l'Italia digitale come obiettivo ultimo della dematerializzazione.

La collaborazione è stata assicurata anche relativamente all'entrata in vigore delle disposizioni di cui al decreto legislativo 21 novembre 2014, n. 175, in materia di dichiarazione dei redditi precompilata, ovvero tramite l'invio dei dati delle spese sanitarie al Sistema Tessera Sanitaria, grazie alla società di servizi Promofarma, che ha messo a disposizione delle farmacie un servizio di trasmissione dei dati.

La fatturazione elettronica nei confronti della PA è entrata nella sua piena operatività dal 31 marzo 2015, con la sua estensione a tutte le Pubbliche Amministrazioni, ivi comprese le Aziende sanitarie locali. Federfarma, sempre attraverso Promofarma, ha predisposto un servizio di fatturazione elettronica riservato alle farmacie aderenti. Tramite tale servizio, attivo da subito, oltre 8.600 farmacie sul territorio sono state in grado di inviare alla PA oltre 500.000 fatture. Con l'inizio del 2017, la fatturazione elettronica è stata

estesa, per opzione, anche alle transazioni tra privati (B2B) e le farmacie si sono fatte trovare pronte anche a questo ulteriore passo, che consente altresì la possibilità di accesso dei commercialisti ai dati delle fatture elettroniche emesse e ricevute dalle farmacie loro clienti, che hanno aderito al servizio stesso.

Le farmacie, infine, guardano con interesse all'opportunità offerta dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 127/2015, per aderire all'esercizio dell'opzione per la memorizzazione e la trasmissione telematica dei corrispettivi, tuttavia, si registra l'attuale indisponibilità dei registratori telematici omologati a tale scopo, che ritarderà la prevista scadenza del 31 marzo 2017.

Alfonso Misasi, *Segretario Nazionale Federazione nazionale unitaria dei titolari di farmacia italiani (FEDERFARMA)*, riguardo ai citati registratori telematici, ha osservato che la messa in uso di tali apparecchi, con la conseguente trasmissione telematica dei corrispettivi, insieme all'invio telematico delle fatture emesse e ricevute, avrebbe consentito, oltre ad una considerevole semplificazione degli adempimenti originari, di poter godere degli incentivi previsti dalla normativa e di dare adeguata soluzione alla problematica relativa alla trasmissione telematica dei dati dei corrispettivi realizzati, eventualmente, dalle farmacie con l'impiego di un distributore automatico, il cui possesso obbligherà, al contrario, dal 1° aprile 2017 ad osservare, in ogni caso, le disposizioni stabilite con il provvedimento del Direttore dell'Agenzia del 30 giugno 2016 ed a subirne i connessi oneri. L'adeguamento delle *vending machine* è previsto tra il 1° luglio e il 1° ottobre 2017. La Federazione ha auspicato che venga tenuta in considerazione la possibilità di rendere compatibili i sopra richiamati termini, come già suggerito all'Agenzia delle entrate.

Maurizio Pace, *Segretario della Federazione Ordini Farmacisti Italiani (FOFI)*, ha richiamato l'attenzione sul fatto che il contribuente spesso non è in grado di avere certezza sulle regole da applicare,

sia per la complessità dell'attuale sistema fiscale e per il gran numero di leggi che lo regolano, sia per le molte disposizioni emanate con finalità antielusive e di contrasto all'evasione, che inducono l'amministrazione fiscale a giudicare non conformi situazioni e atti che, invece, lo sono. Un esempio in tal senso riguarda i requisiti della detraibilità IVA, sovente lasciati alla prassi e alla giurisprudenza.

Sarebbe utile snellire il dialogo con l'amministrazione fiscale, affiancando all'istituto specifico dell'interpello altri strumenti di intervento a livello periferico, ad esempio un dialogo con l'Ufficio provinciale dell'Agenzia delle entrate.

Per quel che riguarda l'evoluzione degli studi di settore, questa sembra aver raggiunto un soddisfacente grado di aderenza alle singole realtà economiche e ci si augura che la loro prossima sostituzione con gli indici sintetici di affidabilità raggiunga analoga congruità e coerenza.

Con lo sviluppo della digitalizzazione dei rapporti con la pubblica amministrazione si assiste spesso al non corretto funzionamento o all'inadeguatezza dei portali degli enti interessati. Sarebbe, pertanto, opportuno imporre agli stessi uniformità di adozione e il parallelo uso del cartaceo finché gli enti non saranno operativi a pieno regime.

In materia di finanza locale la giungla dei contenuti delle delibere dei comuni rende difficoltoso il calcolo delle imposte quali IMU e TASI, sicché è auspicabile un intervento di catalogazione e schematizzazione delle delibere comunali, come previsto dall'Agenda per la semplificazione.

In merito al regime di cassa, diventato naturale per le imprese in contabilità semplificata, quali piccole farmacie e parafarmacie, questo presenta una elevata complessità nel monitoraggio degli incassi e dei pagamenti, se rapportato alle strutture amministrative delle piccole imprese; lo scopo della legge, ovvero evitare il pagamento o l'anticipazione di imposte rispetto all'effettivo incasso, è nella realtà difficilmente realizzabile e poco appetibile.

In riferimento alla mancata abolizione del divieto di detrarre dal reddito delle

imprese che agiscono in regime di trasparenza fiscale le somme corrisposte agli associati in partecipazione di capitale, in base all'articolo 109 del testo unico delle imposte sui redditi, ha evidenziato che il trattamento fiscale riservato a tale strumento finanziario non è compatibile con le ditte individuali e le società di persone, in quanto si genera una duplicazione di tassazione insostenibile per l'associante.

Infine, ha giudicato troppo onerose le sanzioni riguardanti errori e violazioni dell'obbligo di trasmissione dei dati relativi alle prestazioni erogate, da inviare telematicamente al Sistema Tessera Sanitaria, a causa delle impostazioni del sistema di trasmissione, che non permette di evidenziare e correggere eventuali errori prima dell'invio dei *file* stessi.

Sanvenero Sandro, *Consigliere della Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri (FNOMCEO)*, ha premesso che gli iscritti alla Federazione sono suddivisi in tre gruppi: lavoratori dipendenti; professionisti con partita IVA; associazioni tra professionisti e piccole strutture sanitarie organizzate in altre forme societarie. Le problematiche fiscali degli iscritti riguardano, quindi, la raccolta dei dati per il 730 precompilato; la modifica del sistema di raccolta dei dati contabili e IVA; il superamento degli studi di settore.

La raccolta dei dati per il 730 precompilato è un adempimento non coordinato con le altre trasmissioni di dati tributari. La scelta di separare i dati delle spese mediche deriva da una precisa scelta del Garante per la protezione dei dati personali, tuttavia in tal modo si manca l'obiettivo del legislatore di raggruppare e coordinare la raccolta dei dati presso i contribuenti. Il sistema è anche scoordinato con le disposizioni del decreto-legge n. 193/2016, che prevede la trasmissione trimestrale dei dati delle fatture emesse e ricevute. L'unica soluzione sarebbe quella di unificare la trasmissione al Sistema Tessera Sanitaria con quella all'Anagrafe tributaria di tutti i dati.

In merito alla modifica del sistema degli adempimenti periodici e al superamento degli studi di settore, la scelta di unificare gli adempimenti è logica più in un'ottica di accertamento che di semplificazione: l'unica attività semplificata risulta quella dell'Agenzia delle entrate e non quella dei contribuenti. È necessario che le trasmissioni periodiche dei dati delle fatture e delle liquidazioni incorporino ogni altro elemento periodico, quali Intrastat e trasmissione dati al Sistema Tessera Sanitaria, perché, se non sarà così, non si potrà parlare di semplificazione.

La Federazione ritiene che gli studi di settore siano stati uno strumento inadeguato e complessivamente dannoso, in quanto hanno determinato un rilevante contenzioso, a causa di accertamenti a carico dei contribuenti marginali o in condizioni peculiari, quali i medici di medicina generale che avevano studi in centri storici dei capoluoghi oppure contribuenti effettivamente in difficoltà; in secondo luogo, gli studi di settore sono stati lo strumento che ha permesso a contribuenti infedeli di misurare preventivamente il proprio grado di rischio con nocumento per l'attività di accertamento dell'Agenzia delle entrate.

Per gli iscritti alla Federazione i maggiori problemi in ambito tributario sono legati alla normativa secondaria e ai rapporti con la Pubblica Amministrazione. A volte l'amministrazione finanziaria ha risolto incertezze interpretative a vantaggio degli assistiti, come nel caso del trattamento tributario dei compensi corrisposti a medici chiamati ad erogare prestazioni nell'ambito dei servizi di comunità assistenziale, i quali sono stati fatti correttamente rientrare tra i redditi da lavoro dipendente. Un caso negativo riguarda i giovani medici neolaureati, che devono essere iscritti all'Ordine per poter esercitare la professione, ma che non possono essere trattati come prestatori occasionali quando rendono servizi di sostituzione nel periodo compreso fra l'iscrizione all'Ordine e il momento nel quale sono ammessi ai corsi di specializzazione: il neolaureato deve, dunque, aprire la partita IVA ed

effettuare poche sostituzioni per qualche mese, ma poi chiuderla, perché, una volta entrato in specialità, ha il divieto di esercitare la professione o, in alcuni casi, l'espresso divieto di avere una partita IVA. Tale criticità si risolverebbe consentendo che i piccoli redditi del periodo compreso fra la laurea e l'ingresso in specialità siano considerati come prestazioni occasionali.

Altro caso di semplificazione possibile senza alcun onere per l'Amministrazione Finanziaria riguarda i bolli da 2 euro da applicare sulle fatture esenti IVA. La soluzione percorribile sarebbe di abolire il bollo o abbracciare il regime già in vigore per le fatture elettroniche: con un F24 da pagare entro aprile dell'anno successivo anche per le fatture trasmesse al sistema TS o con le trasmissioni periodiche introdotte dal DL 193/2016.

Un altro esempio di complessità riguarda il regime delle detrazioni degli oneri, che è complicatissimo, o le duplicazioni per i dati del 730 precompilato o l'introduzione del nuovo spesometro, che comporta obblighi di comunicazione analitica con periodicità troppo ravvicinate. A tale proposito vale la pena ricordare che, in base alla norma contenuta all'articolo 6, comma 4, dello Statuto dei diritti del contribuente (legge 27 luglio 2000, n. 212), non possono essere richiesti documenti e informazioni già in possesso dell'amministrazione finanziaria o di altre amministrazioni pubbliche indicate dal contribuente, in quanto tali documenti e informazioni possono essere acquisiti d'ufficio dell'Agenzia delle entrate.

Istituto nazionale Tributaristi (INT) e Associazione Nazionale Tributaristi (LAPET)

Riccardo Alemanno, *Presidente nazionale dell'Istituto nazionale Tributaristi (INT)*, ha rilevato come sia indispensabile che la semplificazione in ambito fiscale vada di pari passo con l'equità. Alla base della complessità del sistema vi è la continua produzione normativa in materia fiscale, la quale crea una stratificazione

che rende ardua la comprensione e l'applicazione delle varie disposizioni.

Sarebbe, poi, opportuno evitare funzioni esclusive, ad esempio di certificazione, per singole categorie di intermediari fiscali, come si proponeva riguardo alla fattura elettronica, che è comunque una importante innovazione; il ricorso ai sistemi telematici sicuramente semplifica gli adempimenti per il contribuente, ma ancora vi sono nel Paese zone prive dell'accesso alla necessaria banda larga, quindi si auspica la realizzazione nell'immediato futuro di infrastrutture che colmino tale divario.

In merito ai problemi di evasione ed elusione, una soluzione sarebbe l'utilizzo della moneta elettronica, che è tracciabile: è stato introdotto l'uso obbligatorio del POS per i professionisti, ma non si è prevista alcuna sanzione, vanificando così la norma. In altri Paesi l'utilizzo della moneta elettronica in forma molto diffusa ha abbassato o annullato i relativi costi.

Infine, sarebbe necessario un confronto preventivo, realizzabile anche in via telematica, tra i tecnici ministeriali e dell'Agenzia delle entrate e le rappresentanze degli intermediari fiscali, prima dell'emanazione di nuove norme fiscali.

Giuseppe Zambon, *Consigliere nazionale e coordinatore commissione fiscalità dell'Istituto nazionale Tributaristi (INT)*, ha richiamato un recente rapporto dell'OCSE, dal quale risulta che l'Italia ha modificato ben trentadue volte negli ultimi trenta anni la tassazione delle imprese. Per attrarre investimenti esteri, secondo l'OCSE, occorre ridurre la frequenza di tali modifiche, ridurre parimenti il livello di burocrazia ed incentivare la trasparenza e la certezza del diritto.

Ha quindi suggerito alcuni punti per una possibile semplificazione: adottare una corretta tecnica legislativa; evitare il ricorso a deroghe dello Statuto del contribuente; evitare funzioni esclusive per singole categorie di intermediari fiscali; ricorrere a sistemi telematici; porre in atto, in vista dell'adozione di disposizioni

fiscali, un confronto preventivo con gli intermediari fiscali.

Riguardo alla tecnica legislativa, occorrerebbe far diventare vincolante per il legislatore la circolare dei Presidenti del Senato e della Camera e del Presidente del Consiglio sulla corretta formulazione tecnica dei testi legislativi, istituendo, nel contempo, una Commissione bicamerale di controllo preventivo dei testi legislativi. In tal senso anche l'effettiva e puntuale applicazione delle disposizioni dello Statuto dei diritti del contribuente, che sarebbe auspicabile elevare a rango costituzionale, appare non ulteriormente rinviabile. Fondamentale sarebbe, poi, la predisposizione di testi unici di tutte le disposizioni fiscali per aree tematiche o per tipologia di soggetto.

Superare l'obbligo del visto di conformità alla dichiarazione annuale IVA sarebbe un ulteriore passo verso la semplificazione, tanto più che la legge di stabilità 2014 ha esteso tale obbligo anche alle imposte dirette e all'IRAP; in tale ottica, poi, non appare comprensibile il motivo per il quale non tutti gli intermediari fiscali autorizzati possano apporre tale visto: l'estensione di tale possibilità comporterebbe una riduzione dei costi per i contribuenti. Obiettivo della semplificazione dovrebbe essere quello di fare in modo che il contribuente in prima istanza riesca da solo ad assolvere agli obblighi fiscali e che si rivolga agli intermediari, a tutti gli intermediari, senza distinzione, solo per casi particolarmente complessi. L'estensione della fatturazione elettronica tra privati, la cosiddetta B2B, attraverso l'istituzione di un elenco di soggetti certificatori, quali i dottori commercialisti e gli esperti contabili, non costituirebbe una semplificazione, bensì l'istituzione di un nuovo visto di conformità.

Correlato alla fatturazione elettronica è il cosiddetto spesometro: sarebbe opportuno mantenere semestrale la cadenza dell'invio dei dati anche per il 2018 e per gli anni successivi. Se, poi, occorrerà inviare trimestralmente le liquidazioni IVA, sarebbe utile permettere l'utilizzo di un

eventuale credito IVA, mensile o trimestrale, derivante da liquidazione, senza dover inviare anche il modello TR per chiedere di poter utilizzare il credito o di poterne chiedere il rimborso, visto che l'Agenzia delle entrate possiede tutti gli strumenti per controllare e verificare se esista o meno tale credito.

Infine, un'altra problematica sulla quale sarebbe necessario intervenire è quella della giurisdizione delle Commissioni tributarie. È stata ormai riconosciuta la natura fiscale e la competenza dell'Agenzia delle entrate per i debiti relativi ai contributi INPS dovuti da commercianti, artigiani e iscritti alla gestione separata, già calcolati nel quadro RR della dichiarazione dei redditi. Sarebbe utile trasferire la giurisdizione delle controversie relative a questa tipologia di contributi INPS alle Commissioni tributarie, in vista della loro riforma, lasciando al giudice del lavoro la sola competenza sulla contribuzione relativa al lavoro dipendente.

Roberto Falcone, *Presidente nazionale dell'Associazione Nazionale Tributaristi (LAPET)*, ha segnalato che in ambito fiscale il legislatore spesso non tiene adeguatamente in conto alcuni aspetti, quale la concorrenza fiscale degli altri Paesi europei, più competitivi non tanto per la misura della tassazione imposta, quanto per la certezza del diritto che è alla base dei loro sistemi fiscali. Sembra che la semplificazione fiscale sia vissuta dal legislatore e dall'Agenzia delle entrate come un tentativo di allentare la lotta all'evasione. Alla base della semplificazione vi deve essere la chiara e corretta formulazione delle disposizioni tributarie, spesso assente nella decretazione d'urgenza ed anche nella decretazione delegata, attraverso le quali il Governo legifera in materia fiscale. Appare fondamentale recuperare il consenso all'imposizione fiscale, smarrito anche a causa di una legislazione farraginosa e incomprensibile.

I nuovi adempimenti quali lo spesometro, le dichiarazioni e le liquidazioni periodiche IVA non vanno nella direzione della semplificazione. Nella gestione dei

rimborsi IVA, secondo il rapporto *Paying Taxes*, redatto dalla Banca Mondiale e basato sui dati del 2015, l'Italia risulta la peggiore in Europa, con 51 ore di *time to comply*, contro 1,5 ore di Austria e Regno Unito o 4 ore del Portogallo, e 86 settimane per ottenere il rimborso, contro le 5,2 della Germania, le 6,2 della Francia e le 27,2 della Grecia. Sono invece diminuite le ore impiegate per la gestione degli adempimenti fiscali, passando da 269 a 240.

Per quanto riguarda il programma di *Cooperative compliance* («adempimento collaborativo»), attualmente valido per le grandi imprese, ha auspicato che esso possa essere adattato anche alle piccole e medie imprese, che costituiscono la maggioranza delle imprese italiane.

Infine, un mezzo sicuro e vantaggioso per far diminuire evasione ed elusione è il ricorso ai sistemi informatici e telematici: la telematizzazione delle *vending machine* che erogano beni o servizi, secondo le procedure che hanno avuto inizio dal 1° aprile 2017, ne è un esempio. Anche telematizzare i tassametri dei tassisti porterebbe ad una ragguardevole emersione: è importante controllare telematicamente incassi che oggi non sono nemmeno certificati e dove oggi mancano o sono insufficienti i controlli.

Confprofessioni:

Luigi Carunchio, *Responsabile del settore fiscale di Confprofessioni*, ritiene che la materia fiscale sia lo specchio del rapporto tra Stato e cittadini ed il termometro della qualità della democrazia. Gran parte del disagio espresso dai cittadini nei confronti delle istituzioni e della politica, così come la sfiducia dei soggetti economici italiani e degli investitori internazionali nei confronti del sistema Paese, derivano dalla complessità del sistema fiscale. È soprattutto un problema di eccesso di intermediazione burocratica e di complessità del quadro normativo.

L'obiettivo della semplificazione può essere raggiunto soltanto a due condizioni:

la prima riguarda gli adempimenti di attuazione ed esecuzione delle norme generali: quando non assenti o ignorati, i decreti attuativi vengono rinviati a interventi diluiti nel tempo o risultano parziali e contraddittori rispetto agli intenti delle riforme; la seconda condizione riguarda il mancato coinvolgimento dei professionisti intermediari nella formazione dei processi amministrativi e fiscali, mentre questi dovrebbero essere considerati un *partner* strategico per il Governo e il Parlamento, soprattutto quando si vogliano progettare misure di semplificazione in materia fiscale.

L'alleggerimento di attività amministrative si è finora tradotto in un aggravio delle incombenze a carico dei professionisti, spesso senza alcuna contropartita e, soprattutto, senza alcun beneficio reale per i cittadini.

Primo punto delle proposte di Confprofessioni per una reale semplificazione in ambito fiscale è una efficace programmazione delle politiche fiscali. Occorre perseguire una programmazione di lungo periodo, condividendo le politiche fiscali con le forze sociali e tra i partiti politici; nello specifico, ha segnalato l'urgenza di definire con certezza le aliquote IVA, la tassazione sugli immobili e le detrazioni fiscali, nel tempo stesso ponendo fine al ricorso a vari *bonus*, in favore di una effettiva riduzione del costo del lavoro e dello sviluppo di adeguate strutture di *welfare*. In merito alla recente riforma degli studi di settore, sostituiti dagli indici di affidabilità, giudica più opportuno per i soggetti « affidabili » non la riduzione dei termini per l'accertamento fiscale, bensì l'esonero da adempimenti ulteriori. Altro punto di intervento, nell'ambito delle politiche fiscali, è quello dei regimi fiscali agevolati: il ricorso alla riforma fiscale come leva per le politiche economiche contingenti non è lungimirante, favorisce la crescita nel breve periodo, ma indebolisce la chiarezza del sistema regolativo, inducendo la percezione della precarietà e scoraggiando gli investimenti di lungo periodo; le manovre finanziarie devono intervenire sull'economia più che sulla fiscalità.

Secondo punto delle proposte di Confprofessioni è la manutenzione del sistema normativo fiscale: occorre recuperare ed attuare realmente lo Statuto del contribuente, dando vita ad uno sforzo di ricompilazione e sistemazione della normativa in materia fiscale, attraverso testi unici per materia e per soggetti, imponendo, altresì, al legislatore vincoli di corretta tecnica legislativa, quale l'uso dell'abrogazione espressa e del coordinamento con i suddetti testi unici. In tale prospettiva è imprescindibile stabilire un rigoroso calendario degli adempimenti fiscali, concertato con le rappresentanze istituzionali e associative dei professionisti.

Una terza linea di azione riguarda la semplificazione degli adempimenti e l'informatizzazione: si potrebbe iniziare dall'esenzione della trasmissione dei dati dello spesometro per tutti coloro che assolvono già alla trasmissione dei dati all'Agenzia delle entrate; anche l'ulteriore semplificazione del 730 precompilato, per il quale si potrebbero introdurre premialità per i contribuenti che optino per strumenti digitali; sarebbe necessaria anche la sistematizzazione dei carichi di famiglia, conferendo la possibilità di riportare il credito incapiente nella dichiarazione successiva o di ottenere un rimborso di imposta. Altri settori prioritari di intervento sono il sistema sanzionatorio e il contenzioso: reputa necessario semplificare il meccanismo del cumulo giuridico e disciplinare in maniera più immediata le ipotesi del ravvedimento operoso; sarebbe utile anche sviluppare ulteriormente lo strumento dell'interpello; rendere obbligatorio il contraddittorio preventivo per ogni forma di accertamento; estendere la mediazione obbligatoria preventiva; eliminare le iscrizioni a ruolo provvisorie in primo grado di giudizio, stabilendo che queste possano operarsi solo a seguito della sentenza di primo grado.

Infine, in merito all'economia sommersa, sarebbe importante eliminare la parte burocratica, giacché l'eliminazione del contante produrrebbe, invece, un'economia parallela; sarebbe forse risolutiva, invece, l'adozione del sistema della fattu-

razione elettronica, con premialità per i contribuenti che la scelgano; di pari passo occorrerebbe, in caso di evasione, la certezza della pena.

Consiglio Nazionale del Notariato:

Enrico Sironi, *Consigliere del Consiglio nazionale del Notariato*, ha ricordato che il notaio tradizionalmente collabora al procedimento di riscossione delle imposte ed è anche soggetto obbligato, quale sostituto di imposta, al pagamento dell'imposta liquidata al momento della registrazione. Su richiesta del contribuente, attraverso il Modello Unico Informatico, il notaio può procedere alla liquidazione e al versamento dell'imposta sostitutiva sulle plusvalenze da cessione a titolo oneroso di terreni agricoli e fabbricati. Sarebbe auspicabile una più ampia utilizzazione di tale strumento informatico, prevedendo la possibilità di utilizzare questo meccanismo anche per il versamento dell'imposta sulle plusvalenze nei trasferimenti dei terreni edificabili. Per tali plusvalenze ogni anno la legge finanziaria/di stabilità/di bilancio negli ultimi quattordici anni ha proposto una finestra di sei mesi nella quale vi è la possibilità di pagare un'imposta sostitutiva, forfetizzandola; questo ha comportato ogni anno una corsa a chiudere le operazioni di trasferimento dei terreni edificabili entro il mese di giugno per poter sfruttare questa possibilità. Prevedere una imposta sostitutiva riscossa dal notaio con una riduzione di aliquota, come oggi avviene per i fabbricati, darebbe la possibilità di non sospendere il mercato per quei sei mesi e consentire allo Stato di riscuotere nell'anno in cui effettivamente l'operazione viene concepita, magari graduando questa possibile riduzione di imposta in relazione alla tipologia di terreno edificabile. Con riguardo all'Anagrafe Immobiliare Integrata (AII), sarebbe utile far sì che il citato Modello Unico Informatico la alimentasse direttamente, consentendo un accesso diretto ad essa da parte dei notai.

Una seconda proposta è quella dell'estensione del cosiddetto « sistema del prez-

zo-valore ». Dal 2005 è consentito alle parti dell'atto, se siano persone fisiche che non agiscono nell'esercizio della propria attività imprenditoriale o professionale, di chiedere che il trasferimento degli immobili ad uso abitativo tra privati venga tassato sul valore catastale e non sul prezzo; la proposta è di estendere l'applicazione di questo meccanismo cosiddetto « del prezzo-valore » a tutte le tipologie di fabbricati, per le quali la rendita catastale esiste, su scelta del cittadino. L'estensione della opzione prezzo-valore ai fabbricati non abitativi ed ai terreni diversi da quelli aventi destinazione edificatoria comporterebbe una reale semplificazione ed anche risparmi di costi per l'Amministrazione pubblica.

In attesa della riforma degli estimi catastali, il risultato di una tassazione sui trasferimenti immobiliari ancorata a valori certi e non suscettibili di accertamento potrebbe essere ottenuto facendo riferimento ai valori emergenti dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare ed alle valutazioni medie in agricoltura, prevedendo che non siano soggetti ad accertamento di valore da parte degli uffici finanziari i trasferimenti immobiliari nei quali il contribuente opti per l'adozione, quale base imponibile, del valore medio risultante da tali banche dati ufficiali dell'Agenzia delle Entrate.

Infine, si propone di disciplinare il certificato di successione, un documento che esiste in alcuni ordinamenti europei e che è stato recepito dal regolamento comunitario n. 650/2012 in relazione alle successioni con rilievo transnazionale. Tale regolamento è stato implementato nel nostro ordinamento con la legge n. 161/2014 e la proposta del Consiglio Nazionale è che tale strumento, su scelta del contribuente, possa diventare sostitutivo della dichiarazione di successione, divenendo esso un unico atto nel quale siano inseriti tutti i passaggi ereditari, compreso il contenuto della dichiarazione di successione, prevedendo che il notaio liquidi e riscuota l'imposta per conto dello Stato, versandola, come per i trasferimenti immobiliari, con il Modello Unico.

Associazione nazionale promotori finanziari (ANASF), Federazione nazionale spedizionieri doganali (ANASPED), Coordinamento Libere Associazioni Professionali (CoLAP) e Unione Nazionale professionisti pratiche amministrative (UNAPPA)

Gian Franco Giannini Guazzugli, *Componente del Comitato Esecutivo e responsabile dell'Area tutele dell'Associazione nazionale promotori finanziari (ANASF)*, ha rilevato come talora alcune disposizioni « di semplificazione » complichino ulteriormente la vita del contribuente: un esempio è l'introduzione dello spesometro, che obbliga ad inviare dati che l'Agenzia delle entrate potrebbe acquisire tramite l'anagrafe tributaria.

Un sistema fiscale efficace si deve caratterizzare per la sua semplicità e comporterebbe minori costi per gli utenti e più rapidi ed agevoli controlli per l'Agenzia delle entrate. L'obiettivo di recuperare l'evasione fiscale si potrebbe perseguire con un sistema di premialità che avvantaggi la virtuosità fiscale. La categoria dei consulenti finanziari per legge instaura un rapporto esclusivo, il cosiddetto monomandato, con un solo intermediario, che è un soggetto istituzionale, quindi risultano più semplici eventuali controlli e verifiche, perché non si esercita un'attività diretta nei confronti di clientela privata.

Un importante tema che riguarda i consulenti finanziari è quello dell'IRAP: tale imposta è stata pensata per attività industriali e commerciali o per società di servizi molto strutturate e la sentenza n. 9451 del 10 maggio 2016 della Corte di Cassazione, a sezioni unite, ha stabilito il principio secondo il quale l'attività del consulente finanziario non si configura come autonoma organizzazione ai fini dell'IRAP, anche nel caso questi si avvalga di un collaboratore; sarebbe opportuno che tale interpretazione sia tradotta in un testo normativo, anche al fine di porre fine al contenzioso tributario che riguarda sovente i consulenti finanziari.

Massimo De Gregorio, *Presidente della Federazione nazionale spedizionieri doganali (ANASPED)*, ha sottolineato che i

doganalisti sono impegnati a stringere la rete dei controlli per debellare il diffondersi dei fenomeni della contraffazione, della sotto fatturazione, dell'evasione IVA, delle accise e della violazione delle norme doganali. Le disposizioni in materia fiscale presenti nel decreto-legge n. 193/2016 hanno interessato l'attività delle dogane, in particolare riguardo al regime dei depositi IVA e all'abolizione degli Intra acquisti.

In merito a quest'ultimo punto, il citato decreto-legge ha disposto la soppressione degli elenchi Intrastat limitatamente agli acquisti di beni ed alle prestazioni di servizi ricevute a partire, secondo le modifiche apportate dal decreto-legge n. 244/2016, il cosiddetto milleproroghe, dal 1° gennaio 2018. In tal modo i dati fiscali relativi agli acquisti intra-UE dovrebbero confluire all'interno della dichiarazione IVA trimestrale, ma la soppressione di tali elenchi non potrà che rilevare ai soli fini fiscali: i dati statistici che contestualmente debbono essere inviati ad Eurostat continueranno ad esserlo su base mensile, come previsto dalle norme europee, o trimestrale, a seconda del volume di affari intra-UE di ciascun operatore.

Diretta conseguenza sarà che una misura di semplificazione produrrà una duplicazione di adempimenti, ovvero l'inserimento dei dati fiscali relativi agli acquisti intra-UE nella dichiarazione IVA trimestrale e l'inserimento dei dati statistici relativi agli acquisti intra-UE in nuovi modelli Intrastat e si disporrà dei dati fiscali con un ritardo sino a cinque mesi dalla data di effettuazione della transazione. Ritiene che tale circostanza possa recare pregiudizio alla lotta all'evasione fiscale dell'IVA, se si pensa, per esempio, alle cosiddette « frodi carosello ».

Emiliana Alessandrucchi, *Presidente del Coordinamento Libere Associazioni Professionali (CoLAP)*, si è soffermata su alcune novità in ambito fiscale introdotte recentemente, analizzando innanzi tutto l'obbligo di dichiarazione trimestrale dell'IVA, che è frutto dei richiami europei per il ritardo delle comunicazioni relative agli

incassi IVA. Le nuove disposizioni aumentano il numero delle volte in un anno nelle quali è obbligatorio procedere con la comunicazione, denominata «spesometro»; aumentano il dettaglio dei dati da inviare; non costituiscono una semplificazione nei rapporti tra contribuente e Agenzia delle entrate. Ha quindi suggerito di mantenere semestrali o annuali tali comunicazioni, sfrondate dei dati già in possesso dell'Agenzia, almeno per le partite IVA che fatturano sotto i cinquantamila euro.

Analogamente l'introduzione dello *split payment* «allargato», ovvero non solo verso le pubbliche amministrazioni che utilizzano la fattura elettronica, ma anche verso tutte le società partecipate e le «grandi quotate», ha come effetto immediato una riduzione della capacità finanziaria del libero professionista e del piccolo o piccolissimo imprenditore, ai quali arreca problemi di liquidità, laddove il cliente unico o il cliente più grande è costituito da pubbliche amministrazioni, società partecipate o grandi società quotate. Questo comporta un aumento del credito fiscale del professionista e la conseguente difficoltà a recuperare e compensare il credito IVA. Occorrerebbe un metodo nuovo e più veloce per il recupero dei crediti IVA. Anche la revisione e l'ampliamento delle detrazioni costituirebbe una importante misura di recupero dell'evasione fiscale.

L'introduzione di strumenti elettronici e di digitalizzazione nel rapporto con la PA è importante e va incentivata, incentivando di pari passo la cultura digitale dei cittadini e rendendo tali innovazioni in qualche modo «convenienti» per i contribuenti.

Il problema principale rimane la volatilità e la stratificazione delle norme in ambito fiscale, oltre ad un approccio punitivo verso il contribuente e ad un'eccessiva presenza di condoni e sconti fiscali, soprattutto per i grandi evasori.

Nicola Testa, *Presidente dell'Unione Nazionale professionisti pratiche amministrative (UNAPPA)*, ha evidenziato che la stratificazione normativa in materia fiscale

rende il sistema particolarmente complesso; ad essa si aggiunge la difformità interpretativa da parte dei vari uffici territoriali dell'Agenzia delle entrate, ai quali manca anche una adeguata capacità di ascolto del contribuente. Questo si può rilevare anche dal fallimento dei protocolli collaborativi con i professionisti che ha voluto adottare l'Agenzia delle entrate: ad oggi non esiste alcuna forma di collaborazione applicativa.

La digitalizzazione di molti processi che intercorrono tra il fisco e il contribuente è un passo avanti verso la semplificazione, ma, data la scarsa diffusione della cultura informatica, ancora risulta indispensabile per moltissimi contribuenti la figura dell'intermediario semplificatore. Suggerisce, allora, l'istituzione della figura del procuratore telematico, che consenta di delegare la funzione di gestore e presentatore delle pratiche verso la pubblica amministrazione interessata; due ordini del giorno presentati al Senato suggeriscono questa soluzione.

Tra le azioni suggerite per la semplificazione, si evidenziano: l'eliminazione della possibilità di richiedere documentazione già presente negli archivi o database dell'amministrazione fiscale; l'eliminazione della dichiarazione IVA annuale e l'uso delle dichiarazioni periodiche per correggere errori e rettificare; la razionalizzazione dei pagamenti e delle scadenze; l'eliminazione della stampa dei registri IVA.

Reteimprese Italia:

Cesare Fumagalli, *segretario generale di Confartigianato Imprese*, ha osservato che l'attuale sistema fiscale è spesso utilizzato non come strumento di politica economica a favore della crescita e dell'equità, ma come mera fonte di maggiori entrate per un riequilibrio dei conti pubblici, richiesto dall'Unione europea. Per questo motivo la pressione fiscale torna a salire, interrompendo il percorso di diminuzione che era stato intrapreso nel 2014. L'elevata pressione fiscale comprime la domanda interna e fa diminuire la competitività delle

imprese e l'appetibilità degli investimenti nel nostro Paese, spingendo, inoltre, le imprese più strutturate alla delocalizzazione.

Il federalismo fiscale ha prodotto finora soltanto un aumento di pressione fiscale locale, alla quale non è corrisposta alcuna riduzione di quella erariale. L'economia sommersa, secondo l'ISTAT, è pari ormai al 13% del PIL e questo provoca un disallineamento tra la pressione fiscale nominale calcolata dall'ISTAT e quella effettiva, quando il PIL sia depurato dell'ammontare dell'economia non osservata.

A questo si aggiunge la complessità degli adempimenti in ambito fiscale e la stratificazione e volatilità di tale settore normativo. La legge delega di riforma del sistema fiscale, la n. 23 del 2014, si prefiggeva ambiziosi obiettivi di semplificazione, ma questo ha comportato nuovi oneri e nuovi obblighi in capo ai soggetti che devono trasmettere le informazioni all'Agenzia delle entrate, ai quali è riservato anche un trattamento sanzionatorio eccessivo. Il successivo decreto legislativo n. 175 del 2014 non ha realmente semplificato le addizionali comunali e regionali all'IRPEF. Nella citata legge delega era prevista anche la riforma della tassazione della micro e piccola impresa ed è stato in effetti introdotto dalla legge di stabilità 2015 (legge n. 190/2014) il regime di tassazione forfetario, che ha semplificato la tassazione per le imprese di ridottissime dimensioni. Il decreto-legge n. 193/2016 è intervenuto in materia di semplificazioni, realizzando alcuni degli auspici del sistema delle imprese, ma la strada verso la semplificazione è ancora lunga.

Quattro sono le linee di intervento proposte da Reteimprese: un riordino in testi unici di tutte le disposizioni fiscali per tipologia di soggetto; la stabilità nelle disposizioni che impongono adempimenti fiscali; la reale irretroattività delle disposizioni tributarie, secondo quanto già stabilito nello Statuto del contribuente, troppo spesso violato; la garanzia che i controlli fiscali non incrementino gli oneri burocratici per le imprese.

Reputa altresì necessario introdurre a tutti gli effetti una valutazione d'impatto

preventiva delle norme tributarie ed una verifica periodica in tema di adempimenti fiscali. Lo Statuto delle imprese (legge n. 180 del 2011) impone un obbligo di verifica di impatto per l'introduzione di nuove normative in materia fiscale che gravino sulle imprese e anche una valutazione *ex post* per l'efficacia degli adempimenti in questo ambito, ma risulta finora inapplicata.

Alcuni recenti provvedimenti varati in ambito fiscale comportano ulteriori complicazioni: il decreto-legge n. 193/2016 reintroduce l'obbligo di trasmissione periodica di tutte le fatture emesse e ricevute ed estende l'obbligo di fatturazione elettronica ad un numero più elevato di soggetti; il decreto-legge n. 50/2017, la cosiddetta « manovrina », abbassa il limite entro il quale si può fare compensazione senza essere assistiti da costosi visti e certificazioni. Sono soprattutto le microimprese a subire un innalzamento dei costi in conseguenza di tali misure.

Ai fini di una concreta semplificazione, occorre intervenire in modo sistematico sui tributi comunali che vertono sul valore degli immobili (IMU e TASI) per evitare alle imprese, ed in generale ai cittadini, di dover gestire due tributi con discipline separate che sostanzialmente hanno il medesimo presupposto impositivo e la medesima base imponibile (cioè il valore catastale degli immobili). Serve, pertanto, procedere all'unificazione dei due tributi evitando, in ogni modo, qualsiasi aumento della pressione fiscale e facendo riferimento alla disciplina dell'IMU.

Infine, sarebbe opportuno introdurre, in modo strutturale, la compensazione delle imposte dovute dalle imprese con i crediti commerciali che le medesime vantano nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Associazione Nazionale Costruttori Edili (Ance) e Confedilizia:

Giorgio Spaziani Testa, *presidente della Confedilizia*, ha premesso che il settore edilizio rappresenta un chiaro esempio

degli aspetti deteriori del sistema fiscale italiano, a causa di regole fiscali così complesse, da rendere sempre necessario l'ausilio di uno specialista della normativa del settore.

La sistematica violazione dello Statuto del contribuente da parte del legislatore e la diffusa prassi di non inserire le modifiche legislative riguardanti i vari tributi nel corpo normativo specifico, oltre alle continue variazioni nella normativa fiscale, rendono il quadro molto complesso per gli operatori economici.

Sarebbe da rivedere e riorganizzare la tassazione locale sugli immobili, prevedendo, in luogo di IMU e TASI, un tributo che preveda un'imposizione fondata sull'immobile e non un semplice tributo patrimoniale: il tributo deve essere effettivamente collegato ai servizi forniti dall'ente locale e pertanto deve essere riferito a chi occupa il bene e ne usufruisce, sul modello della *council tax* britannica.

Un altro problema è quello della tassazione dei canoni non riscossi, che determina una discriminazione fra settore abitativo e settore non abitativo: nel primo la questione è stata affrontata, nel secondo non ancora.

Francesco Veroi, *responsabile Coordinamento tributario della Confedilizia*, si è soffermato su due aspetti: il condominio e la cedolare secca.

Si è inteso realizzare la responsabilizzazione del condominio, che ha l'obbligo di comunicare entro febbraio le quote dei lavori condominiali ai fini della dichiarazione precompilata: per tale adempimento sono state previste sanzioni in misura di una per ogni certificazione errata o incompleta; per tutte le altre violazioni si applica il principio del cumulo giuridico: se la medesima violazione è reiterata per tanti condòmini, si applica una sorta di cumulo. Potrebbe rappresentare una semplificazione riconoscere l'applicazione del cumulo anche per la comunicazione degli amministratori di condominio ed abolire il «quadro AC» che nella dichiarazione dei redditi dell'amministratore di condominio

riporta alcuni dati relativi ai pagamenti dei condòmini.

In merito alla cedolare secca sugli affitti, occorrerebbe estenderla anche all'uso foresteria ed all'affitto dell'eventuale appartamento condominiale, quando non ci sia più il portiere.

Infine, in merito alle dichiarazioni IMU e TASI, l'Agenzia delle entrate non deve richiedere al contribuente informazioni già in suo possesso o in possesso di altre amministrazioni.

Giuliano Campana, *vicepresidente dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE)*, ha posto l'attenzione sulla complessità del sistema fiscale e sulle relative criticità.

Una prima criticità è data dal meccanismo del cosiddetto *split payment*, prorogato fino al 2020 ed esteso a tutte le pubbliche amministrazioni, a tutte le società controllate in ambito pubblico, alle società quotate in borsa ed ai professionisti i cui compensi sono assoggettati a ritenuta alla fonte a titolo di imposta sul reddito; l'obbligo di fatturazione elettronica è già un elemento sufficiente per contrastare l'evasione dell'IVA, mentre il citato meccanismo di scissione dei pagamenti porta ad un incremento esponenziale del credito IVA. Quando i lavori sono realizzati tramite strutture consortili, il credito IVA si forma in capo al Consorzio che, per sua natura, è destinato a sciogliersi ad opera ultimata, per cui il recupero del credito diventa veramente difficoltoso. Si è ancora in attesa di una specifica autorizzazione della Commissione europea che renda applicativa la disposizione recata dall'articolo 1, comma 128, della legge n. 208/2015, che farebbe sì che il credito IVA non si formi in capo al Consorzio ma, come avviene ordinariamente, in capo alle singole imprese consorziate.

Vi è poi il problema dell'assolvimento dell'imposta di bollo sugli atti da produrre sia in sede di partecipazione sia di aggiudicazione dei lavori nelle procedure di gara per appalti pubblici: occorre un ri-

ordine di tale materia, in quanto le amministrazioni pubbliche — nell'esercizio delle proprie funzioni di stazioni appaltanti — assumono comportamenti spesso contraddittori e difformi da territorio a territorio. Ha proposto, quindi, l'introduzione di un'imposta d'atto sostitutiva dell'imposta di bollo sugli atti relativi alla partecipazione alle gare d'appalto di lavori pubblici, applicata in misura proporzionale sull'importo dei lavori posto a base d'asta.

Riguardo alla tassazione locale degli immobili, ha rilevato che l'introduzione della TASI ha comportato effetti deleteri su tutti i « beni merce » delle imprese edili, sui quali, dopo l'esclusione dalla tassazione IMU, è stata introdotta un'imposta patrimoniale, camuffata da imposta sui servizi, che tra l'altro non sono fruiti da tale tipologia di fabbricati. L'esclusione dal prelievo IMU e TASI non si applica alle aree destinate alla costruzione per la successiva vendita, facenti parte anch'esse del « magazzino » delle imprese edili. Si tratta di aree costituenti « beni merci » delle imprese di costruzione, per le quali la tassazione immobiliare si ritiene illegittima. Ha quindi auspicato una tassazione unica sugli immobili e l'esenzione integrale dal prelievo IMU/TASI per gli immobili « beni merce », alla cui produzione e scambio è diretta l'attività delle imprese di costruzioni.

Infine, vi è una grossa discriminazione tra chi acquista un immobile abitativo da un privato e chi lo acquista da un'impresa di costruzioni, in quanto nel primo caso è ammessa la regola del cosiddetto « prezzo-valore », in base alla quale agli acquisti di abitazioni e relative pertinenze effettuati da persone fisiche non esercenti attività commerciali possono applicarsi, su opzione dell'acquirente, l'imposta di registro e le imposte ipotecarie e catastali calcolate sul valore catastale dell'immobile, a prescindere dal prezzo di cessione dichiarato nel rogito. È auspicabile un'estensione del suddetto meccanismo ai fabbricati non abitativi ed ai terreni, laddove la vendita sconta l'applicazione dell'imposta di registro.

Coordinamento associativo Agrinsieme e Confederazione nazionale Coldiretti

Nicola Caputo, *Direttore area fiscale della Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana (CONFAGRICOLTURA)*, nota come non si sia ancora giunti ad un sistema normativo che tenda ad un equilibrio tra l'esigenza di difesa del contribuente e quello della lotta all'evasione fiscale. La crescita esponenziale degli adempimenti formali ha reso ancora più complessa l'attività professionale degli intermediari fiscali ed ha registrato un sensibile aumento dei costi che gravano sulle imprese, in maniera sproporzionatamente maggiore per le imprese più piccole.

Tra gli adempimenti più onerosi ha segnalato quello introdotto con il decreto-legge n. 193/2016 riguardante l'invio all'Agenzia delle entrate dell'elenco delle fatture attive e passive con periodicità trimestrale, assieme all'invio trimestrale delle liquidazioni periodiche ai fini IVA. A questo sono sottoposti anche gli agricoltori in regime di esonero IVA: sembra non razionale che soggetti in regime forfetario, i quali non annotano le fatture, non addebitano l'IVA in fattura ai propri clienti, non detraggono l'IVA sugli acquisti, non liquidano l'imposta, non la versano e non sono obbligati a presentare la dichiarazione IVA, debbano comunque comunicare i dati delle fatture emesse e ricevute.

Sembra dunque necessario applicare realmente quanto previsto nello Statuto del contribuente, troppo spesso derogato: le disposizioni tributarie non possono avere effetto retroattivo; relativamente ai tributi periodici le modifiche introdotte si possono applicare solo a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono; le disposizioni tributarie non possono prevedere adempimenti a carico dei contribuenti la cui scadenza sia fissata anteriormente al sessantesimo giorno dalla data della loro entrata in vigore o dell'adozione dei provvedimenti di attuazione in esse espressamente previsti. In particolare, è necessario

prevedere tempi di adeguamento materiale, per rinnovare ed implementare i *software* necessari ai nuovi calcoli richiesti.

Massimo Bagnoli, *amministratore unico del Caf della Confederazione Italiana Agricoltori (CIA)*, dopo aver richiamato le difficoltà dei CAF di fronte alla dichiarazione dei redditi precompilata, ha posto l'attenzione sulla necessità di unificare IMU e TASI, prevedendo altresì che i Comuni non si limitino a pubblicare sui loro siti istituzionali le relative delibere, bensì trovino adeguati spazi alla portata anche di quei cittadini che non accedono ad internet; inoltre, occorre stabilire regole omogenee a livello nazionale per quanto riguarda le modalità di presentazione delle dichiarazioni IMU e TASI, lasciando ai comuni la facoltà di stabilire le aliquote. Infine, ha auspicato la redazione di uno specifico codice tributario agricolo.

Francesco Bove, *responsabile dell'area fiscale della Confederazione Produttori Agricoli (COPAGRI)*, ha condiviso quanto detto nei precedenti interventi, con particolare riguardo ai nuovi obblighi di comunicazione dei dati IVA.

Domenico Buono, *capo del servizio tributario e fiscale della Confederazione nazionale Coldiretti*, ha evidenziato la stratificazione normativa in campo fiscale e la relativa volatilità delle norme, che genera incertezza interpretativa ed incertezza del diritto. A questo si aggiunge la numerosità degli adempimenti: per il mese di giugno vi sono ben 143 scadenze fiscali. Sarebbe necessario unificare sia le scadenze sia gli stessi adempimenti.

Ad esempio, i dati dei quali si richiede l'invio per il cosiddetto spesometro sono in larga misura uguali a quelli richiesti per gli elenchi Intrastat e si potrebbero quindi unificare. Appare, poi, eccessivo l'abbassamento della soglia oltre la quale è necessaria la certificazione: questo va oltre la necessità di tenere sotto controllo l'utilizzo dei crediti da parte delle imprese.

Analogamente, l'introduzione dello spesometro anche per i soggetti esonerati

dalla dichiarazione IVA appare come uno strumento di tracciabilità per l'Agenzia delle entrate; le norme sulle PAC obbligano comunque i soggetti che ricevano aiuti comunitari alla presentazione di una dichiarazione IVA: se tali soggetti sono collocati in montagna, sono tuttavia esonerati anche da questo adempimento.

Organizzazioni sindacali:

Cristian Perniciano, *Responsabile per il fisco e la finanza pubblica nell'ambito dell'Area delle Politiche di sviluppo della Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL)*, giudica necessaria una semplificazione del sistema fiscale e tributario; tuttavia, semplificare non significa soltanto eliminare qualche documento e qualche comunicazione: se lo *split payment* toglie liquidità al professionista, questa non è una semplificazione, bensì una mera anticipazione di cassa. È inutile chiedere, poi, ai contribuenti ed alle imprese un maggior numero di comunicazioni obbligatorie, se i controlli vengono effettuati anche a distanza di due anni e risultano, quindi, inefficaci per la prevenzione di evasione ed elusione; sarebbe utile, invece, un obbligo per gli intermediari bancari di collaborazione applicativa con l'Agenzia delle entrate.

Non è l'alta pressione fiscale la causa dell'evasione fiscale, la quale, insieme all'elusione, è il vero male del sistema fiscale. Occorre, però, intervenire in modo preventivo: un confronto continuo tra contribuente ed amministrazione, mediante un sistema di *warning* derivante dalla costante trasmissione telematica delle transazioni, assieme ad una sorta di tutoraggio ad opera di incaricati dell'Agenzia delle entrate, favorirebbe i rapporti con il fisco. Le comunicazioni costanti di tutte le operazioni effettuate, in tempo reale, appaiono l'unico strumento possibile per prevenire l'evasione. A tal fine auspica anche l'abbassamento a 500 euro della soglia massima di contante e un incentivo all'uso della moneta elettronica, assieme all'invio telematico e alla validazione di

tutte le transazioni. Sarebbe utile anche precompilare il bollettino TASI/IMU, lasciando l'onere della modifica solo a quei contribuenti per i quali siano intervenute variazioni non segnalate.

La CGIL, infine, è favorevole alla dichiarazione dei redditi precompilata, la quale, dopo un primo periodo di problemi dovuti alla partenza forzata, che ha comportato errori ed incompletezze, si è rilevata uno strumento utile che evita molti adempimenti a lavoratori e pensionati.

Angelo Marinelli, *responsabile del Dipartimento democrazia economica della Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (CISL)*, ha proposto tre assi di intervento: in primo luogo la riconquista del principio di legalità, reintroducendo il reato di falso in bilancio, rafforzando il sistema sanzionatorio, amministrativo e penale, sia per l'evasione sia per l'elusione fiscale.

In secondo luogo occorre rivedere il sistema delle *tax expenditure*: dall'analisi dei regimi di agevolazione e riduzione del prelievo obbligatorio emergono due dati, ovvero un elevatissimo numero di detrazioni, crediti e riduzioni d'imposta caratterizzate da una bassissima frequenza del numero di beneficiari finali; una sovrapposizione dei modelli agevolativi concessi, che avviene per macro-tipologie sociali (lavoratori dipendenti, autonomi, imprenditori, pensionati, famiglie) o per tipologie di lavoro specifiche (armatori, tassisti, autotrasportatori) o per finalità protetta (lavoro, credito, sviluppo) o per settore produttivo (piccole e medie imprese, banche di credito cooperativo, artigianato, ecc.). Propone di eliminare le esenzioni e le agevolazioni che sono caratterizzate da una bassa frequenza di beneficiari e di rimodulare le misure conservate e quelle soppresse, privilegiando gli incentivi o dal lato della domanda o dal lato dell'offerta.

In terzo luogo, occorre potenziare la tracciabilità di tutti i pagamenti, incentivando l'utilizzo della moneta elettronica, diminuendone i costi per gli acquirenti e introducendo apposite sanzioni per chi non rispetta l'obbligo di dotazione e tran-

sazione tramite POS. È poi necessario riportare a 500 euro la soglia dei pagamenti in contanti di beni o servizi ed introdurre per tutti i contribuenti un modello di dichiarazione simile alla precompilata, estendendo l'utilizzo dell'anagrafe dei conti correnti anche come parametro in dichiarazione dei redditi, sul modello del nuovo ISEE, inserendone i dati nel cassetto fiscale.

Propone, infine, l'istituzione di una «carta dei servizi fiscali», che fornisca annualmente al contribuente uno schema semplificato che indichi i principali tributi derivanti da ciascun livello di governo e gli elementi per determinare l'ammontare delle diverse imposte, tasse e contributi. In materia di emersione dal nero, propone l'introduzione di meccanismi di contrasto di interesse tra venditori e compratori.

Domenico Proietti, *Segretario Federale dell'Unione Italiana Lavoratori (UIL)*, ritiene che la semplificazione fiscale sia una meta obbligatoria per il Paese: non si è ancora pervenuti ad un sistema normativo che tenda ad un equilibrio tra le esigenze ed il diritto del contribuente di adempiere agevolmente e senza eccessivi oneri ai propri doveri fiscali e le esigenze dell'amministrazione fiscale di contrastare efficacemente l'evasione e l'elusione fiscale. Si rende indispensabile l'utilizzo di una corretta tecnica legislativa, in quanto la certezza e la chiarezza delle norme sono un valore costituzionale. Finora la conseguenza dei ripetuti parziali interventi normativi è stata la farraginosità e la complessità delle regole fiscali, che producono ogni anno 110 miliardi di risorse sottratte dall'evasione e che dovrebbero essere utilizzate per ridurre il carico fiscale di lavoratori dipendenti e pensionati che pagano le tasse prima di ricevere l'assegno mensile.

Ha quindi proposto una serie di interventi: elevare a rango costituzionale il principio della irretroattività delle disposizioni tributarie, attualmente contenuto nello Statuto del contribuente, sistematicamente derogato o ignorato dal legislatore; riordinare le disposizioni fiscali in

testi unici suddivisi per aree tematiche o per tipologie di soggetti, delegificando ove possibile; dare stabilità nel tempo agli adempimenti fiscali, in quanto la volatilità delle norme comporta costi gestionali ed allontana gli investitori stranieri; procedere ad un aggiornamento e ad una verifica della reale attualità delle agevolazioni esistenti, verificandone gli impatti; razionalizzare le scadenze fiscali; unificare i modelli dei versamenti di imposta; semplificare la normativa fiscale per il TFR e riportare la tassazione sui rendimenti all'11%, in ragione della natura previdenziale di questa forma di risparmio, che deve essere tutelata; infine, valorizzare i centri di assistenza fiscale, grazie ai quali, secondo recenti rapporti OCSE, l'Italia è al primo posto nell'uso del telematico nel campo fiscale e al primo posto anche nei rapporti costi-benefici.

Fiovo Bitti, *Segretario Confederale della Unione Generale del Lavoro (UGL)*, ribadisce l'importanza dei centri di assistenza fiscale e sottolinea l'iniquità del sistema fiscale, il quale penalizza fortemente il reddito da lavoro e da pensione. Fra le possibili azioni di semplificazione in ambito fiscale, propone: la redazione di testi unici; l'emanazione di circolari ed istruzioni con congruo anticipo rispetto alle scadenze; la previsione di una proroga automatica degli adempimenti fiscali, in caso di ritardo nella predisposizione di circolari ed istruzioni; l'adeguamento dei sistemi informatici dell'Agenzia delle entrate, spesso soggetti a malfunzionamenti; la possibilità di un arco di tempo adeguato per sanare eventuali errori materiali, per i quali il limite attuale è di cinque giorni dall'invio telematico; occorre, poi, arrivare ad una completa uniformità nella predisposizione delle delibere delle autonomie locali e, infine, introdurre l'esonero da responsabilità per il CAF o l'intermediario, allorché il contribuente non fornisca tutti i dati utili per la dichiarazione.

Confindustria:

Francesca Mariotti, *direttrice delle politiche fiscali della Confindustria*, nota

come il legislatore appaia, nell'ambito della normativa fiscale, costantemente impegnato in un continuo fare e disfare, senza risultati apprezzabili. Il sistema fiscale del Paese presenta molti vizi, il primo dei quali, legato alla genesi delle norme, è quello della superficialità. Prima di adottare un atto normativo servono valutazioni che ne analizzino l'impatto, in quanto qualsiasi cambio di norma rappresenta un costo per le imprese. Fin dal 2005 è stata introdotta la disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), un percorso logico che le Amministrazioni dovrebbero seguire per valutare gli effetti attesi dei vari interventi che si intende effettuare; è una valutazione *ex ante* che dovrebbe evitare scelte dalle conseguenze negative, valutando gli effetti che si produrrebbero da una specifica disposizione. Ad oggi risultano sistematicamente assenti le relazioni AIR per gli atti che intervengono in modo incisivo in materia fiscale. Laddove vengano prodotte, la loro qualità è scarsa: l'83% di quelle presentate nel 2016 ha richiesto integrazioni sostanziali su sollecitazione del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Nell'intento del legislatore la disciplina dell'AIR avrebbe dovuto agire in correlazione con lo strumento di verifica di impatto regolatorio (VIR), una procedura di valutazione *ex post* biennale che dovrebbe evidenziare se e in quale misura gli interventi normativi messi in campo abbiano generato impatti coerenti con le relative finalità e quali elementi ne abbiano determinato il successo o l'insuccesso: nel corso del 2015 ne sono state realizzate solo 9, nel 2016 appena 25 e nessuna di rilievo per la materia fiscale. La relazione tecnica non può divenire l'unica fonte nella quale rintracciare la *ratio* di ogni provvedimento di rilevanza fiscale.

Un secondo vizio è la venalità. La ricerca del gettito diviene il fine unico al quale tutto è sacrificato. Il recente decreto-legge n. 50/2017, la cosiddetta « manovrina », ha inteso, tra l'altro, recuperare risorse all'evasione fiscale in vari modi, ad

esempio con la modifica dei termini di esercizio del diritto alla detrazione dell'IVA; a fronte di una stima di gettito di 100 milioni di euro annui, è stato condotto un intervento radicale con implicazioni e costi assai rilevanti per tutti i soggetti passivi. Analogamente si può notare per la disciplina del cosiddetto *split payment*, il meccanismo in base al quale la PA, nei rapporti commerciali con i propri fornitori, scinde l'IVA dal pagamento ed eroga solo quest'ultimo al fornitore, trattenendo e rimettendo l'imposta direttamente all'Erario. Questa tecnica antielusiva, la cui applicazione è stata concessa solo per un tempo limitato dalla Commissione europea, priva le imprese di liquidità e le spinge a maturare crediti IVA consistenti, il cui rimborso non è affatto agevole. Tale misura è stata prorogata fino al 2020 per ottenere risorse, indipendentemente dagli effetti collaterali sul sistema economico e produttivo. Per di più, il sistema è stato esteso a tutta la Pubblica Amministrazione ed alle sue società controllate, oltre alle società quotate, ma, a pochi giorni dall'inizio della sua applicazione (il 1° luglio), ancora non risultano usciti i decreti attuativi ⁽¹⁾.

Un terzo vizio è l'ossessione per la patologia. Si ha l'impressione che le norme fiscali vengano costruite sul pregiudizio che ciascun contribuente sia un evasore; questo finisce con l'operare la generalità dei contribuenti con oneri di ogni genere, senza operare una valutazione *ex post* di norme antielusive rispetto all'aggravio di oneri che queste hanno comportato. Alcuni esempi sono: il cosiddetto *spesometro*; la modifica delle regole per effettuare le compensazioni orizzontali di crediti fiscali mediante il modello F24; l'estensione del visto di conformità sulle dichiarazioni. L'evasione è un fattore di concorrenza sleale abnorme, per cui l'analisi dell'efficacia e della tenuta degli strumenti normativi messi in campo dovrebbe essere fatta sia *ex ante* sia *ex post*.

Un quarto vizio è l'instabilità normativa; per rimanere nell'ambito delle comunicazioni dei dati delle operazioni rilevanti ai fini IVA, dal 1993 ad oggi vi sono stati ben sette interventi normativi che li hanno alternativamente abrogati e reintrodotti.

Un quinto vizio è la debolezza di alcuni provvedimenti di semplificazione. Si potrebbe ottenere molto di più in termini di semplificazione fiscale, se la stessa solerzia nell'affastellare norme e adempimenti si riscontrasse nel rimuovere quelli non pienamente efficaci, nell'ottica di un bilanciamento tra costi imposti e vantaggi attesi.

Un sesto vizio è la frammentazione territoriale: ciascun livello di governo locale manovra o beneficia ad oggi di circa sette tributi. È palese l'urgenza di una razionalizzazione che, riducendone il numero, bonifichi il confuso quadro di discipline ed adempimenti, poiché le imprese non solo si trovano di fronte ad un livello di imposizione declinato in 20 Regioni, 93 Province e 7.978 Comuni, ma devono anche fronteggiare un coordinamento approssimativo delle diverse discipline relative ai tributi locali. Tutte le delibere comunali sono raccolte presso il sito internet del Dipartimento delle finanze, ma non esiste un *database* nel quale sia possibile fare una ricerca: i Comuni inviano ciascuna delibera così come è e così come è essa viene conservata.

Ultimo vizio è lo spregio sistematico di alcune previsioni dello Statuto dei diritti del contribuente, puntualmente derogato o ignorato. Continuamente vengono introdotte norme tributarie retroattive, nuovi adempimenti senza gli opportuni spazi di adeguamento temporale o disposizioni normative oscure e rese scarsamente intelleggibili dai richiami incrociati, anche tramite un uso non coerente delle fonti normative.

Associazione Bancaria Italiana (ABI)

Gianfranco Torriero, Vice direttore generale dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI), ha sottolineato come la volontà di semplificare la normativa fiscale si scontri

(1) Proprio il 27 giugno 2017 il Ministro dell'Economia e delle finanze ha pubblicato con decreto ministeriale le modalità di attuazione delle modifiche introdotte dalla manovra correttiva in tema di scissione dei pagamenti e dell'estensione dell'ambito di applicazione del meccanismo.

con la continua produzione di nuove disposizioni fiscali. A volte la finalità di una norma crea difficoltà operative alle imprese che devono poi attuarla. Un esempio è costituito dalle nuove regole di versamento dell'IVA, il cosiddetto meccanismo della scissione dei pagamenti, lo *split payment*, il fine del quale è l'eliminazione di possibili fenomeni di frode da parte degli operatori inadempienti; tale normativa semplifica effettivamente il processo di accertamento da parte del fisco, ma, al tempo stesso, mettendo in capo al committente il versamento dell'IVA, comporta interventi di adeguamento non privi di costi in risorse finanziarie ed umane.

Le banche rivestono in ambito fiscale un doppio ruolo: quello di contribuenti e quello di intermediari. In qualità di contribuenti, le banche vedrebbero in modo molto positivo la presa diretta dell'utile imponibile dall'utile di bilancio, senza alcuna variazione, tuttavia la Commissione europea, nell'ottica della creazione di una base imponibile comune per le imprese che operano nell'Unione, sta indirizzandosi in modo contrario, pur in assenza di una previa armonizzazione dei principi contabili per le società europee.

Nella veste di intermediari, le banche rielaborano ogni aspetto del cliente in una logica fiscale, in modo differente da quanto accade negli altri Paesi, dove tale ruolo è l'eccezione e non la regola. Occorrerebbe affiancare allo Statuto del contribuente anche uno Statuto degli intermediari, fondato su principi che ne assicurino l'operatività, quali: la decorrenza, ovvero le nuove disposizioni dovrebbero sempre prevedere un tempo adeguato per l'allestimento dei processi amministrativi ed informatici necessari e in nessun caso dovrebbe essere prevista una decorrenza retroattiva; le istruzioni tempestive: le norme quasi sempre necessitano di una interpretazione ufficiale e di atti secondari tecnici o più dettagliati, senza i quali non è possibile mettere a punto le procedure interne che evitino di incorrere in errori; gli aspetti sanzionatori: mancati o tardivi versamenti non dovrebbero essere colpiti dalle medesime sanzioni previste per i

contribuenti, dove possono entrare in gioco elementi di tipo intenzionale; contenimento dei costi: l'amministrazione dovrebbe mettere a disposizione degli intermediari procedure informatiche gratuite; compatibilità degli adempimenti rispetto al contesto operativo: talora il legislatore pecca per eccesso di affidamento circa il grado di conoscenza di fatti personali riferibili al proprio cliente da parte delle banche e degli intermediari finanziari e previsioni normative che presuppongano una tale conoscenza estesa rischiano di risultare inapplicabili o inefficaci.

Agenzia delle dogane e dei monopoli

Giuseppe Peleggi, *Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli*, ha segnalato che dal maggio 2016 è entrato in vigore il nuovo codice doganale e si è introdotta un'ulteriore semplificazione: il fascicolo elettronico. Questo consente di raccogliere i dati in un fascicolo da trasmettere digitalmente all'Agenzia delle dogane e dei monopoli, per presentare, qualora necessario e solo in quel caso, i documenti originali allo sportello doganale; in tal modo la percentuale di sdoganamento della merce entro i cinque minuti ha quasi raggiunto la percentuale del 93%. Negli aeroporti le percentuali sono anche superiori, grazie alla procedura di sdoganamento in volo. Molti indicatori, tra i quali il rapporto *Doing Business* della Banca Mondiale e il *Trading across Border*, collocano le dogane italiane dal cinquantesimo posto del 2015 al primo posto nel 2016 e nel 2017, mentre il *ranking* globale del Paese è passato dal sessantacinquesimo al quarantacinquesimo posto.

Una delle più recenti semplificazioni introdotte è chiamata « GlifItaly » e consiste nella possibilità di apporre sulla merce un *QR code*, con il quale le informazioni che accompagnano la merce sono certificate e si evitano le truffe legate ai siti a specchio. Anche l'utilizzo della *blockchain* determina una riduzione dei costi per la pubblica amministrazione e per gli operatori industriali.

Il problema del dialogo con gli altri operatori pubblici e con le forze di polizia è stato affrontato con lo sviluppo dello Sportello unico doganale e dei controlli (Sudoco). Si è giunti ad un nuovo patto sociale con le imprese, basato sul principio « once »: una sola volta il privato deve dare alla pubblica amministrazione l'informazione richiesta e la pubblica amministrazione deve essere in grado di far circolare quell'informazione al proprio interno.

Si è poi raggiunta una percentuale di adesione al telematico pari al 99,9% con il sistema AIDA ed attualmente lo sforzo della logistica è concentrato sui servizi aggiuntivi alla velocità raggiunta.

Arturo Tiberi, *Direttore centrale Legislazione e Procedure Accise dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli*, ha sottolineato come l'Agenzia delle dogane e dei monopoli sia intervenuta per mettere in pratica quello che il legislatore ha voluto istituire, ovvero la *compliance* che affianca l'attività istituzionale delle agenzie fiscali. Prima di redigere un processo verbale di constatazione, si fa ora partecipare l'utente, che può spiegare le proprie ragioni ed addivenire più facilmente al ravvedimento operoso o al tentativo di mediazione, prima che si finisca nel contenzioso.

Tutta la materia doganale è in stretta correlazione con la normativa europea: il dazio viene rimesso al bilancio comunitario, salvo trattenere una quota, stabilita a livello europeo ogni anno; le accise sono nazionali e portano un gettito pari ai 35-38 miliardi di euro ogni anno, ma risentono di un minimo comunitario, al di sotto del quale non si può scendere, per evitare sanzioni o infrazioni. Tutte le semplificazioni apportate, quindi, non possono essere in contrasto con la normativa europea, ma da questa spesso discendono.

Tra le principali semplificazioni tributarie adottate nell'ultimo biennio, ha ricordato: l'introduzione della rateizzazione del debito d'accisa a favore dei depositari autorizzati; la revisione delle cauzioni dei depositi fiscali di prodotti alcolici; la revisione dei settori d'imposta di birra e vino; la riduzione di oneri amministrativi

riguardanti carrelli elevatori utilizzati nell'attività di carico/scarico delle merci; misure riguardanti il gasolio commerciale; la definizione di controversie in materia di accise ed IVA afferente; l'estensione del diritto al contraddittorio e l'applicazione anche ai tributi di competenza dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli del ravvedimento operoso e degli istituti del reclamo e della mediazione; infine, il riconoscimento della posta elettronica certificata (PEC) quale strumento avente pieno valore di notifica degli atti e delle comunicazioni previsti dalla disciplina delle accise.

Guardia di finanza:

Gen. D. Stefano Screpanti, *Capo del III Reparto « Operazioni » del Comando Generale della Guardia di finanza*, nota che il contrasto all'evasione e alle frodi rappresenta l'obiettivo prioritario della Guardia di finanza, perseguito attraverso due moduli di intervento: indagini di polizia giudiziaria, su delega della magistratura, e verifiche fiscali e controlli, svolti sulla base di un articolato complesso di poteri in via amministrativa. La Guardia di finanza può far leva su due elementi fondamentali: un articolato sistema di banche dati e la possibilità prevista per legge di utilizzare a fini fiscali le risultanze delle indagini di polizia giudiziaria svolte. Fondamentale è anche il controllo economico del territorio, il quale permette di acquisire un'aggiornata conoscenza e una completa padronanza dell'ambiente esterno, delle manifestazioni di ricchezza e delle movimentazioni e degli impieghi di disponibilità patrimoniali e finanziarie più consistenti nei diversi contesti geografici, nonché di cogliere i segnali di legalità che non sono tracciabili con le sole banche dati e le evidenze statistiche.

Il 2016 è stato il primo anno caratterizzato dagli effetti della riforma del sistema sanzionatorio penale e amministrativo-tributario, introdotta dal decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 158, che ha rafforzato il presidio penale per le con-

dotte fraudolente realizzate con documenti falsi o comportamenti simulatori, ampliando lo spettro applicativo delle sanzioni amministrative per le ipotesi di minore gravità, come nel caso di omessa o infedele dichiarazione e mancati versamenti.

Anche per effetto delle modifiche introdotte, si sta facendo molto uso di un importante strumento di aggressione patrimoniale, storicamente utilizzato nell'ambito delle attività di contrasto alle organizzazioni criminali, previsto dal codice delle leggi antimafia del 2011.

Altro importante campo d'azione della Guardia di finanza è il contrasto al sommerso d'azienda, per contrastare il fenomeno dell'evasione totale, posto in essere da soggetti che, pur esercitando attività economiche e professionali, omettono del tutto la presentazione delle dichiarazioni. Accanto a questo, sempre molto intenso è il contrasto al fenomeno del lavoro in nero, irregolare. Nel 2016, sono stati scoperti 4.600 datori di lavoro che hanno impiegato in nero o in maniera irregolare più di 19.000 lavoratori.

Un fronte molto impegnativo per il Corpo è quello del contrasto alle frodi nel settore IVA, soprattutto di tipo carosello; questo meccanismo fraudolento prevede, in genere, l'interposizione fittizia di società di filtro, anche con sedi all'estero, per l'acquisto di merce che viene rivenduta a impresa riconducibile all'organizzazione, a prezzi vantaggiosi, per omettere il pagamento dell'IVA fatturata.

Il contrasto alle frodi all'IVA e al sommerso d'azienda è reso più efficace dalle sinergie di carattere strategico con l'Agenzia delle entrate, la quale ha iniziato ad inviare lettere di invito alla regolarizzazione di profili di irregolarità, le cosiddette « lettere di *compliance* »: è previsto che i nominativi di coloro che non rispondano o intendano accedere al ravvedimento operoso, secondo le lettere indicate dall'Agenzia, vengano segnalati alla Guardia di finanza, che individua i soggetti responsabili di più alte irregolarità, li sottopone a una ulteriore analisi ed effettua i controlli del caso.

Sempre molto impegnativo è il fronte del contrasto all'evasione fiscale internazionale: ci si trova di fronte a trasferimenti di capitali in paradisi fiscali; fittizia residenza all'estero di persone fisiche e società; disciplina dei prezzi di trasferimento irregolarmente applicata; stabili organizzazioni occulte in Italia; utilizzo strumentale dei *trust* e altri schemi societari per finalità evasive. I controlli e le imprese che operano in questo settore presentano connotazioni altamente specialistiche e la Guardia di finanza ha creato una figura professionale specifica, attribuendo la qualifica specializzata in *computer forensics* e *data analysis* a personale che ha seguito un apposito corso di formazione. Anche in questo ambito è fondamentale il coordinamento tecnico-operativo attuato con l'Agenzia delle entrate.

La Guardia di Finanza si sta impegnando per sostenere in maniera concreta le misure che il legislatore ha introdotto per sostenere l'adempimento spontaneo da parte dei contribuenti ai propri obblighi fiscali: il riferimento è al ravvedimento operoso cosiddetto « allargato », ora azionabile anche dopo l'avvio di una verifica fiscale, alla collaborazione volontaria della *voluntary disclosure*, all'adempimento collaborativo per i grandi contribuenti e ai nuovi istituti di dialogo preventivo con le grandi imprese, anche multinazionali. Lo scopo è evitare che il contribuente possa essere controllato per profili di irregolarità che egli stesso ha già autodenunciato.

Nell'ambito di queste nuove forme di dialogo e cooperazione tra fisco e utente si inseriscono gli accordi preventivi per le imprese con attività internazionale e l'evoluzione del *ruling* internazionale, finalizzati a consentire al contribuente di definire preventivamente con il fisco il trattamento fiscale di alcune operazioni di carattere internazionale. Nella medesima dialettica tra amministrazione finanziaria e contribuenti un tema centrale e strategico riguarda la necessità di mettere a punto nuove forme di analisi e monitoraggio per la platea di circa 5 milioni di imprese minori e di lavoratori autonomi

che fanno parte della cosiddetta « fiscalità di massa ». Questo è lo scopo dei nuovi indici di affidabilità fiscale.

È molto difficile, invece, individuare percorsi di semplificazione per quel che concerne la *digital economy*, in merito alla quale interviene l'articolo 1-bis del decreto-legge n. 50/2017, prevedendo una *disclosure* da parte del soggetto economico non residente che opera nel territorio dello Stato.

Molto importanti, infine, sono le novità introdotte nel decreto legislativo n. 231/2007 in materia di normativa antiriciclaggio: è ora prevista la possibilità di utilizzare in via diretta e immediata non solo le informazioni conservate dai soggetti tenuti agli obblighi di adeguata verifica della clientela, bensì tutti i dati e le notizie acquisiti nell'ambito dei controlli e delle ispezioni antiriciclaggio, anche quelle relative all'approfondimento delle segnalazioni per operazioni sospette, nella massima tutela della riservatezza del soggetto segnalante. Questa possibilità consentirà un notevole risparmio di attività istruttorie, assicurando una piena ed efficace interazione fra il procedimento antiriciclaggio e quello amministrativo-tributario.

Professori Pietro Boria e Giuseppe Marini:

Pietro Boria, professore di diritto tributario presso l'università di Roma « La Sapienza », rileva che la semplificazione può essere sviluppata secondo due differenti prospettive: semplificazione formale e semplificazione sostanziale. Nel primo caso, il cambiamento viene attuato attraverso la riduzione degli adempimenti e degli obblighi che il contribuente è chiamato a rispettare, ovvero attraverso la razionalizzazione degli strumenti di controllo: questa è, finora, l'unica strada seguita dal legislatore; nel secondo caso la semplificazione si realizza attraverso un progressivo riordino delle norme di diritto sostanziale che costituiscono l'architettura del vigente sistema fiscale, attraverso un contenimento dell'ipertrofia normativa ed una maggiore razionalità del sistema.

Esistono regole troppo complesse riguardanti, in particolare, il settore delle imposte sui redditi; le imposte dirette comprendono in larga parte la tassazione sui redditi da lavoro dipendente e in piccola parte quella sui redditi da capitale e sono in teoria molto semplici, poiché vi è il meccanismo del sostituto e della ritenuta. Il vero grande problema è quello del reddito di impresa e del reddito da lavoro autonomo. In tale ambito si sta passando dagli studi di settore agli indici di collaborazione e di lealtà fiscale, tuttavia gli studi di settore potrebbero diventare un vero e proprio catasto delle imprese. Si tratterebbe di passare da una logica fiscale ispirata alla tassazione *taylor made* (« cucita » in modo aderente e specifico alle caratteristiche personali di ciascun contribuente) ad una logica *prêt à porter* (impostata in modo standardizzato secondo un modello applicabile ad un gruppo di contribuenti in condizioni omogenee), al fine di assicurare certezza del carico fiscale da pagare, di aumentare la capacità gestionale del tributo da parte dell'amministrazione finanziaria, nonché di ridurre il contenzioso tra fisco e contribuenti. In sostanza, l'imposizione di imprese e professionisti verrebbe affidata alla istituzione di veri e propri *standard* fiscali, definiti per gruppi di soggetti in condizioni economiche omogenee, attraverso la definizione di un meccanismo forfetario di determinazione del reddito di impresa e di lavoro autonomo per tutti i soggetti con un volume di affari contenuto entro dimensioni medie: gli studi di settore.

Il reddito di impresa e di lavoro autonomo di ciascun soggetto dovrebbe essere individuato anteriormente all'inizio del periodo di imposta così da consentire al contribuente di conoscere in via preventiva il carico fiscale da pagare nell'anno; la determinazione forfetaria è limitata alla sola parte attiva e non anche alla parte passiva e non verrebbe dunque eliminata l'attività di controllo e accertamento tributario, da effettuarsi sulla sola parte dei costi deducibili e delle componenti straordinarie del reddito.

Qualora si combinasse tale misura a quella di un abbonamento tributario, sarebbe possibile procedere ad una ripartizione lungo il periodo d'imposta del carico fiscale e la dichiarazione dei redditi manterrebbe la funzione di documento riepilogativo. Questo meccanismo del catasto azzererebbe i problemi di contabilità, salvo i registri IVA, e i problemi di accertamento, salvo le sopravvenienze passive, le plusvalenze, gli oneri straordinari e le operazioni fraudolente.

È stato calcolato che nel lungo periodo il tasso di scostamento degli studi di settore è del 10 per cento, quindi, nel 90 per cento dei casi, gli studi di settore sono ritenuti affidabili.

In merito, invece, agli interventi sulla parte procedimentale, sarebbe auspicabile evitare duplicazioni tra Agenzia delle entrate e Guardia di Finanza, attribuendo a quest'ultima il potere di accertamento.

Giuseppe Marini, *professore di diritto tributario presso l'Università di Roma Tre*, ritiene auspicabile un intervento del legislatore su quattro temi legati alla semplificazione fiscale: la tassazione della casa; il criterio di imputazione temporale nella determinazione del reddito d'impresa; il superamento dell'IRAP; l'abuso del diritto.

In merito alla tassazione sulla casa, è utile sottolineare che sono tassati anche i fabbricati concessi in comodato, i fabbricati sfitti ubicati nello stesso Comune dell'abitazione principale e che è irrilevante per le locazioni non abitative la situazione di morosità del conduttore. Tali circostanze trasformano l'imposizione sul reddito in una periodica imposta patrimoniale. Analogamente, anche il tributo successorio colpisce quasi esclusivamente gli immobili e funge da imposta patrimoniale. Nell'attuale sistema di tassazione degli immobili la ricchezza immobiliare, pur non essendo il presupposto del tributo, rileva come criterio per la sua quantificazione. Al tempo stesso, la IUC (Imposta Unica Comunale), introdotta dalla legge di stabilità 2014, attualmente non esiste. L'IMU e la TASI insistono sugli stessi immobili ed hanno la

medesima base imponibile, risultando dei « doppioni ». Suggestisce, pertanto, di eliminare la TASI; di non accorpare il prelievo sui rifiuti nell'IMU, in quanto sorretti da principi tributari del tutto differenti; di accorpare, invece, nell'IMU tutta l'IRPEF sui redditi fondiari non locati; di attribuire rilevanza alla morosità del conduttore di locazioni commerciali; di escludere da tassazione gli immobili improduttivi di reddito, in quanto la logica impositiva è quella di tassare il patrimonio immobiliare idoneo a consentire il conseguimento di un reddito.

In materia di reddito d'impresa, l'introduzione, con la legge di stabilità 2017, di un regime di contabilità semplificato improntato al criterio di cassa costituisce per le piccole e per le micro imprese, che sono la maggior parte delle imprese operanti nel Paese, un aggravio di oneri e di adempimenti, sicché tali imprese scelgono per lo più il regime di contabilità ordinaria.

Per quel che riguarda l'IRAP, essa si configura come un duplicato dell'imposta sul reddito, se si guarda alle modalità di determinazione della sua base imponibile. Nel momento in cui coincidono le basi imponibili del tributo sul reddito e di quello regionale sulle attività produttive, si colpisce lo stesso soggetto economico moltiplicando gli adempimenti cui è sottoposto. Abrogando l'IRAP, si potrebbe pensare ad un incremento, per l'IRPEF, dell'addizionale regionale e all'introduzione, per l'IRES, di una nuova addizionale regionale.

Infine, nel 2015 vi è stata la riforma dell'abuso del diritto, attuata mediante l'introduzione dell'articolo 10-bis nello Statuto del contribuente e la contestuale abrogazione dell'articolo 37-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973. La novella prevede che « *resta ferma la libertà di scelta del contribuente tra regimi opzionali diversi offerti dalla legge e tra operazioni comportanti un diverso carico fiscale* »: è necessario un chiarimento interpretativo da operarsi in via legislativa, o almeno da parte dell'Agenzia delle entrate, su quali siano le ipotesi di lecito risparmio di imposta.

Federmanager:

Mario Cardoni, *Direttore generale di Federmanager*, evidenzia come il tema della semplificazione sia strettamente legato a quello della complessità normativa. Qualunque operazione di semplificazione rischia di essere di limitata e temporanea portata, se non inserito in un generale contesto di « tregua normativa », ovvero di assenza di importanti modificazioni al quadro tributario generale, per un congruo lasso di tempo. La semplificazione, inoltre, dovrebbe costituire una regola di indirizzo permanente per ogni attività legislativa ed è pertanto auspicabile che le sue linee guida assurgano a disposizioni di rango costituzionale.

In passato si era riposta grande speranza nella disciplina, introdotta nel 2005, dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), che dovrebbe fungere da supporto *ex ante* per le decisioni del legislatore, tuttavia le relazioni AIR risultano quasi sempre assenti per gli atti che riguardano la materia tributaria e, laddove vengano prodotte, la loro qualità rimane scarsa: l'83% di quelle presentate nel 2016 ha richiesto integrazioni sostanziali su sollecitazione del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri. La disciplina dell'AIR, inoltre, avrebbe dovuto agire in stretta correlazione con lo strumento biennale della Verifica di impatto regolatorio (VIR), ma la produzione delle VIR rimane ad oggi del tutto marginale e nessuna è di rilievo per la materia fiscale.

Nota che il sistema fiscale e quello previdenziale presentano rilevanti elementi di integrazione, che, se opportunamente valorizzati, potrebbero portare vantaggi di ampia portata per il Paese, in termini di semplificazione degli adempimenti dei cittadini e delle imprese, attraverso l'implementazione di un'unica grande banca dati per l'economia nazionale.

Al fine di razionalizzare ed ottimizzare i rapporti tra il fisco ed i contribuenti, già esiste uno strumento di enorme rilevanza: lo Statuto del contribuente (legge n. 212

del 2000), ma esso viene continuamente derogato o ignorato, sicché sarebbe auspicabile che le sue disposizioni acquistassero rango costituzionale.

Roberto Betti, *Esperto fiscale di Federmanager*, ha ricordato che, nell'ottica sia di semplificare sia di aumentare il gettito fiscale, nel 2010 fu istituita una Commissione di esperti, presieduta dal dottor Vieri Ceriani, presso il Ministero dell'Economia e delle finanze, al fine di studiare il fenomeno delle cosiddette *tax expenditures*. Per *tax expenditures* si intendono i regimi normativi che comportano scostamenti rispetto ai criteri ordinari di imposizione, in materia di esenzioni o riduzione di aliquote o di imponibile, di detrazioni d'imposta e, in generale, di applicazione di meccanismi impositivi che comportino un diverso e minor pagamento di tributi rispetto a quello che si avrebbe in un regime ordinario. La Commissione stimò che il valore complessivo dell'erosione conseguente a tali voci ammontava ogni anno a circa 150 miliardi di euro e che un minimo numero di aree di erosione — meno del 3 per cento — comportavano una potenziale erosione pari a circa l'80 per cento della somma complessiva di erosione stimata — circa 120 miliardi di euro —, ma che tali aree erano costituzionalmente, economicamente o politicamente « intoccabili », in quanto legate al *welfare*. Si constatò, comunque, che, eliminando anche solo un centinaio delle oltre 240 macro-aree suscettibili di interventi, si sarebbe potuto conseguire un risparmio notevole in termini di controlli ed un introito fiscale pari ad oltre 15 miliardi di euro ogni anno. Si potrebbe riprendere in considerazione tale azione, anche nella prospettiva di una riforma della normativa IRPEF, che si basa su un impianto risalente al 1986 e che vede una forte concentrazione dell'imposta su una platea ristretta di contribuenti, costituiti da lavoratori dipendenti e pensionati, che sostengono il 95 per cento dell'intero gettito.

Appare, poi, ineludibile una riforma del sistema del contenzioso tributario, che costituisce allo stato attuale un rilevante

vulnus nei rapporti tra fisco e contribuenti, istituendo un giudice unico per controversie il cui valore non superi una determinata soglia.

Infine, andrebbero valorizzati e stimolati tra la pubblica amministrazione ed i contribuenti accordi preventivi, vincolanti e limitati nel temo, di determinazione forfetaria delle imposte dovute.

Consulta nazionale dei Caf:

Mauro Soldini, *Coordinatore della Consulta nazionale dei Caf*, ha rimarcato l'impatto molto positivo dell'introduzione del 730 precompilato, evidenziando come i CAF abbiano raggiunto una quota pari al 90 per cento dei modelli inviati. Rimane, comunque, da risolvere la complessità delle circolari contenenti le istruzioni ministeriali per la compilazione del modello, per il controllo dei documenti, per i calcoli per la determinazione delle imposte, che variano ogni anno. Altra criticità è il cosiddetto *digital divide*, ovvero la difficoltà che una parte rilevante dei cittadini ha tuttora nell'approccio con i sistemi informatici.

Si è realizzata una sostituzione del contribuente con l'intermediario nei rapporti con il fisco e questo ha comportato la previsione di forti sanzioni a carico dell'intermediario, per errori o dolo nella dichiarazione dei redditi, obbligando CAF e professionisti a stipulare polizze assicurative onerose. Ha quindi auspicato il ristabilirsi della legittima responsabilità pecuniaria in capo al contribuente e non più all'intermediario; inoltre, la legge di stabilità 2016 ha operato un taglio nei contributi per i compensi per l'attività di assistenza fiscale e questo ha costituito per la categoria un segnale negativo.

Al fine della semplificazione delle procedure, sarebbe opportuno spostare il termine di presentazione del 730 dal 7 luglio al 30 settembre, come previsto per il modello Redditi, mantenendo invariati i tempi di approvazione dei modelli, delle istruzioni e delle procedure di controllo.

Massimo Bagnoli, *Coordinatore della Consulta nazionale dei Caf*, ritiene che la semplificazione sia un valore, al punto tale che in questi tre anni il sistema dei CAF si è impegnato a portare avanti il progetto di dichiarazione precompilata, consentendone la diffusione. Senza il ruolo giocato dai Caf, il numero di dichiarazioni precompilate sarebbe ben inferiore a quello raggiunto in questi tre anni, visto che la complessità del sistema fiscale scoraggia i contribuenti a gestire completamente in proprio la dichiarazione.

Immaginando invece il legislatore, che, per la teoria dei vasi comunicanti, sarebbero esponenzialmente diminuite le dichiarazioni gestite dai Caf e aumentate quelle gestite in proprio dai contribuenti, ha stimato in misura molto ridotta i compensi riconosciuti in questo triennio ai Caf, che ovviamente stanno risentendo di questo taglio.

Viceministro dell'economia e delle finanze, Luigi Casero:

Luigi Casero, *Viceministro dell'economia e delle finanze*, ha evidenziato come l'Italia sia un Paese ad altissima evasione e con un sistema fiscale farraginoso e complesso; la delega fiscale è partita da questi elementi di debolezza per introdurre un sistema più semplice e più vicino al cittadino, attraverso un rapporto preventivo tra contribuente e fisco, in cui il fisco informa il contribuente e l'impresa su cosa fare dal punto di vista della correttezza dell'obbligo fiscale e lo sanziona solo nel caso in cui il contribuente o l'impresa non si adegui.

Uno degli strumenti della delega fiscale è la *cooperative compliance*, uno strumento per le grandi imprese di verifica preventiva per tutti gli adempimenti fiscali, che dà finalmente agli investitori stranieri la certezza del diritto.

Il secondo tipo di strumenti riguarda le piccole e medie imprese: l'elevatissimo numero delle partite IVA non consente un confronto diretto, ma solo massivo, attraverso l'uso di strumenti digitali, che com-

parano i dati in possesso dell'Agenzia delle entrate con gli elementi trasmessi dal contribuente, al quale viene indicato, attraverso una comunicazione preventiva, ogni eventuale scostamento, in modo che questi possa darne spiegazione o correggere l'errore. Per le piccole imprese l'obbligo fiscale potrebbe essere forfettizzato per definirlo in modo certo, benché vi sia il rischio che questo porti ad un pagamento inferiore o superiore rispetto al reddito reale.

Nel caso delle partite IVA e delle relative dichiarazioni IVA esistono tre tipi di mancata dichiarazione: errori per minori versamenti, mancati versamenti per bisogno, azioni fraudolente che comportano mancati versamenti a fronte di chiusure entro i due anni della posizione IVA e di scomparsa del contribuente stesso. La dichiarazione trimestrale comporta che i controlli avvengano effettivamente dopo tre mesi, evitando le evenienze prima richiamate. Nel 2016 sono stati ottenuti quasi 17 miliardi con un'operazione di *compliance*.

Occorre, in ogni caso, semplificare il sistema fiscale, ancora basato sull'imposta di bollo e di registro, eliminando una serie di piccole tasse: dovrebbero esistere soltanto una tassa sui redditi, una tassa sui consumi e una tassa sul patrimonio. Attualmente esistono più di 150 tasse di ogni genere.

Utilissima risulta, poi, la fatturazione elettronica tra privati, che l'Europa chiede di rendere obbligatoria e di realizzare compiutamente; questa tipologia di fatturazione elimina completamente tre tipi su quattro di evasione. La fatturazione elettronica certifica la fatturazione attraverso un *server* centrale pubblico, statale: la fattura emessa passa in un *server* centrale e da questo arriva al cliente; in tal modo l'unico tipo di evasione rimane quella consensuale. Inoltre, la conservazione sostitutiva della fattura di carta non esisterebbe più, poiché la fattura digitale rimarrebbe conservata dal *server* centrale statale e le verifiche avverrebbero nel *server* stesso, senza dover accedere ai documenti nell'azienda sottoposta ad eventuale controllo.

Agenzia delle entrate:

Ernesto Maria Ruffini, *direttore*, ha introdotto la propria relazione notando che semplificare significa essere capaci, a invarianza di risultato, di migliorare l'efficienza delle risorse per ottenerlo; questo implica per l'amministrazione finanziaria un doppio ruolo: essa deve semplificarsi e deve semplificare le proprie modalità di interlocuzione col contribuente, soprattutto rendendo più comprensibile il proprio linguaggio. Occorre anche migliorare la comunicazione dell'amministrazione con le imprese, rendendo evidenti i vantaggi, ad esempio, che il servizio di incrocio dei dati delle fatture porta loro; infatti, le aziende possono avvalersi delle norme di favore in materia di ravvedimento anziché essere sottoposte a distanza di anni a controlli e verifiche. In tal senso l'Agenzia ha accolto con favore la proposta del Ministro dell'Economia e delle finanze di programmare un tavolo di confronto con gli ordini professionali e le associazioni rappresentative delle imprese, al fine di stabilire un definitivo calendario condiviso delle scadenze.

In merito ai servizi dell'Agenzia delle entrate, ha particolare rilievo la dichiarazione precompilata, introdotta dal Governo nel 2015, che ha registrato un incremento costante negli anni delle dichiarazioni trasmesse direttamente dal cittadino, senza l'intervento di intermediari. Da tale innovazione sono derivate: una ulteriore semplificazione del modello 770; la predisposizione più strutturata delle lettere di *compliance*; la disponibilità per i cittadini di informazioni di dettaglio sulle spese sanitarie sostenute, accedendo al sistema Tessera Sanitaria; la conoscenza da parte del cittadino di oneri detraibili e deducibili, con riferimento a spese di cui prima ignorava la relativa agevolazione fiscale. È stato inoltre previsto per i cittadini l'accesso alla dichiarazione precompilata anche con le credenziali dispositive dell'INPS, di NoiPA e della Guardia di Finanza, oltre che con la consueta Identità Digitale SPID. Il servizio *on line* CIVIS

consente di chiedere direttamente in rete l'assistenza sulle comunicazioni di irregolarità e sulle cartelle di pagamento che scaturiscono dal controllo automatizzato delle dichiarazioni, nonché di inviare documenti richiesti a seguito di controllo formale e di rettificare le deleghe di pagamento F24.

Anche l'introduzione della dichiarazione di successione telematica ha consentito una notevole riduzione degli adempimenti degli eredi, poiché ha integrato i servizi fiscali e quelli catastali, eseguendo automaticamente l'aggiornamento delle intestazioni catastali.

In ambito catastale, l'Agenzia ha realizzato un servizio gratuito di consultazione *on line* della banca dati catastale e ipotecaria, relativamente agli immobili di cui la persona fisica o società risulti titolare, anche per quota, del diritto di proprietà o di altri diritti reali di godimento; è inoltre disponibile il servizio « Risultanze catastali », che consente di visualizzare l'elenco delle proprietà immobiliari di un soggetto identificato tramite il suo codice fiscale e, nel caso in cui un contribuente rilevi un errore nei dati catastali registrati, può utilizzare un servizio di libero accesso, sul sito dell'Agenzia delle entrate, di richiesta di correzione dei dati catastali.

Per i professionisti l'Agenzia ha sviluppato i servizi telematici DOCFA, per i fabbricati, e PREGEO, per i terreni, rispettivamente per la predisposizione degli atti di accatastamento e variazione dei fabbricati e per informatizzare tutti i modelli di denunce e istanze relative ai terreni.

In merito alla lotta all'evasione fiscale, l'Agenzia promuove la *compliance*, il cui percorso è iniziato con la legge di stabilità 2015, in base alle linee guida OCSE, e il potenziamento degli strumenti di contrasto delle frodi, attraverso un monitoraggio più attento dei comportamenti dei soggetti ad elevato rischio e una selezione dei contribuenti a basso rischio, rispetto ai quali la ricerca di errori comporta disconomie e una percezione negativa dell'operare del fisco.

Digitalizzare il momento di certificazione delle cessioni/prestazioni e degli ac-

quisti, agendo a monte del processo contabile su cui si innestano le norme fiscali, rappresenta la via per razionalizzare e, quindi, semplificare gli adempimenti tributari e, parallelamente, può essere la via per reimpostare il rapporto « controllore-controllato », tra l'Amministrazione finanziaria e il contribuente, orientando fortemente quest'ultimo verso la collaborazione e la cooperazione. La trasmissione dei dati fattura rappresenta un'evoluzione e razionalizzazione di una serie di adempimenti comunicativi, alla quale si aggiunge la trasmissione trimestrale dei dati riepilogativi delle liquidazioni IVA.

Per quanto riguarda la memorizzazione elettronica e la trasmissione telematica dei dati dei corrispettivi, l'Agenzia ha elaborato specifici servizi *on line*, i quali trasmettono i dati dei corrispettivi mediante un *file* XML sigillato elettronicamente. Nel contempo, sono state definite le specifiche tecniche di un nuovo strumento denominato « Registratore Telematico » (RT), il quale rappresenta un'evoluzione degli attuali registratori di cassa, che con il tempo dovrebbe sostituire.

Un altro strumento di lotta all'evasione fiscale è l'adozione degli Indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA), in sostituzione degli studi di settore; essi superano il concetto di esame della singola annualità, che può essere positiva o negativa, a seguito di eventi non ricorrenti, ed avranno una revisione biennale anziché triennale. Agli ISA saranno correlati specifici benefici premiali per i contribuenti che avranno un indice di affidabilità sufficientemente elevato.

5. Gli elementi di contesto

Dalle audizioni si trae un quadro in chiaroscuro, peraltro noto nelle sue caratteristiche generali, che vale però la pena richiamare. In particolare vanno sottolineate due questioni: quella culturale e quella strutturale del sistema impositivo italiano.

Nella questione culturale rientra la reciproca diffidenza tra cittadini e Stato: i primi hanno spesso difficoltà ad accettare

senza riserve il loro ruolo di contribuenti, sancito dall'articolo 53 della Costituzione (« Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva »). Da tale difficoltà derivano una diffusa elusione ed evasione fiscale, che a loro volta determinano un atteggiamento di diffidenza delle istituzioni, spesso portate a trattare i contribuenti come potenziali evasori. Questo circolo vizioso poggia su due elementi fondamentali, che nel contempo alimenta:

la non eccelsa qualità media dei servizi pubblici erogati non invoglia i cittadini al pagamento delle imposte e costituisce un alibi per quanti vi si sottraggono, in tutto o in parte;

l'elusione e l'evasione — di cui per lungo tempo non ci è seriamente preoccupati, quasi dandole per scontate — inducono lo Stato e gli enti locali a gravare ancora di più su coloro che si comportano correttamente e ad escogitare un sistema fiscale estremamente complesso, caratterizzato da una vasta quantità di tributi, di adempimenti e di scadenze.

La questione culturale si traduce quindi in una complessità strutturale difficilmente aggredibile, perché una seria, complessiva riforma del sistema impone un orizzonte temporale lungo per poter condurre un'analisi scrupolosa ed esaustiva dello stato dell'arte e un equilibrato bilanciamento degli interessi. Prevale invece — come per certi versi è fisiologico — la ricerca del gettito, procedendo per aggiustamenti successivi e con misure il cui impatto non sempre viene accuratamente valutato *ex ante*. Di qui nascono il moltiplicarsi degli adempimenti e delle scadenze, la volatilità delle norme e la loro stratificazione, nonché la sostanziale disapplicazione dello Statuto del contribuente. In più, « l'eterna transizione » nei rapporti finanziari tra Stato e autonomie territoriali si traduce in « instabilità e provvisorietà dei rapporti finanziari e della distribuzione del potere di entrata e di quello di spesa. [...] Alla transizione consegue incertezza e alla incertezza si

accompagna la indeterminatezza delle responsabilità »⁽²⁾. Sotto questo profilo, la vecchia imposta di famiglia, applicata nel periodo 1868-1974, pur non senza criticità, aveva il vantaggio di consentire ai comuni di avere una fotografia dell'agiatezza dei nuclei familiari e ai contribuenti di valutare come i comuni di residenza impiegavano i soldi percepiti con l'imposta.

Ancora, a rendere più complesso il quadro, si aggiunge « l'area della amplissima forbice aperta dalla dialettica tra la regola (il principio generale dell'imposizione fiscale) e l'eccezione (la deviazione legale da questo principio, via esenzioni, agevolazioni, regimi sostitutivi di favore, etc.) »: il gruppo di lavoro sull'erosione fiscale, chiamato dal Ministro dell'economia e delle finanze *pro tempore* Giulio Tremonti ad analizzare questo ambito, ha censito e classificato, nella sua relazione finale⁽³⁾, ben 720 misure che costituiscono eccezioni alle regole, in quanto prevedono esenzioni, agevolazioni, regimi sostitutivi di favore⁽⁴⁾.

Da allora il processo conoscitivo è stato implementato con l'articolo 1 del decreto legislativo n. 160/2015, il quale ha disposto che allo stato di previsione dell'entrata sia allegato un rapporto annuale sulle spese fiscali, « che elenca qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore, derivante da disposizioni normative vigenti »⁽⁵⁾. La stessa norma prevede che la Nota di aggiornamento del Docu-

(2) Così, testualmente, si esprime la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale nella terza relazione sullo stato di attuazione approvata nella XVII legislatura (Doc. XVI-bis, n. 6, pag. 7).

(3) La relazione finale del gruppo di lavoro coordinato dal dott. Vieri Cerani — da cui è tratta la citazione — è disponibile al seguente indirizzo: http://www.tesoro.it/primopiano/documenti/20111229/Relazione_finale_del_gruppo_di_lavoro_sull'erosione_fiscale.pdf.

(4) Nel 2016 gli esperti hanno censito — sommando tributi erariali e tributi locali — 610 misure diverse, con un impatto finanziario pari a 76,5 miliardi di euro. Si veda in proposito il dossier pubblicato sul sito web dell'Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica: <http://www.senato.it/4746?dossier=2216>.

(5) La redazione del rapporto è affidata ad una Commissione istituita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze il 28 aprile 2016.

mento di economia e finanza (DEF) sia corredata da « un rapporto programmatico nel quale sono indicati gli interventi volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali in tutto o in parte ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che si sovrappongono a programmi di spesa aventi le stesse finalità, che il Governo

intende attuare con la manovra di finanza pubblica ». La Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2017 ha censito 468 spese fiscali, innovativamente classificandole in base alla missione del bilancio dello Stato cui fanno riferimento. Il quadro che emerge per il 2017 è illustrato nella seguente tabella.

NATURA	SPESE FISCALI	PERCENTUALI	BENEFICIARI	PERCENTUALI	AMMONTARE 2017 (in milioni di euro)
DETRAZIONI	41	8,8%	46.548.865	41,1%	-11.807,1
DEDUZIONI	37	7,9%	28.431.312	25,1%	-4.719,6
DETRAZIONI/ DEDUZIONI	7	1,5%	18.525	0,0%	-17,5
ESENZIONI	132	28,2%	13.742.397	12,1%	-4.506,2
REGIMI SPECIALI	35	7,5%	1.401.511	1,2%	-1.980,2
REGIMI FORFETARI	13	2,8%	3.598.682	3,2%	-684,8
CREDITI DI IMPOSTA	36	7,7%	18.673	0,0%	-1.664,5
ESCLUSIONI	60	12,8%	5.354.835	4,7%	-3.824,1
REGIMI SOSTITUTIVI	20	4,3%	1.808.729	1,6%	-3.696,2
RIDUZIONI DI ALIQUOTE	29	6,2%	436.153	0,4%	-4.315,8
IMPOSTE IN MISURA FISSA	17	3,6%	384.808	0,3%	-941,0
ALTRO	41	8,8%	11.563.845	10,2%	-16.369,0
	468	100%			

Infine, non vanno dimenticate le clausole di salvaguardia che devono essere disinnescate ogni anno con la legge di bilancio per scongiurare aumenti sostan-

ziosi dell'aliquota IVA e delle accise. La tabella che segue dà chiaramente conto della situazione, che evidentemente pregiudica risolutivi interventi riformatori.

	2017	2018	2019	2020
Aliquota Iva 10% al 13%	0	(11,5%) 3.479	(12%) 4.638	(13%) 6.957
Aliquota Iva 22% al 25%	0	(25%) 12.264	(25,4%) 13.899	(24,9%) 11.855
Incremento accise	0	0	350	350
TOTALE CLAUSOLE	0	15.742,5	18.887	19.162

Quasi tutti questi elementi sono emersi nel corso delle audizioni, unitamente alla percezione delle novità registrate negli ultimi anni, già segnalate nel programma dell'indagine, che consistono in un (faticoso e progressivo) cambio di paradigma nei rapporti tra amministrazione fiscale e contribuenti, ispirato a quella che con termine anglosassone si definisce *compliance*, che si potrebbe forse tradurre come una reciproca, piena lealtà. In un rapporto leale, da un lato l'amministrazione fiscale si impegna a non « perseguire » i contribuenti onesti e questi ultimi, a loro volta, si impegnano ad essere trasparenti riguardo ai loro patrimoni e alle loro entrate; il potere di accertamento è sostituito, là dove possibile, con la consulenza a monte e la previa definizione del tributo. Nel loro impegno per la trasparenza i contribuenti sono supportati dall'amministrazione, con misure che oggi non sempre vanno nel senso della semplificazione, talora imponendo oneri di vario genere, che in qualche caso duplicano gli adempimenti, come segnalato in numerose audizioni.

Tutte queste misure dovrebbero contribuire a « fidelizzare » i contribuenti e a ridurre l'estesa area dell'evasione fiscale; soltanto così ci si potrà porre l'obiettivo di una riduzione del carico fiscale, possibile solo se esso è equamente ripartito tra tutti i soggetti. Come già accennato, soltanto negli ultimi anni la questione è diventata di qualche interesse per la politica, che ha iniziato a preoccuparsi dell'economia non osservata, promuovendone il costante monitoraggio da parte di una Commissione, chiamata a redigere una relazione annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva. Nell'economia non osservata rientrano l'economia malavitosa, l'economia irregolare e l'economia informale. La seconda relazione redatta dalla Commissione⁽⁶⁾, allegata alla Nota di ag-

giornamento del Documento di economia e finanza 2017, stima in quasi 35 miliardi il mancato gettito IVA per il 2015, pari al 26,4 per cento dell'imposta che potenzialmente si sarebbe dovuta riscuotere, con un'incidenza sul PIL pari al 2,1 per cento⁽⁷⁾. La seconda relazione, Sono cifre che mettono chiaramente in luce — escludendo ovviamente l'economia malavitosa — l'esistenza di un doppio binario, riassumibile nella domanda che tanti cittadini si sentono rivolgere quotidianamente: « Con la fattura o senza ? ». Al fine di evitare che la domanda venga posta o riceva risposta positiva, sancendo un'alleanza tra le due parti del contratto a scapito dello Stato, i casi nei quali si è sperimentato un conflitto di interesse tra acquirente e venditore (garantendo al primo ampie detrazioni fiscali) hanno dato buona prova. Le detrazioni in materia edilizia ed energetica hanno consentito di far emergere un importante fatturato.

6. Le semplificazioni necessarie

Il nesso tra la questione culturale e l'assetto del sistema fiscale è stato enfatizzato dal direttore dell'Agenzia delle entrate, che si è posto l'obiettivo di un « cambiamento culturale », sostenendo « che l'amministrazione finanziaria deve svolgere un doppio ruolo, attivo e passivo, nella semplificazione: deve « semplificarsi »

riferite all'anno precedente, possono essere ascritte su base permanente ai risultati dell'attività di contrasto e prevenzione dell'evasione fiscale e contributiva, nonché di miglioramento dell'adempimento spontaneo, di cui al comma 4, lettera e), al netto di quelle necessarie al mantenimento dell'equilibrio di bilancio e alla riduzione del rapporto tra il debito e il prodotto interno lordo, sono attribuite al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, le cui dotazioni possono essere destinate soltanto ai fini indicati dalla normativa istitutiva del Fondo medesimo ».

(7) La Commissione calcola che complessivamente, nel 2015, sono venuti a mancare al fisco oltre 85 miliardi, di cui più di 72 miliardi ascrivibili all'occultamento di base imponibile ed imposta e quasi 13 miliardi dovuti a mancati versamenti o errori: oltre ai quasi 35 miliardi di mancato gettito IVA la Commissione stima quasi 31,6 miliardi di mancato gettito IRPEF da lavoro autonomo e di impresa, 10,3 miliardi di IRES e 6,2 miliardi di IRAP.

(6) La prima relazione (in attuazione dell'articolo 2 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 160, che ha introdotto l'articolo 10-bis.1 nell'ambito della legge di contabilità pubblica n. 196 del 2009) era stata allegata alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2016 (Doc. LVII, n. 4-bis, allegato II). La disposizione citata dispone: « Le maggiori entrate che, sulla base delle risultanze

(in termini di diffusione di un cambiamento culturale nell'approccio alla propria funzione e in termini di organizzazione interna delle attività e dei servizi) e deve « semplificare » le proprie modalità di interlocuzione col contribuente, individuando forme di erogazione dei propri servizi idonee a venire incontro alle esigenze quotidiane degli utenti. Sul tema dialogo, l'Agenzia può e deve fare ancor meglio e di più. Semplificarsi significa anche eliminare inutili burocrazie e soprattutto rendere più comprensibile il linguaggio ». Per questo ha manifestato l'intenzione di « istituire una sorta di task force in Agenzia che si dedichi a semplificare i linguaggi, le forme con cui ci rapportiamo a milioni di cittadini, e non soltanto agli intermediari fiscali ».

La semplificazione è quindi la porta di ingresso al cambiamento culturale e alla rivisitazione del sistema fiscale, che dovrebbe porsi i seguenti obiettivi di carattere generale:

ridurre il numero dei tributi a livello statale e locale, evitando le sostanziali duplicazioni oggi esistenti (l'esempio classico è la duplicazione IMU-TASI) e compiendo una riflessione sulle addizionali, che per loro natura non evidenziano il nesso pagamento delle imposte – erogazione dei servizi e quindi non consentono l'emersione delle responsabilità;

accorpare le scadenze: l'Agenzia delle entrate – lo ha detto il direttore nella sua audizione – « ha accolto con particolare favore la proposta del MEF di programmare un tavolo di confronto con gli ordini professionali e le associazioni rappresentative delle imprese al fine di stabilire un definitivo calendario condiviso delle scadenze, che consenta di evitare a monte la richiesta di proroghe ». È rimasto tuttora inattuato – e dovrebbe invece costituire un faro per il legislatore – l'articolo 29 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, che nella vigente formulazione recita: « Gli atti normativi del Governo e gli atti amministrativi a carattere generale delle amministrazioni dello Stato, degli enti pubblici nazionali e delle agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, fissano la data di decorrenza dell'ef-

ficacia degli obblighi amministrativi introdotti a carico di cittadini e imprese, al 1° luglio o al 1° gennaio successivi alla loro entrata in vigore, fatta salva la sussistenza di particolari esigenze di celerità dell'azione amministrativa o derivanti dalla necessità di dare tempestiva attuazione ad atti dell'Unione europea. »;

rivisitare le misure che costituiscono eccezioni alle regole, in quanto prevedono esenzioni, agevolazioni, regimi sostitutivi di favore, al fine di valutarne una razionalizzazione e una stabilizzazione;

generalizzare – anche con regimi di carattere sperimentale – il conflitto di interessi tra contribuenti per favorire l'emersione dell'evasione fiscale;

portare avanti il processo di digitalizzazione, che già ha prodotto importanti risultati anche nel settore doganale, e che è fondamentale sia per la migliore erogazione dei servizi fiscali sia a presidio della legalità. Nell'implementare la digitalizzazione sarà indispensabile evitare le disfunzioni, le duplicazioni e le complicazioni da più parti denunciate;

rispettare le previsioni dello Statuto del contribuente, la cui costante elusione è stata richiamata in quasi tutte le audizioni.

7. Conclusioni

L'indagine conoscitiva, grazie alla qualità delle audizioni e delle memorie pervenute, ha consentito una approfondita verifica dello stato dell'arte e la formulazione di talune proposte.

Soprattutto, l'indagine conoscitiva dovrebbe costituire il primo passo per sviluppare una riflessione comune tra Parlamento, Governo e stakeholder che affronti e punti a sciogliere il nodo cambiamento culturale – struttura del sistema impositivo.

I progressi degli ultimi anni – pur non sempre lineari e costanti – sembrano andare nella giusta direzione e in un cambio di paradigma nei rapporti tra fisco e contribuente. Si perpetua, però – in questo come in molti ambiti – una stratificazione e una instabilità delle norme che comportano incertezze e moltiplicano gli adempimenti.

A tale riguardo, la Commissione non può che rilanciare uno dei temi posti a fondamento dell'indagine, richiamando in conclusione le auree e disattese regole contenute nello statuto del contribuente: sulla chiarezza e trasparenza delle disposizioni tributarie (articolo 2); sulla loro efficacia temporale (articolo 3); sul divieto di utilizzare il decreto-legge per disporre « l'istituzione di nuovi tributi » o « prevedere l'applicazione di tributi esistenti ad altre categorie di soggetti » (articolo 4).

Da tali regole sembra anche emergere — nello statuto del contribuente — una netta preferenza per gli strumenti legisla-

tivi ordinari, che invece costituiscono l'eccezione rispetto all'uso consolidato e intrecciato di decretazione d'urgenza e legislazione delegata. Anche su questo, forse, si dovrebbe compiere una riflessione, per ricondurre alla normalità un settore cruciale e indubbiamente sotto stress, soprattutto dopo la prolungata crisi economico-finanziaria degli ultimi anni. Il ritorno ad una situazione più serena sotto questo profilo potrebbe e dovrebbe indurre il legislatore ad interventi più ordinati e meditati, per le vie ordinarie, al fine di dare stabilità e univoca direzione alla normativa in materia fiscale.

