



SENATO DELLA REPUBBLICA

VI Commissione Finanze e Tesoro

**Indagine conoscitiva sul processo di semplificazione del sistema
tributario e del rapporto tra contribuenti e fisco**

**Audizione del presidente di Confprofessioni,
dott. Gaetano Stella**

Roma, 12 settembre 2018

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori,

L'iniziativa della Commissione di proseguire l'indagine conoscitiva sulla semplificazione del sistema tributario e del rapporto tra contribuenti e fisco, già avviata nella precedente legislatura, merita grande apprezzamento. L'impegno della Commissione testimonia lo sforzo del Parlamento nella ricerca di politiche di riforma efficaci e durature, in un settore che negli anni è divenuto una delle principali cause di sofferenza del nostro sistema economico, nonché dello scollamento tra cittadini e istituzioni.

In questa sede possono emergere e venire a maturazione iniziative di più ampio respiro per un ripensamento del nostro sistema tributario. Al di là degli interventi puntuali di semplificazione – cui pure Governo e Parlamento sono chiamati a dedicarsi e sui quali portiamo il nostro contributo – questo spazio di dialogo può prefigurare lo scenario per un sistema tributario snello, efficace, equo ed orientato alla crescita.

Le riforme di lungo periodo

In una prospettiva di lungo periodo, le istanze espresse dai liberi professionisti italiani, anche raccolte attraverso il dialogo con imprese e cittadini, sono univoche e coerenti, e convergono su alcune direttrici, che illustro sinteticamente:

- **Stabilità del sistema tributario.** I frequenti e spasmodici interventi del legislatore su aliquote, esenzioni, bonus e detrazioni rendono incerte le prospettive economiche degli investitori, allontanando quelli stranieri e stressando il rapporto con i contribuenti. In uno stato trasparente e in un'economia sana, la leva fiscale non dovrebbe essere manovrata come strumento di politica economica contingente; dovrebbe piuttosto dare stabilità e certezza ad imprese, cittadini ed operatori.
- **Elevazione dello "Statuto del contribuente" a rango costituzionale.** Occorre recuperare l'importante sforzo di valorizzazione dei diritti del contribuente compiuto al momento della elaborazione dello "Statuto del contribuente", anche aggiornandolo al mutato contesto delle relazioni tra contribuenti e fisco; e soprattutto conferire a queste norme un valore vincolante nei confronti della legislazione ordinaria, sia tramite una riforma costituzionale che articoli il principio di "giusta tassazione", sia attraverso la previsione di un controllo parlamentare preventivo sui progetti di legge.
- **Unificazione delle scadenze degli adempimenti,** secondo un calendario programmato e stabile nel corso degli anni.

- **Condivisione delle determinazioni tecniche** assunte dall'amministrazione fiscale con professionisti, parti sociali e *stakeholders*. L'interlocuzione tra professionisti dell'area tributaria e fiscale ed amministrazioni quali il MEF e l'Agenzia delle Entrate dovrebbe divenire costante e fluida, anche attraverso la costituzione di un Osservatorio permanente con funzioni consultive.
- **Semplicità e trasparenza del sistema tributario.** Nonostante il tema della semplificazione fiscale sia stato brandito nell'ultima tornata elettorale da tutte le forze politiche, il sistema negli ultimi vent'anni ha subito ulteriori complicazioni. Le esigenze dell'amministrazione finanziaria di contenere l'evasione fiscale e i reati valutari hanno imposto obblighi, adempimenti, meccanismi di monitoraggio preventivo e successivo che, invece di essere gestiti dall'amministrazione finanziaria, sono stati addossati ai contribuenti e ai professionisti del settore. Dobbiamo piuttosto immaginare un sistema normativo agile, che concentri gli adempimenti e la tassazione e snellisca il sistema di esenzioni e benefici.

Sono certamente obiettivi di lungo periodo, sui quali tuttavia questa Legislatura, ancora ai suoi primi passi, può impegnare la propria agenda.

I primi passi di Governo e Parlamento

Ma anche il lavoro da fare nella prospettiva della **semplificazione e manutenzione del quadro regolativo vigente** appare ponderoso. Il recente "Decreto Dignità" ha già messo a punto alcuni interventi in questa direzione, che abbiamo accolto con grande soddisfazione: l'abolizione dello *split payment* per i liberi professionisti, in particolare, ha significato un'inversione di valori nel rapporto tra operatori economici e fisco, lanciando il messaggio della priorità delle esigenze economiche e produttive. Altre misure con effetti di potenziale semplificazione del sistema tributario sono previste nel contratto di governo, e risultano allo studio di Esecutivo e Parlamento, a cominciare ovviamente dalla *flat tax*.

Non è questa la sede per commentare il provvedimento, che è ancora oggetto di studi sia con riferimento alla sua estensione sia con riferimento alla sua sostenibilità finanziaria. Mi limito ad osservare che, nella prospettiva di un'adozione progressiva della misura, è certamente **prioritario intervenire sui titolari di partita Iva**. Liberi professionisti, lavoratori autonomi e micro-imprese rappresentano la parte più vivace del nostro tessuto economico e sociale; in una fase di declino del modello economico novecentesco, questa modalità di lavoro, più flessibile e dinamica, costituisce lo sbocco prevalente per i giovani, soprattutto laureati. Tuttavia, si tratta del settore che più di ogni altro ha subito gli effetti della crisi economica, come testimoniato dall'andamento dei redditi, con punte allarmanti nel mezzogiorno e per le donne.

L'allargamento della platea dei soggetti ammessi al regime forfettario sarebbe una risposta efficace per sostenere i livelli reddituali e al contempo per rilanciare gli investimenti in un settore che, lo ricordiamo, incide significativamente sul PIL e sull'occupazione nazionale. Si dovrebbero semplificare le modalità di accesso ed ampliare i limiti economici che delimitano l'ammissibilità. Dovrebbe quindi essere chiarito che la posizione di socio accomandante non è preclusiva all'accesso al regime, e inoltre dovrebbe essere disciplinata l'applicazione nel caso dei familiari che partecipano all'impresa familiare.

Quali semplificazioni per le persone fisiche?

Vengo ora ad alcune proposte puntuali orientate alla semplificazione e alla trasparenza del sistema normativo e amministrativo fiscale, raccolte nel confronto con le associazioni dei professionisti. Un primo gruppo di interventi riguarda gli **oneri deducibili dalla tassazione delle persone fisiche**. In questo ambito, Governo e Parlamento intervengono ogni anno con modifiche, integrazioni e abrogazioni, che hanno il solo effetto di creare confusione ed impedire al contribuente la massimizzazione dei benefici. Questo "caos" annulla di fatto la semplificazione introdotta dal 730 telematico, che peraltro presenta ancora lacune e rigidità.

- In via preliminare, occorrerebbe intervenire sulle anomalie e gli anacronismi del sistema delle **detrazioni per carichi di famiglia**, che dovrebbero tenere conto delle effettive condizioni del nucleo familiare. La nozione di nucleo familiare dovrebbe essere adeguata alle situazioni che ormai caratterizzano il tessuto sociale, dalle famiglie di fatto ai nuclei compositi (nonni/figli/nipoti), senza esclusioni o differenziazioni. In alcuni contesti più colpiti dalla crisi economica, infatti, si sono verificate nuove forme di aggregazione dei nuclei familiari che richiedono un riconoscimento anche in termini di equiparazione dei benefici fiscali. In secondo luogo, le detrazioni dovrebbero essere commisurate al reddito complessivo del nucleo familiare e non ai redditi individuali.
- Sono possibili interventi di semplificazione con riferimento alle **erogazioni liberali** alle ONG, ONLUS, etc. L'attuale scenario normativo è altamente composito: ad esempio, per le erogazioni alle ONLUS ancora si mantiene la possibilità di fruire sia della deduzione che della detrazione, stabilendo esclusivamente l'impossibilità di duplicazione del beneficio fiscale.
- Per le **spese mediche**, il sistema del c.d. "scontrino parlante" può definirsi ormai collaudato. Restano tuttavia delle evidenti difficoltà applicative. Anzitutto, serve un coordinamento istituzionale per giungere ad una definizione di ciò che si intende per "spesa medica", dovendo il Ministero della Salute, annualmente, evidenziare quali sono le professioni che sono in tale direzione abilitate a rilasciare direttamente documentazione valida ai fini della detrazione, senza necessità di una prescrizione.

- Con riferimento alle spese mediche per portatori di handicap, è urgente un'univoca determinazione della certificazione medica necessaria per le detrazioni e deduzioni spettanti. Inoltre, nei confronti dei portatori di handicap dovrebbe unificarsi la disciplina del beneficio spettante, preferibilmente da attribuire nella forma della deduzione dal reddito.
- **Il calcolo dell'onere detraibile collegato al mutuo** per l'acquisto dell'abitazione principale presenta difficoltà: talora esso è un semplice esercizio di mera trasposizione del dato degli interessi certificato dalla banca; ma può diventare un esercizio irrisolvibile se si è in presenza di un mutuo misto, ossia dedicato all'acquisto e alla ristrutturazione, e magari rinegoziato. Nella seconda ipotesi intervengono una miriade di accorgimenti che obbligano a calcoli impraticabili da parte di persone non esperte della materia. Ma anche nei casi più semplici, sono possibili numerose insidie, a partire dalle complicate condizioni di detrazione, ossia la verifica del periodo temporale di acquisizione rispetto al mutuo e la successiva verifica dell'aver adibito l'immobile ad abitazione principale entro un anno dall'acquisto.
- Permane l'irragionevole discrasia, dovuta chiaramente ad un vuoto normativo, circa la **detraibilità del mutuo per costruzione dell'abitazione principale**: a differenza, infatti, del caso di acquisto dell'abitazione principale, per la costruzione dell'abitazione principale non è prevista la detrazione della quota del coniuge fiscalmente a carico.
- Le regole relative alle **spese sostenute per studenti fuori sede** richiedono interventi di semplificazioni: è infatti inutile raccordare la detrazione a parametri di distanze chilometriche dalla residenza di origine (con peraltro difficoltà al calcolo della distanza medesima), oppure prevedere diversificazioni a seconda del luogo di origine (come nel caso delle comunità montane). Si ritiene sufficiente stabilire la detrazione per i contratti di locazione stipulati dagli studenti, con limitazioni complessive ancorate al reddito del nucleo familiare. Inoltre resta indeterminata la nozione di "zona disagiata" che consente la fruizione dell'agevolazione, posto che a seguito della recente previsione normativa non è intervenuta alcuna indicazione dalla prassi.
- Con riferimento alle **spese per gli asili nido**, la norma prevede la detrazione solo per le spese sostenute dai genitori, laddove è evidente che nell'attuale contesto sociale queste spese possono essere sostenute anche da altri familiari (ad esempio i nonni).
- Infine, per quanto attiene alle spese per la **ristrutturazione edilizia ed il risparmio energetico**, si ritiene fondamentale stabilire un intervento definitivo "a sistema", senza deroghe annuali alle previsioni attualmente presenti nel Tuir.

Sempre con riferimento alla tassazione delle persone fisiche, un secondo ambito di interventi riguarda le **semplificazioni in materia di redditi fondiari**.

- Occorre in primo luogo superare le distinzioni fiscali tra immobile in proprietà, immobile in comodato e immobile sub locato, che determinano situazioni di incoerenza e iniquità.
- Per evitare confusione tra i contribuenti, è necessario intervenire in ordine alla definizione dell'abitazione principale, con particolare riguardo alle difformità esistenti tra le imposte sui redditi e le imposte comunali (IMU).
- Con riferimento ai fitti non percepiti, si ritiene necessario prevedere che il contribuente sia comunque esonerato dall'obbligo dichiarativo dall'avvio della procedura di sfratto per morosità, e non dalla sua conclusione.
- La cedolare secca potrebbe essere estesa a tutte le situazioni in cui l'immobile sia destinato ad utilizzo residenziale, a prescindere dalla natura del soggetto contraente. La fruizione dell'agevolazione riguarderebbe così anche le ipotesi in cui l'immobile sia concesso in locazione ad un'impresa che poi utilizzi lo stesso quale foresteria per i propri dipendenti.
- Sui beni in comunione, è necessario chiarire che a prescindere dalle risultanze catastali, i beni in comunione legale devono essere sempre dichiarati da entrambi i coniugi. Differentemente, gli altri beni in comunione (si pensi ad un immobile in comunione tra tre soggetti) comportano l'obbligo dichiarativo solo in capo all'effettivo percettore del reddito (come nel caso in cui sia uno solo dei proprietari a percepire la locazione). Questa posizione è stata conclamata anche dalla giurisprudenza della Cassazione, ma è ancora foriera di contrasti interpretativi, essendo necessaria un evidente intervento chiarificatore e di semplificazione.
- La nuova normativa in materia di locazioni brevi, in vigore dal giugno 2017, è certamente meritevole di plauso per la sua finalità, ma presenta profili applicativi complessi, che creano disomogeneità e incoerenze. In caso di fitto percepito dal comodante, lo stesso deve procedere alla dichiarazione del reddito in questione. Tale fattispecie, invece, non è prevista per le locazioni ordinarie, per le quali, anche al fine di evitare "comodati di comodo", era stato stabilito che dovesse essere sempre il comodatario a procedere alla dichiarazione dei redditi. È una difformità anomala, anche alla luce dell'attuale possibilità di procedere alla tassazione mediante cedolare secca. Serve dunque un intervento teso ad uniformare le previsioni.
- "Sconfinando" sul campo dei tributi locali, si ravvisa la necessità di razionalizzare la normativa in materia di IMU e Tasi. L'esperienza dimostra come i comuni abbiano interpretato la propria autonomia impositiva in maniera piuttosto bizzarra, prevedendo una vasta casistica di esenzioni, maggiorazioni e riduzioni, che creano difformità sul territorio. Nell'obiettivo di garantire il gettito atteso dal comune, è possibile limitare l'autonomia dei comuni, riconducendola a scelte all'interno di ipotesi standard. Allo stesso tempo, anche le disposizioni accertative e di riscossione in materia di imposte comunali devono essere uniformate a quelle nazionali: ad esempio, non è possibile che ancora si assista, in caso di

accertamento, a regolamenti che impediscono la procedura di adesione, fattispecie che invece si ritiene debba essere sempre esplorata.

Vengo ora alle **semplificazioni relative alle diverse tipologie reddituali** delle persone fisiche.

- Sulla disciplina dei redditi di capitale percepiti all'estero è urgente un intervento di riordino, soprattutto per quanto concerne le modalità di dichiarazione e tassazione e la questione del credito d'imposta. Non è infatti ammissibile che in caso di tassazione sostitutiva non venga riconosciuto il credito per le imposte pagate all'estero.
- Per la percezione di redditi di lavoro dipendente all'estero, il Tuir prevede anche l'eventuale dichiarazione dei c.d. "redditi convenzionali", procedura oltremodo farraginoso dovendosi far riferimento a provvedimenti annuali in campo previdenziale, con l'ulteriore necessità di determinare la fascia lavorativa di appartenenza e procedere alla determinazione del reddito da sottoporre a tassazione. Occorre nel caso di specie l'assistenza contestuale di un commercialista e di un consulente del lavoro. È dunque una procedura di difficile applicazione, rispetto alla quale è utile semplificare la norma, anche per le inevitabili complicazioni che di riflesso si abbattono sulla determinazione del relativo credito d'imposta per le imposte pagate all'estero. Si dovrebbe, infine, determinare in maniera univoca la documentazione dello stato estero che il contribuente deve eventualmente esibire in caso di controllo fiscale.
- Riguardo ai redditi professionali, il Tuir attualmente prevede la deducibilità dei canoni di locazione finanziaria relativi all'acquisizione dell'immobile destinato a studio professionale. Analoga disposizione non è prevista, invece, per l'acquisto diretto o mediante altre forme di finanziamento. La discrasia appare evidente: un intervento di equiparazione semplificherebbe la stessa interpretazione delle disposizioni di riferimento.
- Sempre con riferimento ai redditi di lavoro professionale, nel recente passato è stata data soluzione ad una rilevante complicazione contabile ed amministrativa legata alla deducibilità delle spese di trasferta dei lavoratori autonomi ove dette spese siano pagate direttamente dal committente. Sarebbe utile estendere la disciplina non soltanto alle spese sostenute dai professionisti in occasione dell'incarico ricevuto, anche all'ipotesi in cui il consulente operi sottoforma di una impresa (si immagini una STP o una società tra avvocati o una società di ingegneria). È vero che queste imprese non hanno la limitazione dei professionisti riferite a spese di vitto e alloggio (2% dei ricavi), ma è anche vero che si eliminerebbe una fastidiosa doppia fatturazione: dal ristorante/albergo all'impresa e da questa al proprio committente.
- Ancora: per i professionisti, il limite di deduzione del costo dell'autovettura, ancorato al 20%, è anacronistico. Sarebbe necessario un riequilibrio della disposizione, stabilendo una deduzione almeno pari al 50% (dato l'utilizzo per

larga parte della settimana), con bilanciamento sul fronte del gettito mediante la previsione di specifici limiti all'acquisto di auto aziendali in capo alle imprese.

- È opportuno intervenire con una norma di interpretazione autentica tesa ad eliminare qualsiasi dubbio circa la carenza di responsabilità del sostituto relativamente alle ritenute non versate dal sostituto. È questa un'aberrazione ricorrente negli uffici dell'amministrazione finanziaria, e peraltro avallata in alcuni casi dalla giurisprudenza che si limita ad una interpretazione letterale e formalistica della normativa vigente. Nel solo caso dei professionisti, si assiste ad una vera e propria beffa: in fattura il professionista è obbligato ad evidenziare la ritenuta subita e a non incassare la stessa, anticipando dunque l'effetto a beneficio dello Stato, che percepisce subito dette ritenute le quali solo a distanza di tempo, in sede di dichiarazione dei redditi, saranno (forse) riconosciute al contribuente. Il problema sorge se il sostituto d'imposta non adempie ai suoi obblighi, non versando le ritenute trattenute sul compenso al professionista. Ebbene, appare di tutta evidenza l'ingiustizia del richiedere tali importi al professionista medesimo. Non solo egli è costretto a non incassare, ma addirittura potrebbe essere chiamato a rifondere, quale pseudo responsabile in solido, l'importo non incassato a suo tempo. Una simile responsabilità potrebbe essere attribuita solo in caso di mancato versamento ed allora dovrebbe attribuirsi al professionista la possibilità di incassare dal proprio cliente la ritenuta. Rimanendo però invariato tale assetto normativo, è indispensabile chiarire, con norma di interpretazione autentica con valore retroattivo, che il professionista non è affatto responsabile per le eventuali ritenute non versate dal sostituto d'imposta.
- Con riferimento ai redditi d'impresa soggetti ad Irpef, il regime di cassa presenta un problema di tutta evidenza per i contribuenti con rilevanti rimanenze iniziali. Se si intende realmente ampliare l'applicazione del regime, è necessario prevedere che le perdite fiscali derivanti dalle rimanenze iniziali siano riportabili sino a naturale esaurimento. Solo in tal modo il regime potrà trovare ampia applicazione.
- Per quanto concerne i redditi diversi, appare necessaria una corretta delimitazione dell'attività occasionale, per comprendere quando determinate attività debbano essere sottoposte a tassazione. Si pensi, ad esempio, alla dismissione di opere d'arte o di auto d'epoca, che magari possono rappresentare eventi unici per determinati soggetti. Si ritiene non configurabile una attività occasionale in tali situazioni, con conseguente non tassazione degli importi percepiti, ma è di tutta evidenza l'importanza di una norma di interpretazione autentica. Più in generale si dovrebbe prevedere che la cessione di beni utilizzati nell'ambito della propria esistenza familiare ove ceduti non diano luogo a tassazione, compresi quelli pervenuti per successione ereditaria.
- Sempre con riferimento ai redditi diversi, la corretta determinazione delle plusvalenze e minusvalenze di alcuni strumenti finanziari, come per esempio i derivati o i prodotti strutturati, o gli investimenti in fondi esteri, residenti o meno in paesi *black list*, nonché ancora l'utilizzo delle minusvalenze emergenti dagli

stessi, non è affatto disciplinata. In sede di applicazione della *voluntary disclosure* si è proceduto prevalentemente sulla base di indicazioni dottrinali. Sarebbe il caso di consolidare il metodo del prezzo medio come quello applicabile, peraltro prevedendo la possibilità di utilizzo, quale costo storico, del costo medio rilevato ad inizio anno di riferimento.

- Infine, sarebbe utile il corretto inquadramento fiscale dei *bitcoin* e degli altri prodotti virtuali. Allo stato attuale, ad esempio, non è dato sapere se si è in presenza di valute virtuali, ovvero di prodotti finanziari. A seconda della configurazione, il sistema impositivo sottostante muta considerevolmente, soprattutto perché cambia la modalità di determinazione del relativo reddito.

Quali semplificazioni per le imprese?

Fin qui le proposte di semplificazione relative alla tassazione delle persone fisiche. Passo ora ad alcune considerazioni relative alla semplificazione del sistema di **tassazione delle attività di impresa**.

- Con riferimento all'Irap, riteniamo sia giunto il momento di abrogare l'istituto e sostituirlo con una addizionale sull'imposta sul reddito. Ed infatti, al di là delle complessità di calcolo, i previsti decreti delegati per l'individuazione dei professionisti e piccoli imprenditori esclusi o inclusi nella soggettività Irap non sono stati mai attuati. Perdura, pertanto, un'incertezza che è aggravata dalle centinaia di sentenze della Corte di Cassazione, mai definitive in materia.
- Con riferimento all'Ires, la normativa sulle società di comodo deve essere abrogata, non solo perché nel tempo la sua giusta *ratio* (ovvero, penalizzare quelle società che mettevano a disposizione dei propri soci i propri beni) è stata stravolta, ma anche perché le interpretazioni dell'Agenzia delle Entrate hanno creato problemi rilevantissimi a incolpevoli società (che non mettono affatto a disposizione i propri beni ai propri soci).
- Interventi di semplificazione e razionalizzazione sono possibili anche in materia di Iva: l'iscrizione al VIES (il sistema elettronico di scambio di dati sull'IVA), come sancito più volte dalla Corte di Giustizia UE, non è presupposto indispensabile per fatturare in non imponibilità. L'importante è che le parti si accertino di essere soggetti Iva nei rispettivi stati di residenza e che l'operazione sia afferente l'attività svolta. Tale impostazione è accolta anche dalle commissioni di merito (non si hanno sentenze di grado superiore). Nonostante ciò si susseguono accertamenti dell'Agenzia che, pur avendo potuto verificare che l'operazione sia regolarmente avvenuta, che non ci sono frodi e che sono presenti tutti i presupposti sostanziali, eccipisce la mancata iscrizione al VIES (presupposto assolutamente formale) chiedendo il versamento dell'Iva maggiorato di sanzioni e interessi.

Un'ultima area di interesse è quella che riguarda **monitoraggio, accertamenti e contenzioso tributario**. Anche qui, oltre all'obiettivo della semplificazione e razionalizzazione, si tratta di tenere a mente il valore di un rapporto trasparente tra contribuenti e fisco.

- Prendendo le mosse dal monitoraggio fiscale, esso richiede necessarie semplificazioni in riferimento alle seguenti casistiche:

a) Determinazione delle **giacenze medie dei rapporti esteri**. Si tratta di una informazione non sempre fornita dagli istituti di credito esteri, che comunque è fondamentale solo se il contribuente intende ottenere l'esonero dall'applicazione dell'IVAFE (Imposta sul valore delle attività finanziarie detenute all'estero). In pratica, tale dato serve solo per non procedere al versamento dell'imposta. Di contro, se il contribuente ritiene di dover adempiere, in quanto deriva deduttivamente che la sua giacenza media è comunque superiore a 5 mila euro, si ritiene si possa prescindere da tale informazione, potendosi fare riferimento al saldo del conto medesimo;

b) **Importi in valuta**. Deve uniformarsi l'informazione richiesta come "inizio del rapporto", in relazione al dato dell'anno precedente indicato quale "fine del rapporto";

c) Indicazione degli altri obbligati al **monitoraggio fiscale**. Anche tale informazione è anomala, soprattutto quando si tratta di più di due soggetti, laddove almeno in base ad una interpretazione letterale delle istruzioni alla dichiarazione sembra di doversi procedere alla mera indicazione di soli due nominativi, con buona pace degli altri coobbligati.

- È necessario un intervento di interpretazione autentica della normativa in tema di raddoppio dei termini di accertamento e sulla presunzione di redditività in Italia per le detenzioni di capitali nei paesi *black list*, soprattutto al fine di delineare la **prova difensiva del contribuente**, tesa a dimostrare la corretta provenienza dei fondi in questione, da ritenersi giustificata anche nelle ipotesi in cui il contribuente sia in grado di comprovare l'esistenza del rapporto finanziario a partire dall'annualità ormai non più accertabile.
- Sollecitiamo anche un adeguamento della normativa relativa alle ipotesi di **reati fiscali determinati da cause oggettive di difficoltà economica**. Il periodo di crisi che si vive ormai da anni porta inevitabilmente a delle difficoltà negli adempimenti fiscali. La giurisprudenza della Corte di Cassazione ha effettuato diversi interventi in materia di responsabilità penale del contribuente in caso di mancato pagamento di imposte e ritenute, se causate da oggettive difficoltà non

- attribuibili alla parte. Sarebbe opportuno intervenire normativamente per consentire, in via preventiva, di evitare la contestazione dei reati in argomento, ipotizzando delle forme di dilazione dei versamenti quando comprovate dalle predette difficoltà.
- Sempre in tema di reati tributari, si ritiene necessario innalzare ulteriormente le soglie previste dal D.Lgs. n. 74 del 2000 in relazione alle **dichiarazioni infedeli**, in considerazione dei nuovi meccanismi accertativi ormai frequentemente utilizzati dagli organi ispettivi. Il ricorso indiscriminato alle indagini finanziarie, agli accertamenti ancorati alla c.d. “antieconomicità” della gestione aziendale, nonché le ipotesi di contestazioni definibili “formali”, quali quelle riguardanti la non completa chiarezza e completezza delle informazioni in fattura (ma con prestazioni realmente eseguite), richiede una necessaria cautela alla configurazione del reato tributario. Considerato peraltro che il configurarsi di un reato tributario per le dichiarazioni infedeli potrebbe anche condurre alle ipotesi di sequestri preventivi delle aziende, con evidenti conseguenze sulla gestione e stabilità delle stesse, si ritiene utile un intervento in una duplice direzione:
 - parametrizzazione delle soglie del reato tributario in funzione del fatturato del contribuente;
 - esclusione dell’obbligo di comunicazione del reato tributario in presenza di accertamenti basati su presunzioni legali relative (come le indagini finanziarie), nonché in caso di ricostruzione dei componenti positivi basata su presunzioni semplici, sia qualificate (accertamenti analitici induttivi), sia non (accertamenti induttivi puri), salvo la definizione degli stessi, anche a seguito di adesione, ovvero fino alla decisione di primo grado che conferma il superamento delle soglie normative.
 - In tema di accertamento, riteniamo particolarmente delicata la **gestione delle indagini finanziarie**. Tale tipologia di accertamento non può risolversi in un onere probatorio a carico del contribuente, causato da storture di sistema davvero incomprensibili. Ad esempio:
 - a) Appare incongrua la possibilità di richiedere spiegazioni in riferimento ad utilizzi del contante avvenuti nel rispetto della normativa anticiclaggio esistente nei diversi periodi d’imposta. Se una norma consente un determinato utilizzo e pertanto un ben preciso limite di prelievo, non è ammissibile che a distanza di anni si possa chiedere contezza dell’utilizzo di quel contante;
 - b) Deve essere ammessa la prova difensiva fondata sul principio dell’*id quod plerumque accidit*, vale a dire che il contribuente deve poter

giustificare i suoi versamenti anche dimostrando che nel periodo considerato ed in funzione degli incassi ottenuti per l'attività ha provveduto a versare solo in parte i suoi proventi, trattenendo invece altri importi per ulteriori occorrenze;

- c) Nelle ipotesi di recuperi afferenti i prelievi, deve sempre essere riconosciuta al contribuente una percentuale di costi occulti, nel rispetto del principio costituzionale della giusta tassazione fiscale;
 - d) Sul fronte difensivo, deve essere chiarita la reale portata probatoria dell'indicazione del soggetto percettore. In base al tenore letterale della disposizione, la mera indicazione del destinatario del prelievo è sufficiente a vincere la presunzione legale, circostanza però non condivisa dagli uffici periferici. Sarebbe opportuno dunque esplicitare che detta indicazione è sufficiente a ribaltare l'onere probatorio, essendo poi onere dell'ufficio verificare la veridicità della stessa affermazione e/o le eventuali conseguenze fiscali in capo al percettore della somma;
 - e) In ogni caso si rende necessaria una migliore informazione dei documenti bancari. Alcuni uffici non ritengono sufficiente, sul fronte difensivo, la produzione della matrice dell'assegno. Posto ormai il notevole uso di assegni non trasferibili, deve allora rendersi obbligatoria l'indicazione, sugli estratti di conto corrente, della denominazione del soggetto destinatario dell'assegno, in modo che sia il medesimo conto a consentire l'assolvimento dell'onere difensivo, al pari delle altre modalità di pagamento tracciate, che hanno insite l'indicazione del beneficiario del pagamento.
- Riteniamo altresì utile un intervento di estensione della **mediazione tributaria**, al fine di snellire il contenzioso tributario. Nell'obiettivo di lungo periodo di una diffusione generale della mediazione, si potrebbero intanto semplificare determinate procedure di accesso, come nelle ipotesi di perdite contestate.
 - Non riteniamo soddisfacente l'attuale regolazione ed applicazione degli **obblighi di motivazione degli atti**. Non è corretto che non vi siano responsabilità in capo all'ufficio accertatore circa la corretta illustrazione delle procedure che il contribuente può seguire. Allegare all'avviso di accertamento un ciclostile asettico riepilogativo di tutte le possibilità normative appare un esercizio inutile e contrario totalmente ai principi dello statuto del contribuente. L'Agenzia delle Entrate deve indicare le possibilità che nel singolo caso si offrono al contribuente. È necessario pertanto introdurre l'obbligo motivazionale dell'avviso di accertamento circa gli adempimenti obbligatori e/o possibili per il contribuente, con specifico riferimento alle seguenti casistiche:

- a) Obbligatorietà della procedura di mediazione. Il contribuente deve essere compiutamente avvertito che il relativo accertamento sia sottoposto, in maniera inderogabile ed *ex lege*, alla procedura in oggetto;
- b) Possibilità o meno di procedere all'avviso di accertamento con adesione.

Ciò al fine di evitare obiezioni degli uffici in sede contenziosa, in ordine all'inammissibilità del ricorso, sia per l'assenza della mediazione, sia per il decorso temporale alla produzione del ricorso avendo fruito il contribuente indebitamente del periodo ulteriore di 90 giorni connesso alla produzione dell'istanza di adesione.

- Si è detto che è indispensabile la precisazione che gli accertamenti tributari siano tesi all'individuazione del reale reddito attribuibile al contribuente. Si propone:

- a) L'introduzione di una procedura di controllo interna all'amministrazione finanziaria con cui attivare uno scambio collaborativo tra gli organi di verifica e l'ente accertatore, per appurare la fondatezza dell'atto;
- b) La validazione delle conclusioni con assunzione esplicita di responsabilità delle proprie decisioni. L'ente verbalizzante può richiedere la conferma del proprio operato, ma deve assumersi proporzionalmente la responsabilità di tali conclusioni; allo stesso tempo l'ente accertatore a sua volta risulta responsabile dell'avallo delle conclusioni;
- c) Al contribuente deve essere data facoltà di agire nei confronti dei vari responsabili dell'atto, nel caso in cui sia la commissione tributaria a sottolineare, nella propria decisione, una precisa responsabilità "negativa" da parte dell'ente che in maniera superficiale ha recato danni al contribuente stesso.

- In un'ottica di trasparenza e riqualificazione del rapporto tra contribuenti e fisco, proponiamo altresì l'introduzione di **tavoli di conciliazione allargati** in caso di reati tributari. La contestazione di un reato tributario è di estrema delicatezza, soprattutto per la divisione dei due procedimenti. Spesso si assiste ad una assenza di dialogo tra i vari organi preposti, con difficoltà da parte del contribuente di raggiungere soluzioni condivise e tali da far rimediare complessivamente agli errori commessi. La previsione di una possibile conciliazione allargata è dunque di estrema importanza, soprattutto nelle casistiche in cui magari sono state adottate misure cautelari (come nel caso dei sequestri preventivi, che di fatto possono condurre ad un immobilismo dell'azienda, con gravi rischi per la continuazione

- dell'attività). Al contribuente, dunque, deve essere concessa la facoltà di richiedere una conciliazione complessiva, con cui procedere ad una sorta di "*voluntary disclosure*", con cui evidenziare i meccanismi utilizzati per l'evasione fiscale, condivisa con i funzionari dell'amministrazione finanziaria e con gli organi giudiziari, in modo da giungere ad una definizione delle contestazioni sia fiscali che penali, avendo in "dote" delle riduzioni delle sanzioni e della condanna irrogabile.
- L'esperienza della *voluntary disclosure* ha insegnato che una attiva collaborazione tra contribuente e amministrazione finanziaria può condurre ad una emersione delle evasioni commesse. In tale direzione, si propone l'introduzione a regime della disposizione, anche con particolare riguardo alle casistiche di evasione nazionale, prevedendo quale unica causa ostativa l'emaneazione dell'avviso di accertamento e/o la conclusione delle indagini penali nei suoi confronti. Il contribuente, dunque, in presenza di procedimenti e anche nell'ipotesi di indagini di carattere penale, può in ogni caso attivarsi prima delle conclusioni delle stesse per definire in maniera spontanea le proprie violazioni. Le conclusioni della *voluntary* spontanea, se condivise dall'amministrazione finanziaria ed eventualmente dagli organi giudiziari, permetteranno al contribuente di definire la propria posizione con riduzioni in termini di sanzioni e contenimento delle pene irrogate.
 - I meccanismi di ravvedimento richiedono una adeguata **valutazione delle sanzioni irrogabili** e delle riduzioni ottenibili. Serve procedere ad una sistematizzazione della normativa di riferimento, oggi sin troppo farraginoso e complessa, cercando di uniformare per quanto possibile le tempistiche di riferimento e precisando quali violazioni si configurano in determinate fattispecie, soprattutto per quanto concerne le omissioni dichiarative. Inoltre deve essere espressamente prevista la possibilità di ravvedersi anche nel caso di omesse dichiarazioni dei redditi, ferme restando le ulteriori implicazioni di tale errore originario (vale a dire, tra l'altro, l'irrogazione di sanzioni maggiorate e la possibilità dell'accertamento induttivo).
 - Un problema concreto attuale è rappresentato dalla presenza, nei bilanci delle imprese, di diverse poste contabili che, originate da errori del passato, non sono state nel tempo rettificate per svariati motivi (come nel caso di debiti verso fornitori ancora non chiusi o rimanenze non correttamente valutate). Si rende dunque necessaria una **regolarizzazione delle scritture contabili**, da affrancare con pagamento di una imposta sostitutiva sul saldo algebrico complessivo delle poste regolarizzate. Ovviamente l'intervento deve essere equilibrato anche sul fronte civilistico mediante adeguate rivalutazioni e/o svalutazioni. Ciò consentirà alle aziende di riordinare le proprie scritture contabili, con indubitabili vantaggi sia civilistici (si pensi, ad esempio, alle valutazioni degli istituti di credito circa l'affidabilità delle aziende), che fiscali (la regolarizzazione permetterà, tra l'altro, di evitare che le scritture contabili possano essere contestate come inattendibili, con conseguente possibilità di un accertamento induttivo).

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori,

gli interventi di semplificazione che abbiamo qui avanzato mirano a razionalizzare il sistema regolativo tributario, e a semplificare gli adempimenti per intermediari e contribuenti; ma essi perseguono anche un obiettivo più alto, di **allineamento del sistema tributario al mutamento sociale** e di adeguamento del sistema tributario ai valori costituzionali di giusta tassazione, trasparenza ed equità sociale.

L'obiettivo che Vi siete posti, di risanare il rapporto tra contribuenti e fisco, passa attraverso queste azioni di riforma. L'efficienza economica e la stabilità delle finanze pubbliche – che sono esigenze di primaria importanza – dipendono in larga misura dal ristabilimento di questo rapporto di fiducia.

