

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LA SEMPLIFICAZIONE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

6.

SEDUTA DI MARTEDÌ 4 APRILE 2017

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BRUNO TABACCI

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i>	3
SULLE SEMPLIFICAZIONI POSSIBILI NEL SETTORE FISCALE	
Audizione di rappresentanti di Confprofes- sioni:	
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i>	3, 7, 8
Carunchio Luigi, <i>Responsabile del settore fiscale di Confprofessioni</i>	3, 7

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
BRUNO TABACCI

La seduta comincia alle 13.40.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

**Audizione di rappresentanti
di Confprofessioni.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel settore fiscale, l'audizione di rappresentanti di Confprofessioni.

Sono presenti il dottor Luigi Carunchio, responsabile del settore fiscale, il dottor Francesco Monticelli, responsabile del Centro studi – settore lavoro, e la dottoressa Lucilla Deleo, consulente per i rapporti istituzionali, che ringrazio per la presenza.

Do quindi la parola al dottor Carunchio.

LUIGI CARUNCHIO, *Responsabile del settore fiscale di Confprofessioni*. Onorevole presidente, onorevoli deputati e senatori, la proposta e la valutazione delle politiche di semplificazione fiscale all'esame di questa Commissione bicamerale riveste una delle sfide più impegnative e decisive per il futuro del nostro Paese.

La materia fiscale è infatti lo specchio del rapporto tra Stato e cittadini, ma anche il termometro della qualità della nostra 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 istituzionali nei confronti del nostro Paese, derivano dalla complessità del nostro sistema fiscale. Non è solo una questione di carico fiscale eccessivo, ma è soprattutto un problema di eccesso di intermediazione burocratica e di complessità del quadro normativo.

Negli ultimi anni, i diversi Governi che si sono succeduti hanno perseguito l'obiettivo della semplificazione fiscale e amministrativa. Troppo spesso, però, tali interventi si sono rivelati come il frutto di posizioni utili da spendere sul mercato elettorale, senza peraltro riuscire a incidere significativamente sui reali fabbisogni di semplificazione dei cittadini, delle imprese e dei professionisti nel loro rapporto con il fisco.

In un settore tanto complesso come quello della normativa fiscale non si può più improvvisare e crediamo che l'obiettivo della semplificazione possa essere raggiunto soltanto a due condizioni. La prima riguarda gli adempimenti di attuazione ed esecuzione delle norme generali: se 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 coinvolgimento delle categorie coinvolte nei processi amministrativi e fiscali. In settori tanto complessi, nei quali si determina una necessaria collaborazione tra la pubblica amministrazione e i professionisti, intermediari e privati, la condivisione degli obiettivi di semplificazione è un requisito essenziale di precisione tecnica e di funzionalità del sistema.

Nella stagione delle recenti riforme fiscali, questa attenzione alla condivisione con le parti sociali è diventata purtroppo insoddisfacente. Alcune delle semplificazioni recentemente sbandierate sono avvenute sulla pelle dei professionisti. L'alleggerimento di un'attività amministrativa si è infatti tradotto in un aggravio delle incombenze a carico dei professionisti, spesso senza alcuna contropartita e, soprattutto, senza alcun beneficio reale per i cittadini.

Vorremmo rappresentare alla vostra Commissione e, tramite questa, a tutto il Paese, che i liberi professionisti non sono un ostacolo alla modernizzazione e alla sburocratizzazione della macchina dello Stato, ma possono e devono essere considerati un *partner* strategico per il Governo e il Parlamento, soprattutto quando si tratta di individuare e condividere le misure di semplificazione, a vantaggio del miglior funzionamento di processi complessi e, indirettamente, della crescita economica del Paese. È con questo spirito e in questa prospettiva che interveniamo oggi in audizione, davanti alla vostra Commissione, mettendo al servizio di un'agenda per le semplificazioni fiscali tutte le nostre competenze, frutto dell'esperienza quotidiana di migliaia di professionisti e delle analisi delle nostre libere associazioni, incessantemente al lavoro per promuovere la cultura professionale in questo settore.

Tra le linee di azione della nostra proposta, c'è innanzitutto la programmazione delle politiche fiscali. Occorre abbandonare la stagione delle misure *una tantum* e a efficacia temporale limitata, preferendo misure permanenti, strutturali e con effetti programmati nel tempo, che sappiano diffondere la giusta fiducia nella durata delle politiche fiscali, così da favorire gli investimenti economici in Italia e rendere possibile una pianificazione fiscale soddisfacente.

Passando alla manutenzione del sistema normativo fiscale, occorre considerare che la molteplicità degli interventi che si sono susseguiti negli anni ha determinato una complessità ingovernabile di fonti normative in questo settore. È urgente un'opera di paziente ricompilazione delle diverse

disposizioni, da accompagnare con strumenti di tecnica legislativa utili a impedire l'adozione di interventi abrogativi sordinati rispetto alla novella dei testi unici in materia. Ormai siamo a una legislazione a buccia di cipolla, dove si susseguono provvedimenti che coprono altri provvedimenti.

Con riguardo allo snellimento degli adempimenti e all'informatizzazione: esiste certamente lo spazio per abolire diversi adempimenti superflui, anche attraverso la maggiore digitalizzazione e informatizzazione del sistema fiscale. In questa prospettiva, il fisco telematico potrà condurre un notevole risparmio per l'amministrazione finanziaria, come già sperimentato fino a oggi, e una riduzione delle informazioni scambiate con la valorizzazione delle banche dati.

Consentitemi ora di esporre più nel dettaglio i contenuti di queste tre linee d'azione, prima di soffermarmi, in conclusione, su due settori particolarmente delicati in cui riteniamo prioritario apportare gli interventi di semplificazione.

Nella prospettiva di una politica che intervenga sul complessivo impianto della fiscalità, occorre perseguire una programmazione di lungo periodo. Perché ciò avvenga, in una democrazia sovente conflittuale come la nostra, è necessario che le politiche fiscali siano condivise con le forze sociali e tra i partiti politici, e non imposte a colpi di maggioranza, o calate dall'alto sulle categorie produttive. Nello specifico, segnaliamo l'urgenza di definire con certezza le aliquote IVA, ponendo fine ai dubbi che aleggiavano attorno a questo tema impedendo un'efficace programmazione degli investimenti dei privati.

Lo stesso vale per la tassazione sugli immobili, che nell'ultimo decennio è stata oggetto di altalenanti e incomprensibili interventi, così come per le detrazioni fiscali, settore in cui vige un tasso di creatività francamente inopportuno.

È poi da scoraggiare il ricorso a *bonus* e dirigersi, invece, verso un'effettiva e duratura riduzione del costo del lavoro e verso lo sviluppo di strutture di *welfare* che siano veramente adeguate.

Un'attenzione particolare, anche in ragione della nostra qualità di rappresentanti del comparto di tutte le libere professioni, deve essere dedicata agli studi di settore e alla loro recente riforma. In principio, Confprofessioni l'aveva valutata con favore, ma essa testimonia ancora una volta quanto variabile sia il quadro normativo in materia.

Come è noto, la conclusione dell'operatività degli studi di settore comporterà la nascita degli indici di affidabilità. Coloro i quali risulteranno affidabili in base ai nuovi parametri in corso di predisposizione accederanno a un regime premiale, il quale consiste nella riduzione dei termini dell'accertamento fiscale. La natura di questa premialità suscita peraltro non poche perplessità. Il contribuente affidabile, infatti, non ha nulla da temere in sede di verifica. Sarebbe invece più opportuno prevedere, per i soggetti affidabili, altri tipi di vantaggi, ad esempio orientati all'esonero di adempimenti ulteriori.

Un altro profilo che interessa da vicino il settore del lavoro autonomo è quello dei regimi fiscali agevolati. Le ultime manovre fiscali hanno visto il legislatore optare per nuovi sistemi agevolativi, non sempre coordinati tra loro. In linea generale, il ricorso alla riforma fiscale come leva per le politiche economiche contingenti non è lungimirante. Tali metodi possono produrre inversioni di tendenza e favorire la crescita nel breve periodo, ma nel lungo periodo sono nocivi perché indeboliscono la chiarezza del sistema regolativo, inducono la percezione della precarietà dei benefici e delle condizioni economiche, scoraggiando gli investimenti di lungo periodo; ciò, in particolare, si verifica per gli investimenti di capitali stranieri, che mirano anzitutto alla stabilità del contesto normativo, fiscale e di giustizia del Paese in cui ci si stabiliscono.

Le manovre finanziarie devono intervenire sull'economia più che sulla fiscalità. Gli interventi a sostegno di determinate categorie di soggetti e di determinati settori economici devono dunque essere condotti sviluppando i servizi e le infrastrutture di supporto. Si tratta di interventi più com-

plici da programmare e implementare, ce ne rendiamo conto, ma questa è la strada maestra.

La seconda esigenza da tenere in debita considerazione attiene alla chiarezza del sistema normativo. Lo statuto del contribuente è improntato a questi principi, ma sappiamo che le sue indicazioni sono rimaste lettera morta. Occorre, a nostro avviso, recuperare lo spirito e superare gli stessi obiettivi dello statuto del contribuente, dando vita a uno sforzo di ricompilazione e sistemazione della normativa in materia fiscale. Vi è la possibilità di raccogliere e coordinare la normativa in alcuni complessi normativi, come un testo unico delle imposte sui redditi e un testo unico sul registro, testi unici in materia di IVA, di accertamento e di riscossione.

Bisogna poi sviluppare strumenti di autovincolo legislativo, che impongano l'utilizzo dell'abrogazione espressa e del coordinamento con tali testi unici, ai fini di una corretta manutenzione dei complessi normativi.

In questa prospettiva, ci teniamo a ribadire un obiettivo che costituisce da anni una priorità nelle richieste dei liberi professionisti che si interfacciano quotidianamente con l'amministrazione fiscale. È imprescindibile stabilire un calendario rigoroso per gli adempimenti fiscali, concertato con le rappresentanze istituzionali e associative dei professionisti. La qualità del lavoro di intermediazione svolto dal professionista impone questa regola, di rispetto prima ancora che di semplificazione, a beneficio di tutti gli interessi coinvolti e nella prospettiva di ricucire le tensioni che si sono venute a creare, tra privati e professionisti da una parte, e amministrazione fiscale dall'altra.

Una terza linea di azione – forse meno generale ma non per questo meno rilevante nella vita quotidiana del contribuente e dell'amministrazione fiscale – concerne la semplificazione degli adempimenti. Mi riferisco, ad esempio, all'esenzione dalla trasmissione dei dati dello spesometro per tutti coloro che assolvono già alla trasmissione dei dati all'Agenzia delle entrate, come

coloro che effettuano la comunicazione dei dati ai sensi del sistema tessera sanitaria.

Un contributo determinante alla semplificazione dei flussi comunicativi può venire inoltre dall'avanzamento degli sforzi, in parte già compiuti, verso una maggiore digitalizzazione dell'amministrazione fiscale. La strada tracciata dal modello 730 precompilato è certamente da seguire, anche se, pure in quell'ambito, non mancano criticità, come avrò modo di dire in seguito.

Si potrebbe ulteriormente affinare il sistema di premialità estendendolo a tutti i contribuenti che decidano di optare per l'utilizzo degli strumenti digitali, come, ad esempio, la fatturazione elettronica *business to business*, e le operazioni di fatture attive e passive. Tale adempimento è, e dovrà rimanere, facoltativo, prevedendo per tutti i contribuenti che decidono di aderire a tale meccanismo una serie di premialità. Infatti, a livello europeo non esiste alcun obbligo della fatturazione elettronica, ma esclusivamente un coordinamento delle norme europee in materia di fatturazione.

L'ultima direttiva europea in materia, la 2010/45/UE, recepita in Italia con la legge n. 228 del 2012, ha stabilito la parità di trattamento tra fattura elettronica e fattura cartacea. Le imprese sono libere di inviare e ricevere fatture elettroniche, a condizione che effettuino controlli di gestione affidabili tra fattura e cessione di beni e prestazioni di servizi. La semplificazione potrebbe prevedere che la fattura elettronica sia accompagnata da un sistema di verifica della corrispondenza tra i dati contenuti nel flusso trasmesso all'Agenzia delle entrate e la documentazione di base a supporto dell'operazione. Tale sistema di controllo potrebbe essere affidato a certificatori esterni, ad esempio ai commercianti.

Questo è molto importante, perché con la fatturazione B2B obbligatoria, e quindi con la liquidazione precompilata automatica delle operazioni IVA e delle dichiarazioni dei redditi, verrebbero a mancare ai professionisti — e non perché si intenda tutelare i professionisti, ma proprio perché è un problema sociale — 4 milioni di partite IVA sul totale di 5 milioni, perché un mi-

lione è regime ordinario. Questo porterà, se non ci sarà un ruolo di certificatore del professionista, a un problema di previdenza. Oggi il 90 per cento dei professionisti che si occupano di fiscalità si occupa esclusivamente dell'elaborazione di dati fiscali per soggetti in regime semplificato. Quindi, ci sarebbe una massa enorme di cittadini italiani che non avrebbero una copertura previdenziale, con tutto ciò che questo comporta.

Mi soffermo ora su due settori di particolare importanza che riteniamo debbano essere oggetto di attenzione prioritaria nell'ambito della strategia di semplificazione fiscale. Il primo riguarda il regime sanzionatorio e il contenzioso. In quest'ambito è, tra l'altro, necessario semplificare il meccanismo del cumulo giuridico e disciplinare, in maniera più immediata, le ipotesi del ravvedimento operoso; sviluppare lo strumento dell'interpello, rendendo tutti gli interpelli facoltativi ma riducendo ulteriormente la tempistica delle risposte; rendere obbligatorio il contraddittorio preventivo per ogni forma di accertamento; estendere la mediazione obbligatoria preventiva, stabilendo in ogni caso la possibilità di richiesta alla condanna delle spese, anche nel caso di definizione della lite; eliminare le iscrizioni a ruolo provvisorie in primo grado di giudizio, stabilendo che solo a seguito della sentenza di primo grado possano operarsi iscrizioni a ruolo (in tal modo rimarrebbe in piedi solo la richiesta di iscrizione a ruolo straordinaria ancorata a validi motivi).

Il secondo settore su cui occorre intervenire in via prioritaria concerne il modello 730 precompilato. L'ambizione di giungere a un modello dichiarativo precompilato non può che essere vista con favore ed è coerente con gli obiettivi di semplificazione perseguiti. L'intervento normativo in materia, tuttavia, ha presentato alcune difficoltà applicative e incongruenze che sono state analizzate in diverse sedi e anche dalle associazioni dei professionisti.

Raccogliamo qui una serie di indicazioni volte alla qualificazione e semplificazione di questo strumento.

Occorre realizzare una sistematizzazione dei carichi di famiglia, anche conferendo la possibilità di riportare il credito incapiente nella dichiarazione successiva, o di ottenere un rimborso d'imposta.

Modifica degli oneri deducibili e detraibili e relativa semplificazione: gli oneri del quadro E sono numerosi, farraginosi e di difficile interpretazione; ciò determina di sovente l'esigenza di rivedere i dati della dichiarazione precompilata. Se guardate le statistiche, quasi tutti i modelli precompilati sono stati modificati e rinviati dai contribuenti. È invece possibile immaginare un sistema basato soltanto su cinque « macrooneri » — spese mediche, mutui, spese sociali, come assicurazioni e spese funebri, palestre, contributi e spese per il recupero edilizio, con regole semplificate.

Eliminazione delle informazioni più complesse dal modello 730: si pensa ai redditi esteri e ai crediti d'imposta o, ancora, a varie tipologie di dividendi. In tutte queste circostanze, il contribuente dovrebbe essere indirizzato verso il modello unico, in modo da isolare le dichiarazioni precompilate e garantire un modello veramente semplificato.

Molto altro potrebbe essere qui discusso e proposto. Le associazioni che Confprofessioni raccoglie al proprio interno lavorano da anni nella prospettiva della semplificazione e hanno elaborato una mole davvero imponente di suggerimenti e indicazioni, maturati sulla base dell'esperienza dei liberi professionisti che operano a contatto quotidiano con i contribuenti e con l'amministrazione fiscale.

Ciò che ci preme ora trasmettere alle istituzioni parlamentari è la pressante urgenza di un cambio di prospettiva. La domanda di semplificazione è anzitutto la domanda, condivisa dai cittadini, dalle piccole imprese e dai lavoratori autonomi, di un nuovo patto tra fisco e cittadini, che ponga al centro i diritti dei contribuenti, in un sistema di certezza del diritto che non sia mai messo in discussione. Ne va della qualità della nostra democrazia.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Carunchio per il documento importante che ci avete trasmesso. Ne faremo sicuramente

uso in sede di stesura del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva.

Mi interessava conoscere la vostra opinione su come ridurre l'impatto, del tutto anomalo nel nostro Paese, dell'economia sommersa. In particolare, vorrei chiederle se tale impatto possa essere ridotto entro un limite fisiologico introducendo il principio del contrasto di interessi tra contribuenti, che ci sembra la cosa più razionale per evitare che si diffonda la pratica del doppio prezzo (« vuoi con la fattura o senza ? »); cosa che, purtroppo, non capita solo a qualcuno, ma costituisce un fatto generalizzato. Bisogna quindi creare le condizioni affinché i due cittadini non si accordino contro lo Stato, prevedendo condizioni di vantaggio per chi, se richiede una fattura, ne possa fare un certo uso; diversamente, la battaglia sarebbe persa in partenza.

Non so se su questo tema lei ha qualche osservazione da fare.

LUIGI CARUNCHIO, *Responsabile del settore fiscale di Confprofessioni*. Sicuramente il contrasto tra i vari interessi, nel tempo, ha portato a un miglioramento rispetto all'economia sommersa, anche se, purtroppo, spesso capita — e farò un esempio — che la burocrazia finisca per penalizzare questo intento, che invece va sicuramente premiato. Cito l'esempio del recupero edilizio. Intanto bisognerebbe introdurre lo *split payment*, obbligatorio e sempre, in modo che il problema dell'IVA, nel recupero edilizio, non ci sarebbe più. In ogni caso, per evitare la questione del doppio prezzo bisognerebbe sburocratizzare, laddove tanto è stato fatto ma tanto deve essere fatto ancora. Tornando al mio esempio, è prevista una tale serie di documenti e di orpelli che fanno sì che, spesso, specialmente il contribuente meno evoluto, pensi di fare prima rinunciando alla possibilità della detrazione. Questo chiaramente non premia.

Condivido la proposta, presidente, ma è importante eliminare tutta la parte burocratica. Così come per togliere l'economia sommersa, secondo me, la partita non si gioca tanto nell'eliminazione del contante, come spesso è avvenuto; anzi quando è troppo forzata, l'eliminazione del contante

non fa altro che creare un'economia parallela. Ci sono Paesi europei, o dell'area OCSE, dove non è previsto alcun limite all'utilizzo del contante; il problema non è l'eliminazione del contante. Da un lato, vi è la certezza della pena (« se evadi e ti prendo, ti punisco »). Dall'altro lato, il sistema della fatturazione elettronica e del digitale: bisogna prevedere premialità tali che il contribuente sia indotto ad adottarlo e, adottando il sistema digitale, l'economia sommersa è matematicamente impossibile.

PRESIDENTE. Comunque, è un fatto che noi siamo i campioni in Europa. Questo è il problema. Possiamo dire ciò che vogliamo, ma siamo secondi solo alla Grecia, e con la Grecia non è possibile fare un confronto. Penso che questo, a lungo andare, possa diventare un elemento che nuoce in maniera molto rilevante alla credibilità del nostro Paese. È chiaro che se si ha, contemporaneamente, la maglia rosa del debito e la maglia rosa del sommerso, ciò crea condizioni di grande evidenza: a qualcuno può venire il sospetto che il convento è povero perché è indebitato, ma i frati del convento sono ricchi.

Sul tema degli interventi attuati in materia di conflitto di interessi, i settori che sono stati oggetto di interventi hanno dato

esiti molto positivi, perché si trattava di settori che erano completamente in nero. Non c'era il dubbio su che cosa si stesse facendo. Di fatture ne facevano, forse, una all'anno!

È chiaro, il problema della certezza della pena è un discorso che non vale solo per il comparto fiscale. In generale, l'idea che si ha della giustizia penale è quella delle grida manzoniane, quindi va da sé che il problema del rispetto delle regole è un elemento che deve entrare — e bisogna creare le condizioni perché entri — nel patrimonio civile quotidiano e non essere considerato come qualcosa di eccezionale.

Vi ringrazio per il documento che ci avete consegnato e che mi è parso molto interessante. Ne terremo conto ed eventualmente, avvicinandosi il tempo della conclusione dell'indagine conoscitiva, vi coinvolgeremo per avere qualche ulteriore approfondimento, in sede di definizione del documento conclusivo.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14.05.

*Licenziato per la stampa
il 19 luglio 2017*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

