



# I.N.T. ISTITUTO NAZIONALE TRIBUTARISTI®

Iscritto nell'Elenco delle Associazioni Professionali del Ministero dello Sviluppo Economico  
art. 2 Legge n.4 del 14/01/2013  
Iscritto nell'Elenco del Ministero della Giustizia - art. 26 del D.Lgs. 206/2007 e del D.M. 10/05/2012  
Membro della Commissione Studi di Settore del Ministero dell'Economia e Finanze  
Iscritto nel Registro delle Libere Associazioni Professionali del CNEL  
Socio effettivo dell'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione)  
Socio fondatore di CONFASSOCIAZIONI

[www.tributaristi-int.it](http://www.tributaristi-int.it)

Commissione Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica

Audizione del 4 febbraio 2014

## Indagine conoscitiva sugli organismi della fiscalità e sul rapporto tra contribuenti e fisco

Prima di affrontare una valutazione di carattere generale, si vuole ringraziare la Commissione Finanze e Tesoro ed in particolare il Presidente Sen. Mauro Maria Marino per l'invito e per l'opportunità di potere esprimere l'opinione dell'Istituto Nazionale Tributaristi in merito all'indagine conoscitiva sugli organismi della fiscalità e sul rapporto tra contribuenti e fisco oggetto di audizione.

Prima dell'analisi effettuata dalla delegazione dell'Istituto Nazionale Tributaristi, così composta:

- Sergio Alfani Vice Presidente nazionale Vicario;
- Edoardo Giuseppe Boccalini Segretario nazionale;
- Giuseppe Zambon Consigliere nazionale e Coordinatore Commissione Fiscalità;

si vogliono proporre, con l'intento di fornire un contributo alla discussione, alcune riflessioni di carattere generale:

- ogni modifica normativa, tanto più se collegata all'attribuzione di deleghe, costituisce oggetto di ampia discussione e molte volte di aspre polemiche, tutto ciò a scapito dei soggetti interessati dalla norma, soprattutto di coloro che sono meno "attrezzati" per potere personalmente analizzare i contenuti e gli effetti della stessa; non si tratta di analisi politica, che non compete al ruolo svolto dall'Istituto Nazionale Tributaristi, bensì di evidenziare la necessità che sia prevista un'ampia e corretta comunicazione degli effetti sui cittadini – contribuenti di quanto il Legislatore si appresta a promulgare, soprattutto quando si tratta di norme nel settore tributario che coinvolgono non solo imprese e società, ovvero i grandi contribuenti, ma privati cittadini contribuenti, risparmiatori e possessori di immobili;

Libera Associazione di rappresentanza professionale costituita con atto del 15 aprile 1997 Reg. in Roma il 22 aprile 1997  
al n.18632 Vol. 1-B mod. Atti Pubblici- modificato in data 19/07/2004 Reg. in Roma il 23/04/2004 mod. Atti Pubblici

Sede Nazionale  
Uffici di Rappresentanza

Via Conca d'Oro n.300 - 00141 Roma - tel/fax 068103840  
Via Sistina n. 121 - 00187 Roma

Ufficio di Presidenza

Via Adeodato Ressi n. 16 - 20125 Milano  
Via M. Ferraris 70/72 - 15011 Acqui Terme (AL)  
tel. 0144325024 - fax 0144329517 - e-mail [tribint@tin.it](mailto:tribint@tin.it)



# I.N.T. ISTITUTO NAZIONALE TRIBUTARISTI®

Iscritto nell'Elenco delle Associazioni Professionali del Ministero dello Sviluppo Economico  
art. 2 Legge n.4 del 14/01/2013  
Iscritto nell'Elenco del Ministero della Giustizia - art. 26 del D.Lgs. 206/2007 e del D.M. 10/05/2012  
Membro della Commissione Studi di Settore del Ministero dell'Economia e Finanze  
Iscritto nel Registro delle Libere Associazioni Professionali del CNEL  
Socio effettivo dell'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione)  
Socio fondatore di CONFASSOCIAZIONI

[www.tributaristi-int.it](http://www.tributaristi-int.it)

- altro aspetto generale, collegabile alla precedente riflessione, riguarda l'equità che dovrebbe sempre essere al centro dei pensieri del Legislatore e la necessità di semplificare e di apportare chiarezza al linguaggio normativo, ma la domanda che si vuole porre e che ci si pone è la seguente: equità e semplificazione normativa possono coesistere? Di primo acchito è evidente che la risposta è sicuramente affermativa, poiché entrambi dipendono dalla volontà del Legislatore che, come si è già evidenziato, deve avere sempre ben presenti questi due elementi nell'emanare le norme che regolano diritti e doveri dei cittadini – contribuenti; però sappiamo che nella realtà non sempre ciò è possibile e allora sarà necessario, ecco qui il collegamento con la prima riflessione, comunicare e la comunicazione dovrà essere semplice e spiegare le motivazioni che hanno portato alle scelte normative;
- altro argomento di riflessione, che si ribadisce vuole avere solo l'intento di una discussione generale, è il riferimento ai diritti dei contribuenti e quindi ai principi enunciati nella Legge n. 212 del 27 luglio 2000, recante disposizioni in materia di Statuto dei diritti del contribuente; purtroppo anche recentissimi provvedimenti legislativi sono stati emanati in deroga a tali principi, soprattutto in tema di retroattività della norma, creando evidenti difficoltà e facendo venire meno un elemento irrinunciabile ovvero la certezza di applicazione della norma stessa e del suo conseguente effetto sui cittadini. Sarebbe pertanto necessario elevare la suddetta Legge a rango costituzionale *(come indicato nelle osservazioni sulla semplificazione presentate nell'ambito del tavolo promosso dal Ministro Gianpiero D'Alia, che si allegano)*;
- una ulteriore breve riflessione è volta ad evidenziare la necessità di un attento coordinamento con le norme esistenti e di un'altrettanto attenta valutazione delle eventuali interferenze con l'Ordinamento comunitario, ma anche in questo caso, vari provvedimenti legislativi hanno evidenziato che non sempre ciò si riesce a realizzare, creando difficoltà applicative, modifiche che comportano ulteriori adempimenti e costi per i contribuenti;
- merita inoltre attenzione il lavoro svolto dagli intermediari fiscali autorizzati, funzione svolta dai professionisti del settore tributario, che meriterebbe maggiore riconoscimento, infatti spesso l'impegno di questi professionisti

Libera Associazione di rappresentanza professionale costituita con atto del 15 aprile 1997 Reg. in Roma il 22 aprile 1997  
al n.18632 Vol. 1-B mod. Atti Pubblici- modificato in data 19/07/2004 Reg. in Roma il 23/04/2004 mod. Atti Pubblici

Sede Nazionale  
Uffici di Rappresentanza

Via Conca d'Oro n.300 - 00141 Roma - tel/fax 068103840

Via Sistina n. 121 - 00187 Roma

Via Adeodato Ressi n. 16 - 20125 Milano

Ufficio di Presidenza

Via M. Ferraris 70/72 - 15011 Acqui Terme (AL)  
tel. 0144325024 - fax 0144329517 - e-mail [tribint@tin.it](mailto:tribint@tin.it)



## I.N.T. ISTITUTO NAZIONALE TRIBUTARISTI®

Iscritto nell'Elenco delle Associazioni Professionali del Ministero dello Sviluppo Economico  
art. 2 Legge n.4 del 14/01/2013  
Iscritto nell'Elenco del Ministero della Giustizia - art. 26 del D.Lgs. 206/2007 e del D.M. 10/05/2012  
Membro della Commissione Studi di Settore del Ministero dell'Economia e Finanze  
Iscritto nel Registro delle Libere Associazioni Professionali del CNEL  
Socio effettivo dell'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione)  
Socio fondatore di CONFASSOCIAZIONI

[www.tributaristi-int.it](http://www.tributaristi-int.it)

riesce a superare le difficoltà derivanti da norme complesse, ma sino a quando ciò sarà ancora sostenibile?

- infine una riflessione sul fenomeno dell'evasione e dell'elusione, come INT si è sempre sostenuta la giusta lotta all'evasione ed all'elusione, ma contemporaneamente a ciò i contribuenti dovrebbero iniziare a vedere una inversione di tendenza sulla pressione fiscale e sulla burocratizzazione e ciò, nonostante i tanti annunci, non si è ancora iniziato a concretizzare, pertanto ben vengano i sistemi di controllo sulla capacità di spesa, la tracciabilità delle movimentazioni finanziarie, l'utilizzo della moneta elettronica per pagamenti (in questo caso si dovrebbero ridurre i costi di utilizzo addebitati dal sistema bancario ancora troppo elevati nel nostro Paese) ma il miglior "spot antievasione" sarebbe quello che il cittadino si accorgesse, concretamente, che attraverso i risultati della lotta all'evasione iniziassero a diminuire le imposte ad iniziare dalle famiglie.

Gli elementi di riflessione sopra esposti vogliono essere d'auspicio per un insieme di norme che abbiano carattere di equità, stabilità e chiarezza che, oltre a garantire le necessità finanziarie dello Stato e favorire la crescita economica del Paese, infondano fiducia nei contribuenti e pongano la massima attenzione nei confronti dei cittadini. Sulla base di ciò, si vuole riportare una brevissima parte del pensiero di Luigi Einaudi sulla questione della politica tributaria di uno stato liberale: *"Essa ha quattro caratteristiche. La prima è la certezza e semplicità delle imposte; la seconda è che le imposte siano stabilite sui godimenti e non sulla fatica; la terza caratteristica è che esse siano graduate in modo da attenuare le disuguaglianze nella distribuzione delle fortune; infine le imposte devono dare i mezzi per moltiplicare i beni di uso gratuito a vantaggio di tutti, senza intaccare l'interesse al risparmio e all'investimento. In uno stato liberale si deve sempre tenere presente il punto critico al di là del quale l'imposta, crescendo ancora, deprimerebbe l'interesse a risparmiare e l'interesse alle nuove iniziative"* dal Saggio del 1938, "Miti e paradossi della giustizia tributaria".

Con ossequi.

Il Presidente nazionale  
Riccardo Alemanno

Il Segretario nazionale  
Edoardo Giuseppe Boccalini

Libera Associazione di rappresentanza professionale costituita con atto del 15 aprile 1997 Reg. in Roma il 22 aprile 1997  
al n.18632 Vol. I-B mod. Atti Pubblici- modificato in data 19/07/2004 Reg. in Roma il 23/04/2004 mod. Atti Pubblici

Sede Nazionale  
Uffici di Rappresentanza

Via Conca d'Oro n.300 - 00141 Roma - tel/fax 068103840

Via Sistina n. 121 - 00187 Roma

Via Adeodato Ressi n. 16 - 20125 Milano

Ufficio di Presidenza

Via M. Ferraris 70/72 - 15011 Acqui Terme (AL)

tel. 0144325024 - fax 0144329517 - e-mail [tribint@tin.it](mailto:tribint@tin.it)



# I.N.T. ISTITUTO NAZIONALE TRIBUTARISTI®

Iscritto nell'Elenco delle Associazioni Professionali del Ministero dello Sviluppo Economico  
art. 2 Legge n.4 del 14/01/2013  
Iscritto nell'Elenco del Ministero della Giustizia - art. 26 del D.Lgs. 206/2007 e del D.M. 10/05/2012  
Membro della Commissione Studi di Settore del Ministero dell'Economia e Finanze  
Iscritto nel Registro delle Libere Associazioni Professionali del CNEL  
Socio effettivo dell'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione)  
Socio fondatore di CONFASSOCIAZIONI

[www.tributaristi-int.it](http://www.tributaristi-int.it)

**ALLEGATO**

Dall'Istituto Nazionale Tributaristi (INT), socio fondatore di Confassociazioni, il contributo al confronto sulla semplificazione promosso dal Ministro Gianpiero D'Alia. Si tratta di indicazioni di massima di cui saremo lieti fornire ulteriori supporti ed evidenziare soluzioni concrete.

- a) Tema portante e non più rinviabile è quello relativo alla **semplificazione normativa**. E' pertanto auspicabile che la tecnica legislativa rispetti le indicazioni fornite dal volume *"Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi"* edito dal Senato della Repubblica nel maggio 2001, nel quale si pubblicava la Circolare del 21/04/2001 del Presidente del Senato, come supporto per il lavoro parlamentare della XIV legislatura. Una pubblicazione che in sé raccoglie e rielabora le tre circolari di identico testo emanate, d'intesa tra loro, dai Presidenti delle due Camere e dal Presidente del Consiglio dei Ministri nel lontano 1986, contenenti una serie di regole e raccomandazioni di carattere tecnico dirette a rendere più chiari e comprensibili i testi legislativi, già integrate con le *"indicazioni sull'istruttoria legislativa in commissione"* presenti nelle circolari dei Presidenti delle Camere del gennaio del 1997.

Pertanto non una proposta innovativa, ma l'utilizzo di quanto indicato nella succitata pubblicazione, che, ove applicata, darebbe concretezza alla semplificazione normativa.

Basterebbe trasformare le predette circolari in regolamento (D.P.R.) contenente i principi di tecnica legislativa a cui il futuro legislatore dovrà sottostare rendendone così obbligatorio l'utilizzo; sarebbe inoltre utile costituire una commissione bicamerale di controllo dei testi legislativi, a cui sottoporre obbligatoriamente gli stessi prima della pubblicazione in G.U., come avviene, ad esempio, nella Confederazione Elvetica dove gli "avamprogetti" di atti

Libera Associazione di rappresentanza professionale costituita con atto del 15 aprile 1997 Reg. in Roma il 22 aprile 1997  
al n.18632 Vol. 1-B mod. Atti Pubblici- modificato in data 19/07/2004 Reg. in Roma il 23/04/2004 mod. Atti Pubblici

Sede Nazionale  
Uffici di Rappresentanza

Via Conca d'Oro n.300 - 00141 Roma - tel/fax 068103840

Via Sistina n. 121 - 00187 Roma

Via Adeodato Ressi n. 16 - 20125 Milano

Ufficio di Presidenza

Via M. Ferraris 70/72 - 15011 Acqui Terme (AL)  
tel. 0144325024 - fax 0144329517 - e-mail [tribint@tin.it](mailto:tribint@tin.it)



# I.N.T. ISTITUTO NAZIONALE TRIBUTARISTI®

Iscritto nell'Elenco delle Associazioni Professionali del Ministero dello Sviluppo Economico  
art. 2 Legge n.4 del 14/01/2013  
Iscritto nell'Elenco del Ministero della Giustizia - art. 26 del D.Lgs. 206/2007 e del D.M. 10/05/2012  
Membro della Commissione Studi di Settore del Ministero dell'Economia e Finanze  
Iscritto nel Registro delle Libere Associazioni Professionali del CNEL  
Socio effettivo dell'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione)  
Socio fondatore di CONFASSOCIAZIONI

[www.tributaristi-int.it](http://www.tributaristi-int.it)

legislativi elaborati dai dipartimenti o dagli uffici (l'equivalente dei nostri disegni o progetti di legge) sono esaminati sotto il profilo della tecnica legislativa durante una fase di consultazione, con obbligo di correzione e integrazione, fino ad ottenere il benessere per la pubblicazione.

- b) E' necessario il **massimo rispetto dei principi costituzionali** limitando i requisiti di necessità ed urgenza da parte del Presidente della Repubblica, prima, ma soprattutto da parte del Parlamento in sede di conversione, per i decreti legge che palesemente quei presupposti non possiedono. Come indicato dalla Sentenza della Corte Costituzionale n. 171/2007 che ha riportato il decreto legge al suo alveo naturale, anche se data l'attuale attività legislativa pare proprio che la predetta sentenza non sia servita a nulla, se ancora oggi, ad esempio, vigono norme contenute in decreti legge come quella relativa alla comunicazione dei beni ai soci (D.L. 138/2011), così necessaria ed urgente che da tre anni viene continuamente rinviata (si tralasciano in questa sede i commenti sulla comprensione dei contenuti del D.L. 138/2011).
- c) Come da noi già indicato, in altre occasioni di confronto sulla semplificazione, ed anche da altre organizzazioni di rappresentanza professionale ben vengano i **testi unici per aree tematiche**, o la loro riscrittura ove già esistenti, che diano ai cittadini la certezza di operare secondo la norma corretta e quindi di capire al meglio la disciplina, ma deve trattarsi di un passaggio successivo sia a quello della delegificazione che a quello di una necessaria pausa legislativa (soprattutto della decretazione d'urgenza). Inoltre sarebbe altresì necessario elevare a rango costituzionale la Legge n. 212 del 27/07/2000 c.d. Statuto del Contribuente.

Libera Associazione di rappresentanza professionale costituita con atto del 15 aprile 1997 Reg. in Roma il 22 aprile 1997  
al n.18632 Vol. 1-B mod. Atti Pubblici- modificato in data 19/07/2004 Reg. in Roma il 23/04/2004 mod. Atti Pubblici

Sede Nazionale  
Uffici di Rappresentanza

Via Conca d'Oro n.300 - 00141 Roma - tel/fax 068103840

Via Sistina n. 121 - 00187 Roma

Via Adeodato Ressi n. 16 - 20125 Milano

Ufficio di Presidenza

Via M. Ferraris 70/72 - 15011 Acqui Terme (AL)

tel. 0144325024 - fax 0144329517 - e-mail [tribint@tin.it](mailto:tribint@tin.it)



## I.N.T. ISTITUTO NAZIONALE TRIBUTARISTI®

Iscritto nell'Elenco delle Associazioni Professionali del Ministero dello Sviluppo Economico  
art. 2 Legge n.4 del 14/01/2013  
Iscritto nell'Elenco del Ministero della Giustizia - art. 26 del D.Lgs. 206/2007 e del D.M. 10/05/2012  
Membro della Commissione Studi di Settore del Ministero dell'Economia e Finanze  
Iscritto nel Registro delle Libere Associazioni Professionali del CNEL  
Socio effettivo dell'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione)  
Socio fondatore di CONFASSOCIAZIONI

[www.tributaristi-int.it](http://www.tributaristi-int.it)

- d) Occorre poi una **semplificazione amministrativa** per cittadini ed imprese, da anni annunciata, ma mai concretizzata. E' necessario pertanto che la pubblica amministrazione assuma un ruolo di supporto per il cittadino cercando di essere sempre meno controparte burocratica. A tale scopo è necessario evitare l'eliminazione dei cosiddetti front office degli uffici pubblici, ma potenziarne la funzione sia dal punto di vista delle strutture che della qualità professionale del personale addetto. In tutto ciò le varie aree del mondo professionale, sia ordinistico che associativo, possono costituire un supporto, ma sarebbe un errore se ne costituissero la totale sostituzione. Il cittadino, nell'ambito delle pratiche amministrative, deve poter scegliere se rivolgersi ad un supporto pubblico o ad un professionista, poiché se tale possibilità gli fosse negata sarebbe costretto ad affrontare costi aggiuntivi. Sarebbe inoltre opportuno, prima dell'emanazione di norme e regolamenti, consultare le rappresentanze del mondo produttivo imprenditoriale e professionale, anche tramite sistemi informatici evitando costi ed ottimizzando i tempi. Nell'immediato sarebbe opportuna, da parte degli uffici pubblici, la rigorosa applicazione di quanto previsto dal D.P.R. n. 445/2000 e dalla direttiva n. 14/2011 del Ministro della Pubblica Amministrazione e Semplificazione in tema di riduzione della richiesta di certificati e documenti in capo al cittadino quando tale documentazione sia già in possesso di un qualsiasi ufficio pubblico.
- e) **Banche dati e sistemi informatici.** Nell'ambito della semplificazione grande importanza ha la possibilità del collegamento delle banche dati delle varie branche della Pubblica Amministrazione (oggi estremamente difficoltoso), inoltre il supporto del web può dare ulteriore slancio alla semplificazione, tenendo sempre ben presente però che non tutti i cittadini hanno la possibilità di utilizzare gli strumenti informatici e che sarebbe necessario dare concretezza a quanto previsto dall'Agenda digitale che però pare soffrire di un ritardo cronico quasi inspiegabile. Se i progetti annunciati non vengono concretizzati restano solo dichiarazioni di intenti che non servono al Paese.

Libera Associazione di rappresentanza professionale costituita con atto del 15 aprile 1997 Reg. in Roma il 22 aprile 1997  
al n.18632 Vol. 1-B mod. Atti Pubblici- modificato in data 19/07/2004 Reg. in Roma il 23/04/2004 mod. Atti Pubblici

Sede Nazionale  
Uffici di Rappresentanza

Via Conca d'Oro n.300 - 00141 Roma - tel/fax 068103840

Via Sistina n. 121 - 00187 Roma

Via Adeodato Ressi n. 16 - 20125 Milano

Ufficio di Presidenza

Via M. Ferraris 70/72 - 15011 Acqui Terme (AL)  
tel. 0144325024 - fax 0144329517 - e-mail [tribint@tin.it](mailto:tribint@tin.it)



# I.N.T. ISTITUTO NAZIONALE TRIBUTARISTI®

Iscritto nell'Elenco delle Associazioni Professionali del Ministero dello Sviluppo Economico  
art. 2 Legge n.4 del 14/01/2013  
Iscritto nell'Elenco del Ministero della Giustizia - art. 26 del D.Lgs. 206/2007 e del D.M. 10/05/2012  
Membro della Commissione Studi di Settore del Ministero dell'Economia e Finanze  
Iscritto nel Registro delle Libere Associazioni Professionali del CNEL  
Socio effettivo dell'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione)  
Socio fondatore di CONFASSOCIAZIONI

[www.tributaristi-int.it](http://www.tributaristi-int.it)

- f) **Armonizzazione delle regole a livello europeo.** In un mercato sempre più globalizzato servono, almeno tra i Paesi dell'Unione Europea, regole comuni non basta sicuramente la moneta unica, peraltro non utilizzata da tutti gli stati membri, ad esempio le regole fiscali e quelle sull' utilizzo del denaro contante dovrebbero essere armonizzate.

Roma, 6 dicembre 2013

***Riccardo Alemanno***  
Presidente nazionale INT  
Vice Presidente Vicario Confassociazioni

***Roberto Vaggi***  
***Giuseppe Zambon***  
Consiglieri nazionali INT

Libera Associazione di rappresentanza professionale costituita con atto del 15 aprile 1997 Reg. in Roma il 22 aprile 1997  
al n.18632 Vol. 1-B mod. Atti Pubblici- modificato in data 19/07/2004 Reg. in Roma il 23/04/2004 mod. Atti Pubblici

Sede Nazionale  
Uffici di Rappresentanza

Via Conca d'Oro n.300 - 00141 Roma - tel/fax 068103840

Via Sistina n. 121 - 00187 Roma

Via Adeodato Ressi n. 16 - 20125 Milano

Ufficio di Presidenza

Via M. Ferraris 70/72 - 15011 Acqui Terme (AL)  
tel. 0144325024 - fax 0144329517 - e-mail [tribint@tin.it](mailto:tribint@tin.it)