



COMMISSIONE FINANZE E TESORO

SENATO DELLA REPUBBLICA

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

Roma, 25 Settembre 2018

Premessa

Il diritto impone il dovere.

Lo Stato ciò che si conviene.

Il diritto pesa e decide, lo Stato sovrasta e comanda.

Il diritto si riferisce al singolo, lo Stato all'insieme dei cittadini.

(Goethe)

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul *“processo di semplificazione del sistema tributario e del rapporto tra contribuenti e fisco”*, l'ANCOT - Associazione Nazionale Consulenti Tributaristi, aderente al COLAP - Coordinamento Libere Associazioni Professionali ed alla FIT- Federazione Italiana Tributaristi, **nel ringraziare il Presidente Alberto Bagnai e tutti gli Onorevoli membri della Commissione Finanze e Tesoro del Senato**, per la concessione della presente audizione, cerca di dare il proprio contributo alla luce della esperienza maturata nel campo fiscale e tributario da oltre 34 anni.

Tutti auspicano da tempo una semplificazione fiscale, così come tanti si augurano la redazione di un Codice tributario, coordinato con tutte le varie norme che si sono stratificate in tutti questi anni, creando così una giungla legislativa.

Nella nostra storia siamo stati convocati a diverse audizioni, segno tangibile della attenzione delle istituzioni verso la nostra realtà associativa; sempre abbiamo profuso il nostro impegno per realizzare un fisco più snello, più semplice e più equo, nel quale ci fosse anche un buon rapporto tra contribuenti e fisco, *compliance*.

È quindi con vivo piacere che accogliamo questa prima convocazione nella XVIII Legislatura.

Con questa breve memoria si vuole, sinteticamente, dare un primo quadro generale del sistema.

Con una seconda parte, sempre sintetica e discorsiva, si vuole percorrere velocemente un breve *excursus* su alcuni punti di criticità, tenendo in considerazione anche gli ultimi provvedimenti appena presentati ed in attesa delle imminenti nuove disposizioni.

I numeri del fisco

Alcuni numeri del sistema Paese

La pressione fiscale, in percentuale sul Pil, è mediamente nell'ambito OCSE del 34,30%.
La pressione fiscale Italiana è del 42,90%.

Il **total tax rate** stimato per un'impresa di medie dimensioni - spiega la relazione della Corte dei conti -*«testimonia di un carico fiscale complessivo (societario, contributivo, per tasse e imposte dirette) che penalizza l'operatore italiano in misura (64,8%) eccedente quasi 25 punti l'onere per l'omologo imprenditore dell'area Ue/Efta»*

La lente della Corte dei conti ripercorre molti dei fattori storici che da sempre frenano l'economia italiana, a partire dal **cuneo fiscale, che da noi è «di ben 10 punti» superiore** a quello che si registra mediamente nel resto d'Europa

Modelli e istruzioni Ministeriali

Un "rapporto" di vera *compliance* tra Fisco e Contribuente passa anche attraverso un sistema semplice, chiaro, stabile nel medio e breve periodo.

Per l'esercizio d'imposta 2017, l'insieme di tutti i modelli fiscali formano un tomo di 346 pagine, con l'esclusione degli Studi di Settore¹.

Per spiegare tali modelli fiscali ci sono volute 1.257 pagine di istruzioni Ministeriali.

Le stesse istruzioni Ministeriali, in molti casi, hanno avuto la necessità di ulteriori chiarimenti.

Infatti, la stessa Agenzia delle Entrate, nel 2017, ha pubblicato 30 Circolari, per un totale di altre 1.194 pagine. Per lo stesso periodo sono state pubblicate n. 146 Risoluzioni.² Con l'ulteriore effetto che, a volte, l'interpretazione ha "modificato" la portata della stessa norma a beneficio dei giornali economici e dei vari seminari di aggiornamento.

Se volessimo stamparci lo stretto necessario per assistere al meglio i nostri assistiti non ci basterebbe un cartone di 5 risme di carta, pari a 2.500 fogli, perché avremmo bisogno, in totale, di almeno 2.797 fogli³.

Questo il bigliettino da visita con il quale si presenta il Fisco italiano verso il suo contribuente nazionale e verso i mercati internazionali.

¹ Vedi tabella allegata su base dati Agenzia delle Entrate

² Fonte: sito Agenzia delle Entrate / Imprese / DICHIARATIVI e CIRCOLARI

³ si veda il quadro sinottico al termine della presentazione

Chiediamo venia a questa Illustre Commissione se abbiamo voluto rappresentare, il peso, la portata, la complessità del contenuto del nostro Fisco nei confronti del suo contribuente; che dovrebbe assolvere “al meglio” con una autodichiarazione, o meglio con una “dichiarazione dei redditi”, la propria autoliquidazione delle proprie imposte.

Abbiamo bisogno di un fisco chiaro e semplice, in modo da avere anche una diminuzione dei costi riflessi, indotti, per l’assolvimento degli stessi adempimenti fiscali che sono aumentati di numero e con un calendario che rende la stessa vita familiare invivibile per tutti i professionisti del settore.

Vengono stimanti circa 70 adempimenti in un anno⁴.

Scusandoci per una esposizione pragmatica, che non vuole essere assolutamente irreverente, ci permettiamo di raccontare anche parte di quello che è la quotidianità del vissuto del Fisco dalla parte del contribuente.

La cosa più simpatica è la ricerca delle delibere comunali, quando pubblicate sui portali web, per la verifica delle aliquote e delle esenzioni per le imposte e per i tributi locali. Non vi è una delibera standardizzata. Ogni Comune ha il suo schema di delibera, quindi bisogna leggerle, interamente, quasi tutte alla ricerca delle aliquote da utilizzare per l’autotassazione.

Non è chiedere la luna al MEF se pubblicasse “direttamente” le varie aliquote deliberate dai vari comuni. Consociamo il motore di ricerca messi a disposizione che a volte ci indica con la dicitura “non disponibile” il dato ricercato. Ma, sembra aprirsi uno spiraglio. Attendiamo fiduciosi questa piccola semplificazione che già porterebbe al risparmio di molto tempo.

Si accenna brevissimamente alle note di release dell’Agenzia delle Entrate pubblicate anche dopo la scadenza del primo versamento, o le versioni dei software sui diagnostici per l’invio dei file telematici che si susseguono fino a ridosso della scadenza⁵ ?

L’ultima nota di release è del 20 settembre u.s..

Nel dettaglio, solo per il modello dichiarativo più semplice, il modello 730, riscontriamo 112 pagine di istruzioni; l’Agenzia delle Entrate con propria Circolare n. 7⁶, del 27 aprile 2018, ha meglio specificato, illustrato, tale adempimento con sole 360 pagine.

Nonostante le politiche di incentivazione del precompilato, l’86% dei contribuenti si rivolge ancora ad intermediari per la presentazione del proprio 730, che ribadiamo è il modello più semplice per eccellenza.

⁴ fonte: Centro Studi CNA e ufficio politiche fiscali CNA

⁵ <https://telematici.agenziaentrate.gov.it/Main/index.jsp>

⁶ Circolare n. 7, del 27 aprile 2018 dell’Agenzia delle Entrate, Guida alla dichiarazione dei redditi delle persone fisiche relativa all’anno d’imposta 2017: spese che danno diritto a deduzioni dal reddito, a detrazioni d’imposta, crediti d’imposta e altri elementi rilevanti per la compilazione della dichiarazione e per l’apposizione del visto di conformità.

In un articolo del Il Sole 24 ore si riportava: *“Aumenta di quasi 400mila contribuenti la quota del fai-da-te con la precompilata: coloro che scaricano la dichiarazione precompilata dal sito dell’agenzia delle Entrate e la inviano autonomamente, con o senza modifiche. Erano quasi 2,4 milioni nel 2017, sono passati a **2,7 milioni**. Il fai-da-te rappresenta il 13,5% delle dichiarazioni con il 730 (nel 2017 questa quota era dell’11,8%).”*

*Solo l’1% dei contribuenti presenta invece il 730 tramite sostituti d’imposta e professionisti”.*⁷

Quello che viene rappresentato come un grande successo cela in realtà un dato oggettivo, il precompilato NON HA FUNZIONATO.

Gli intermediari – telematici - , i CAF

La platea degli intermediari⁸ supera i 308.000⁹.

Il comparto dei consulenti tributari, già accreditati dall’Agenzia delle Entrate per la trasmissione telematica, è pari a 23.439¹⁰; solo per dare un parametro, un riscontro, si evidenzia come il numero dei consulenti del lavoro accreditato sia pari a 20.953.

Le rosee attese di una automazione del modello più semplice non hanno trovato riscontro con la rigidità e la mole dei dati da gestire che ha portato, come unica conseguenza, alla diminuzione dei compensi degli stessi CAF nella misura del 35,41¹¹ . Questo perché era stato fissato un tetto di spesa in funzione della diminuzione progressiva dei modelli che gli stessi CAF, unitamente agli intermediari autorizzati, non avrebbero più “intermediato”, a loro volta per il contribuente, perché quest’ultimo avrebbe potuto utilizzare il modello precompilato, reso disponibile dall’Agenzia delle Entrate.

Si trascura e non si dà enfasi al servizio gratuito dato con l’ISEE e con il DSU che ha contribuito a stanare dei contribuenti non proprio virtuosi.¹²

⁷ Fonte Il Sole 24 Ore del 24 luglio 2018 Modelli 730, l’86% passa ancora dai Caf ma cresce il «fai-da-te»

⁸ definizione dell’Agenzia: Questa sezione è dedicata agli intermediari, ossia a coloro che operano su incarico degli interessati e provvedono, per loro conto, alla trasmissione delle dichiarazioni, alla registrazione degli atti, all’esecuzione dei pagamenti, alla consultazione e all’aggiornamento del catasto e dei registri immobiliari, all’invio di comunicazioni e istanze. Gli intermediari, nella maggior parte dei casi, agiscono in quanto appartenenti a una specifica categoria professionale (per esempio, commercialisti, notai, ingegneri, geometri, consulenti del lavoro, ecc.) o di un ruolo riconosciuto dall’Agenzia, come i Centri di Assistenza Fiscale.

⁹ 308.851, fonte agenzia delle Entrate – dati statisti ENTRATEL

¹⁰

<https://telematici.agenziaentrate.gov.it/Main/Statistiche.do?tipoStat=UTE&tipoServizio=E&annoInvio=2017&annoRif=XXXX>

¹¹ Comunicazione del 13 marzo 2018 dell’Agenzia delle Entrate – Compensi ai CAF

¹² https://www.corriere.it/economia/18_febbraio_06/isee-paura-controlli-fa-crollare-dichiarazioni-chi-dice-che-non-ha-conto-corrente-banca-041a0c40-0b5f-11e8-9333-a02b6d017075.shtml?refresh_ce-cp

È da oltre 10 anni che gli stessi intermediari non hanno più quella piccola indennità per la trasmissione telematica, che da € 1 passò a € 0,50, per poi essere abolita del tutto. La stessa Pubblica Amministrazione non ha riconosciuto nessun beneficio all'intermediario per l'aggiornamento delle proprie infrastrutture informatiche che hanno permesso di contribuire all'ottimizzazione ed all'automazione delle attuali procedure con banche dati, BIG DATA, sempre più alimentate e in tempo reale.

A nostro modesto avviso, bisognerebbe investire in infrastrutture, quali la banda larga, ed agevolare gli investimenti tecnologici anche degli stessi intermediari fiscali, telematici, che svolgono di fatto una funzione in ausilio alla Pubblica Amministrazione.

Il totale dei modelli 730 inviati nell'anno 2017 è stato pari a 15.758.245, contro 12.368.835 dei modelli Unici, persone fisiche, che assolvono ai fini dichiarativi anche alla comunicazione di altre tipologie di reddito.

Il modello UNICO doveva essere l'unico!

Viceversa è nato come l'aggregazione dei vari modelli per poi tornare alle origini, alla moltitudine.

Questo solo per rappresentare come il rapporto tra fisco e contribuenti passi tramite la telematica degli intermediari che hanno il polso e il peso dell'applicazione dei vari provvedimenti adottati dal legislatore.

Con la Fatturazione @elettronica, tale rapporto sarà ancora più importante, soprattutto con riferimento alle fasce minori dei contribuenti che dovranno essere maggiormente assistiti affinché il progetto abbia il giusto successo.

Contenzioso

Nell'audizione del maggio 2015 rappresentammo, sempre a questa Illustre Commissione, che:

estratto:

“Abbiamo la necessità di regole certe e in linea con gli ordinamenti generali. Questo anche con riferimento all'articolo 41 della Carta costituzionale e delle norme che devono regolamentare un libero mercato. A.N.CO.T. crede nella libertà professionale così come prevista dall'art. 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Inoltre, si deve rilevare come i principi indicati nella legge n. 212/2000 siano ignorati¹³, nonostante

¹³ Sul punto si faccia riferimento all'art. 2, chiarezza e trasparenza delle disposizioni tributarie; art. 3, il divieto di retroattività; art. 10, la tutela dell'affidamento e della buona fede, ect. tutti principi violati “sistematicamente” dalla stessa norma, minando il rapporto di compliance tra fisco e contribuenti. Sempre sull'argomento è auspicabile che quanto previsto per l'indulto dall'articolo 79 della Costituzione sia esteso ad eventuali condoni fiscali; necessità di apposita e specifica Legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale. Viste le esperienze passate ci dichiariamo comunque contrari a qualsiasi forma di condono.

si tratti di norme direttamente applicabili. Esse, infatti, dovrebbero essere prese in considerazione sia dallo stesso legislatore nell'emanazione di norme future sia al momento dell'interpretazione delle disposizioni vigenti.

Non è possibile cambiare le regole del gioco in corso se si vuole avere una vera tax compliance !

Non possiamo pensare di attirare investitori esteri aggiungendo a quanto già sintetizzato gli attuali tempi e costi del processo tributario!

“Di qui (...) la percezione della collettività e dei singoli che, in qualità di contribuenti e/o sostituti di imposta subivano (e subiscono) gli inesauribili costi dell'adempimento: costi organizzativi, costi di gestione di rapporti con il fisco, costi di informazione ed aggiornamento, per non dire di quelli psicologici, per lo più intangibili ma non meno pesanti, derivanti dal timore di sbagliare e di dover sostenere i successivi costi del contenzioso, nonché la violazione della “privacy””¹⁴

“Lunghi processi tributari si affiancano ad una elevata durata media dei processi civili che in Italia è di 1.185 giorni, ben 641 giorni in più rispetto alla media dei paesi europei, con un gap del 117,80% e che colloca il nostro Paese al 2° posto in UE a 28, dietro solo alla Grecia.”¹⁵

I tempi medi di decisione di un ricorso tributario sono poco meno di tre anni per le Commissioni provinciali e di circa due anni per quelle regionali. Nonostante il lento diminuire del numero dei ricorsi poniamo alla Vs. attenzione il seguente dato, per i ricorsi definiti nel periodo 01 gennaio al 31 marzo, del 2014, si registra:

Il valore complessivo dei 66.471 ricorsi definiti ammonta a circa 6.613,31 milioni di euro; il valore medio è pari a circa 99.491,64 euro;

Circa il 49% dei ricorsi nel periodo in esame si attesta al di sotto dei 2.582,28 euro (il dato per tutto il 2013 è pari al 41,56% con un numero di ricorsi pari a 83.993, per un valore di euro 63.568.552, pari allo 0,26% sull'intero valor totale del contenzioso, stimato in euro 24.416.933.964¹⁶;

È inoltre interessante verificare come i ricorsi per tutto il 2013, di valore compreso da € 2.582,29 a € 20.000,00 siano stati n. 53.916, rappresentando il 26,68% del totale, con un valore pari ad euro 471.008.757 che in termini percentuali sul valore totale del contenzioso 2013 è pari al 1,93%.

¹⁴ G.MARONGIU, Lo statuto dei diritti del contribuente, 2010, Torino, p. 31

¹⁵ Fonte: Confartigianato, Un Fisco da Riformare, pag. 39.

¹⁶ Fonte: MEF, Relazione sul monitoraggio dello stato del contenzioso tributario e sull'attività delle commissioni tributarie, giugno 2014, pag. 7. Altro dato significativo è dato dalla tabella 18 di pag. 13, dove il giudizio è favorevole al contribuente per il 37,11%; mentre l'ufficio arriva ad un 41,81%. La differenza è data dai giudizi intermedi per l'8,02% e per il 13,06 da altri esiti (condono ...). La tabella 17 di pag. 12 espone un dato del 0,98% per la conciliazione.

Pertanto, è facile capire come i ricorsi pervenuti presso le CTP, per tutto il 2013, per contenziosi da € 0,00 a € 20.000,00, sono pari a n. 137.909, rappresentando il 68,09%, con un valore medio pari a € 534.577.309 pari al 2,19% del valore totale del valore di ricorsi pendenti!¹⁷

Vi è una anomalia nel sistema?

* * * * *

Questa era la domanda che ci ponevamo nel 2015, nel prendere in considerazione i dati riferiti al 2013.

Di seguito si riporta uno stralcio dei dati pubblicati dal MEF, sull'andamento del contenzioso:

TAB. A.3.5.1.d – CTP – Andamento dei pervenuti distinti per scaglioni del valore

Valore della controversia	Pervenuti 2015		Pervenuti 2016		Pervenuti 2017	
	n.	%	n.	%	n.	%
da 0 a 3.000 euro	79.867	42,40	73.634	44,92	65.786	44,30
da 3.000,01 a 20.000 euro	49.011	26,02	44.104	26,90	38.389	25,85
da 20.000,01 a 100.000 euro	33.681	17,88	28.794	17,56	25.442	17,13
da 100.000,01 a 1 mln di euro	15.456	8,21	12.396	7,56	11.562	7,79
da 1.000.000,01 a 10 mln di euro	2.885	1,53	2.124	1,30	1.955	1,32
oltre 10 mln di euro	299	0,16	206	0,13	203	0,14
valore indeterminabile	7.160	3,80	2.673	1,63	5.179	3,49
Totale	188.359	100,00	163.931	100,00	148.516	100,00

¹⁷ Elaborazione A.N.CO.T., su dati MEF relazione sul monitoraggio anno 2013, giugno 2014.

TAB. A.3.5.1.e – CTP – Andamento del valore dei pervenuti distinti per scaglioni

Valore della controversia	Pervenuti 2015		Pervenuti 2016		Pervenuti 2017	
	€	%	€	%	€	%
da 0 a 3.000 euro	70.327.534	0,32	66.618.364	0,36	57.784.885	0,35
da 3.000,01 a 20.000 euro	444.959.557	2,04	396.606.983	2,13	341.790.178	2,08
da 20.000,01 a 100.000 euro	1.516.744.146	6,95	1.285.630.676	6,92	1.137.455.359	6,91
da 100.000,01 a 1 mln di euro	4.454.521.328	20,42	3.513.347.167	18,90	3.310.822.884	20,10
da 1.000.000,01 a 10 mln di euro	7.843.286.286	35,96	5.474.257.612	29,45	5.146.400.325	31,25
oltre 10 mln di euro	7.483.335.143	34,31	7.850.022.116	42,24	6.476.447.819	39,32
valore indeterminabile	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Totale	21.813.173.995	100,00	18.586.482.919	100,00	16.470.701.450	100,00

dati MEF: statistiche, monitoraggio contenzioso¹⁸

Dalla comparazione dei dati 2013/2017 si può evincere come il numero delle controversie, con un valore da € 0,00 a € 20.000, passi da 137.909, per il 2013, a 128.878 per il 2017, con una diminuzione del 7% circa.

Così come comunicato dallo stesso MEF e dalla stampa specializzata.

Ma, in termini percentuali, sul totale del numero del contenzioso, passiamo dal 68,04%, del 2013, al 70,15%, del 2017, con **un aumento del 2,11%.**

Il valore pendente a totale, per il 2013, sempre fino al valore di euro 20.000, era del 2,19%, sulla massa totale. Tale valore aumenta a 2,43% per il 2017.

Il problema all'origine rimane invariato.

Il problema, segnalato oltre 3 anni fa, è anzi leggermente peggiorato.

Dall'audizione dell'ex Direttore dell'Agenzia delle Entrate, Avv. Ruffini, alla VI Commissione della Camera dei Deputati, dell'estate appena trascorsa, leggiamo:

Con riferimento alla composizione del "magazzino" per le diverse fasce di debito dei soggetti debitori (cfr. tabella 1 in appendice):

- ✓ il 55,1% dei contribuenti ha debiti residui inferiori a 1.000 euro al quale corrisponde circa l'1,9% del complessivo valore residuo;
- ✓ il 26,6% dei contribuenti ha debiti residui da 1.001 euro a 10.000 euro al quale corrisponde circa il 3,1% del complessivo valore residuo;

¹⁸ <http://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/it/.content/Documenti/Contenzioso/Appendici-statistiche-relazione-monitoraggio-contenzioso-2017.pdf>

Quindi con un “magazzino” di ruoli da riscotere per un totale del 5% del valore totale, per la fascia a zero e fino a euro 10.000, ma rappresentativo del 81,70 % dei contribuenti.

Viene riconfermato, anche con quest’ultimo dato, il tipo di rapporto tra Fisco e contribuente come non dei migliori, specie nella fascia più bassa che ne rappresenta la maggiore densità numerica.

Tax expenditures, agevolazioni fiscali

Già nel 2011, quando partecipammo al Gruppo di lavoro sull’erosione fiscale, nella cosiddetta commissione Vieri CERIANI, costituita presso il MEF, furono individuate 720 tax expenditures (contro le 242 rappresentate nel Bilancio dello Stato), con un impatto finanziario tra i 227 e i 254 miliardi di euro, nacquero due sintetiche conclusioni:

1. Avere dei consuntivi *ex ante* ed *ex post* per verificare gli indirizzi e i risultati dell’attività legislativa ed affinché lo stesso strumento fosse anche di aiuto nelle scelte del Parlamento stesso;
2. Razionalizzare le stesse misure, raggruppandole ed ottimizzandole per numero ed evidenziandone il frazionamento per lievi differenze nel settore.

Per il secondo punto, nel 2016 sono state rilevate 634 misure, 468 relative a tributi erariali e 166 relative a tributi locali (di cui 24 cessate dal 1 gennaio 2017). Per il 2017 si rilevano 600 misure, dopo l’ottimizzazione di ulteriori 10 misure, arrivando a 466 misure erariali e diminuendo a 134 le misure locali. Pertanto, è intervenuta una semplificazione maggiore sulle agevolazioni fiscali locali. Rimane una rigidità nel numero delle misure a carattere centrale, nazionale.

Pur tuttavia, dal FOCUS pubblicato dal Senato nel settembre 2017 si rileva che:

- Per il Fondo monetario internazionale, le tax expenditures sono entrate a cui lo Stato rinuncia attraverso misure selettive in favore di alcune categorie. Per l’OCSE, sono una spesa pubblica attuata attraverso il sistema fiscale;
- Per l’ordinamento nazionale si tratta di “qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell’imponibile o dell’imposta ovvero regime di favore derivante dalle norme in vigore”;
- Le spese fiscali in Italia, secondo il Rapporto 2016 della Commissione, sono 610: 468 misure relative a tributi erariali e 166 relative a tributi locali.

Nella stessa relazione richiamata ¹⁹ si riporta che: *“Nel suo Rapporto sulle spese fiscali 2016, la Commissione non ha voluto fornire una valutazione del minor gettito complessivo, - ritenendo non superabili gli ostacoli e gli inconvenienti di una semplice aggregazione per somma. Su 468 agevolazioni erariali esaminate, 316 (il 67,5%) sono prive di indicazioni su oneri, beneficiari e importi pro capite.”*

Per molte agevolazioni individuate dalla Commissione non sono resi i valori finanziari: solo 273 spese fiscali erariali su 468 sono state “quantificate” (il 58%).

Per il 42% delle misure non è stato possibile indicare i valori, o perché ritenute agevolazioni non quantificabili (148 misure, il 32%) o in quanto vi sono stati associati – effetti di trascurabile entità – senza fornire importi (47 misure, il 10%)

La situazione nel 2017 non sembra cambiata. Infatti, le misure non quantificabili passano da 148 a 152, con una percentuale che rimane quasi invariata, dal 32% aumenta a 32,60%.

Tavola 5 – Spese fiscali per classi di costo in termini di gettito

Classi di costo in termini di gettito	Numero Spese Fiscali	Numero Spese Fiscali %	Frequenze beneficiari	Ammontare 2018 (in mln di euro)	Ammontare 2019 (in mln di euro)	Ammontare 2020 (in mln di euro)
< 10	120	25,6%	1.125.020	-280,3	-335,9	-305,8
10-20	25	5,4%	881.238	-324,1	-326,9	-328,9
20-50	32	6,9%	2.047.178	-968,6	-1.013,4	-1.167,0
50-100	15	3,2%	3.820.525	-1.027,3	-1.027,3	-1.027,3
100-300	26	5,6%	14.851.676	-4.542,0	-4.468,5	-4.771,8
300-1 mid	22	4,7%	19.837.607	-10.616,8	-10.584,2	-10.228,4
>1 mid	14	3,0%	79.384.185	-36.919,3	-37.541,6	-37.018,3
Effetti di trascurabile entità	22	4,7%	331	0,0	0,0	0,0
Non quantificabile	152	32,6%	N.D.	0,0	0,0	0,0
Già comprese in altre misure	38	8,2%	630	442,0	355,6	64,6
TOTALE	466	100,0%	121.948.390	-54.236,4	-54.942,2	-54.782,8

Nota: Nella variabile "Frequenze beneficiari" c'è un effetto ripetizione, dovuto al fatto che ciascun beneficiario può godere di più agevolazioni.

FONTE: MEF²⁰

Modalità di versamento a mezzo F24

Appreziamo la possibile novella introdotta nel progetto di Legge A.C. n. 1074 con la possibilità di compensare, nel modello F24, anche molti tributi oggi oggetto di versamento tramite modello F23.

Il problema del blocco delle compensazioni, in caso di debiti erariali con somme superiori a € 1.500, è molto sentito. Forse andrebbe rivisto detto importo portandolo almeno ad € 5.000.

Rimane un miraggio la compensazione dei crediti vantati verso l'erario; oggi possibile solo a fronte di ruoli emessi e salvo la pubblicazione annuale della solita proroga, a

¹⁹ pag. 3 -

https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento/files/000/028/614/FOCUS_SPE_SE_FISCALI_DEF.pdf

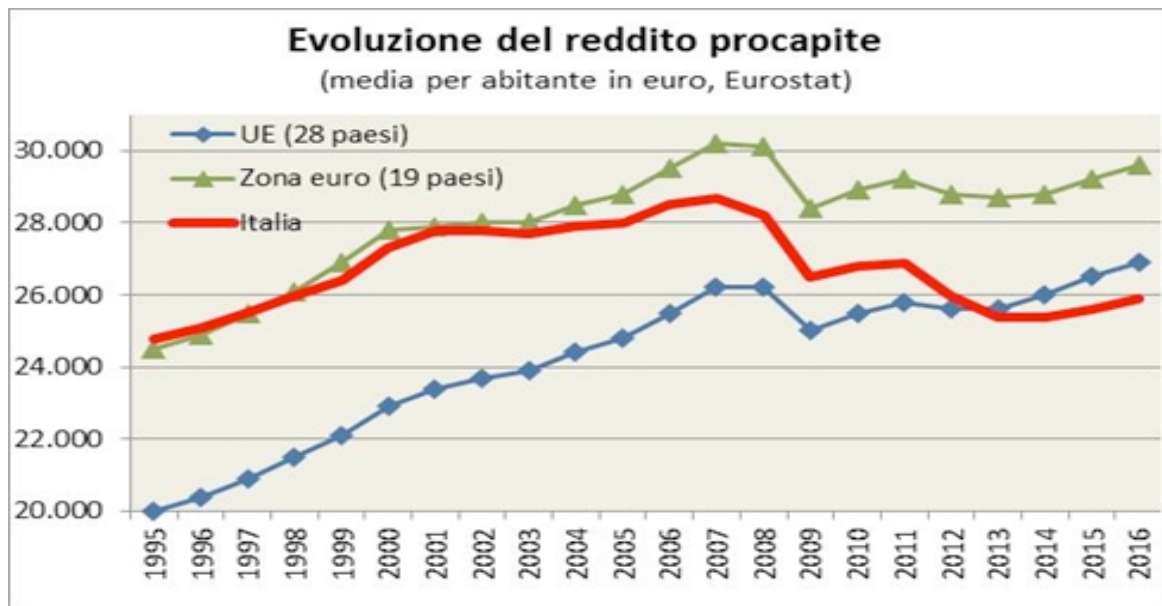
²⁰ Commissione per le spese fiscali – Ministero dell'Economia e delle Finanze – Rapporto annuale sulle spese fiscali 14 ottobre 2017

mezzo decreto. In alternativa rimane la richiesta del credito a rimborso, con i suoi tempi e con azienda che a volte sono agonizzanti proprio per problemi finanziari.

In quest'ultimo decennio abbiamo visto cosa ha comportato la crisi e lo stesso fisco.

Crisi non da imputare al fisco ma che allo stesso tempo non ha certo alleggerito il suo peso.

Sarebbe giusto introdurre la compensazione dei debiti, a mezzo modello F24, anche con i crediti certi verso lo Stato.



Il grafico si commenta da solo. Dopo circa 18 anni siamo tornati ai stessi livelli di reddito pro-capite. Ma rischiamo di andare fuori tema.

Prime sintetiche conclusioni sulla macro area

Prima di addentrarci, brevemente, su alcune tematiche si plaude per la proposta di legge n. 1074, presentata alla Camera dei Deputati, perché introduce, di fatto, delle **“Disposizioni per la semplificazione fiscale, il sostegno delle attività economiche e delle famiglie e il contrasto dell’evasione fiscale”** così come rubricata nella norma richiamata.

Pur non essendo chiamati, in questa audizione, ad esprimere un parere su detto provvedimento ci si scuserà se ne abbiamo già preso spunto e visione anche ai fini della presente audizione.

Ove le varie indiscrezioni trovassero conferma nella volontà del Legislatore, o dello stesso Governo, nel rivedere anche la spesa pubblica e le agevolazioni fiscali²¹, tax expenditures, si confida nella diminuzione del numero delle misure agevolative per mezzo di accorpamento delle stesse tax expenditures per categorie e misure omogenee.

La sola razionalizzazione delle misure riguardante gli immobili in genere rappresenta, circa, il 30%, dello sforzo fatto dalla stessa Agenzia delle Entrate nella circolare 7/2018. Questo permetterebbe una vera semplificazione, in ordine alle modalità di compilazione e richiesta di informazioni, di dati differenziati, che ingessano lo stesso sistema complicandolo e non portando nessun beneficio pratico a favore della autodeterminazione delle imposte dovute.

Dalla razionalizzazione delle agevolazioni fiscali potrà arrivare un primo contributo per un “restyling” del mondo della modulistica e delle relative istruzioni Ministeriali.

Allo stesso tempo, una legislazione più stabile nel tempo e degli adempimenti meglio calendarizzati potranno ulteriormente migliorare il rapporto tra fisco e intermediario/contribuente.

Momenti come questi, tavoli di lavoro, osservatori, con tutti gli intermediari, potranno far emergere richieste, osservazioni, indicazioni, per permettere al Parlamento di proseguire nella sua attività legislativa tenendo conto, se vorrà, dei riscontri verificati sul campo dagli operatori del settore.

La stessa chiarezza e stabilità del dettato normativo nel tempo, senza norme retroattive, potrà contribuire alla diminuzione del contenzioso in essere se gli stessi strumenti deflattivi del contenzioso tributario potranno essere migliorati con piccoli correttivi:

- Inserire un termine all’autotutela o sospendere i termini del ricorso relativo;
- Differenziare il peso delle sanzioni tra il dichiarato e non versato e quanto non dichiarato o omesso.
- La mediazione tributaria, all’interno della stessa procedura del contenzioso, con la presentazione contestuale dello stesso ricorso, trova nei dati numerici sopraesposti una sua logica perché sia spostata fuori dal D.lgs. n. 546/92 e ricondotta nell’ambito amministrativo davanti gli uffici preposti, creando una figura che sia veramente “terza”.
- Su quest’ultimo punto, si plaude alla proposta del disegno di legge n. 1074, con la quale all’art. 11, viene proposto *l’introduzione dell’obbligo di invito al contraddittorio endoprocedimentale*. In tal senso sarebbe utile estendere

²¹ Il Sole 24 Ore del 4 Luglio 2018 - Il Governo a caccia di risorse- Spending review al Mef, sconti fiscali sotto tiro - di Marco ROGARI <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-07-03/spending-review-mef-sconti-fiscali-sotto-tiro-221044.shtml?uuid=AExtgJGF>

l'assistenza amministrativa a tutti gli intermediari telematici, considerato che la novella è rivolta direttamente al contribuente, con la previsione di un allargamento anche agli accertamenti parziali, che sono di fatto la maggioranza.

Brevi cenni su alcune problematiche riscontrate

Statuto del contribuente, Legge 212/2000

Da tempo quasi tutti gli operatori richiedono che lo statuto del contribuente, Legge 212/2000, sia elevata a rango Costituzionale e/o comunque che vi sia il rispetto almeno di quanto già normato, con il rispetto dei 60 giorni preventivi prima dell'entrata in vigore di una norma e che la stessa non sia mai retroattiva.

Per quanto sopra richiamato non possiamo che nuovamente plaudire nel leggere che la P.d.L. n. 1074, all'art. 10, comma 3-bis recita: *"I modelli, le istruzioni e ogni altra comunicazione devono essere comprensibili anche ai contribuenti sforniti di conoscenza in materia tributaria. L'amministrazione finanziaria assicura che il contribuente possa ottemperare agli obblighi tributari con il minor numero di adempimenti e nelle forme meno costo e più agevoli"* e che *"i modelli di dichiarazione, le istruzioni, i servizi telematici, la modulistica, i documenti di prassi amministrativa e, in generale, ogni altra comunicazione da essa emanata siano messi a disposizione del contribuente e di pubblicità, prima dell'inizio del periodo d'imposta e, comunque, almeno sessanta giorni prima del termine assegnato al contribuente per l'adempimento al quale si riferiscono"*

Codice TRIBUTARIO

Tutti gli operatori del settore convivono con i Manuali Tributaristi che sono delle raccolte di più norme dettate nell'ambito del diritto tributario.

Tutti sentono la necessità di arrivare ad un Codice Tributario che spazzi via questa giungla di norme che si accavallano, si intersecano e si sovrappongono tra loro.

Scritta in questo modo sembra una assurdità.

Ma provate a rispondere ad un quesito generale, il più banale, anche con riferimento ad una norma da Voi emanata. La prima domanda è il periodo in cui ci troviamo. Poi dobbiamo utilizzare una banca dati per verificare quanto era a regime e l'eventuale correlazione con altre disposizioni o norme di riferimento, facendo attenzione se no ci siano state anche interpretazioni retroattive.

Onorevoli Senatori, quante volte nell'emendare una norma avete dovuto Voi stessi inserire o richiamare più leggi perché la vostra opera, da legislatore, fosse recepita pienamente in tutte le pieghe del diritto?

Ritornando ai nostri amati numeri. Vi è la necessità di arrotondare, all'unità di euro, gli importi che in fase di conversione, dalle lire all'euro, sono stati trascritti con i relativi decimali.

Si ripropone l'aggiornamento delle percentuali relative ai beni ammortizzabili, che sono ferme al DM del 1988, contro il dimezzamento del periodo di locazione dei contratti di leasing rapportati però al periodo d'ammortamento fiscale. Non si crea neutralità della norma in questo modo. Ma si potrebbe orientare un mercato?

Fatturazione @lettronica

Non possiamo risolvere i problemi con lo stesso tipo di pensiero che abbiamo usato quando li abbiamo creati.
Albert Einstein

Tema caldo!

Già nel DEF 2018 si riportava:

*Una misura importante per il recupero del gettito fiscale è l'estensione della fatturazione elettronica, avviata già da alcuni anni nell'ambito di un più generale percorso di digitalizzazione delle procedure. **Il flusso attuale di fatture elettroniche è di 2,5 milioni di fatture al mese.***

Poiché essa rappresenta un importante strumento per la riduzione dell'evasione, la Legge di Bilancio 2018 prevede la sua obbligatorietà anche per i rapporti tra soggetti IVA (business to business) e nei confronti dei consumatori finali (business to consumer) a partire dal primo gennaio 2019

Ciò consentirà all'amministrazione fiscale di fare controlli incrociati tra le diverse operazioni dichiarate dai contribuenti e di monitorare i pagamenti IVA.

Si stima che la fatturazione elettronica obbligatoria genererà entrate supplementari per più di 2 miliardi l'anno.

Abbiamo partecipato ai tavoli di lavoro e pur non essendo del tutto convinti della proposta tecnologica offerta dall'Agenzia delle Entrate siamo convinti che la fatturazione elettronica debba partire per tutti dal 1 gennaio 2019.

Il nostro è il paese delle proroghe!

Altri Paesi sono già partiti con ottimi risultati.

Dobbiamo partire tutti, ma chiediamo che ci sia l'obbligo dell'emissione della fattura @lettronica entro il periodo di liquidazione dell'IVA e non entro le ore 24, come da disposizioni di legge.

Questo permetterà un periodo di “rodaggio” dove tutti potranno non tenere i registri così come da novella di cui all’art. 14, P.d.L. 1074, ed avere realmente l’abolizione delle liquidazioni periodiche, come da art. 1 della norma già richiamata.

Si auspica che con il lancio della fatturazione @elettronica venga meno il visto per la richiesta in compensazione dei crediti, o che sia portato ad un importo almeno pari ad euro 50.000 per l’iva e per euro 20.000 per le altre imposte, in analogia con quanto già previsto dall’art. 9-bis del D.L. 50/2017. Attualmente, per il visto di crediti anche leggermente superiori agli attuali € 5.000, i compensi medi praticati si aggirano intorno a € 400. Cerchiamo di diminuire anche gli oneri riflessi del Fisco.

Ottimizzazioni per un automatismo

Inoltre, per i lavoratori autonomi che si avvalgono in via continuativa dell’opera di dipendenti o di terzi si chiede l’applicazione della ritenuta del 20%, sul 20% del compenso, così come già stabilito per analogia ai rappresentati ai sensi dell’art. 25 bis del DPR 600/73. La richiesta non genera costi a carico del Bilancio dello Stato, ma crea una maggiore liquidità dei lavoratori autonomi durante l’esercizio. I saldi risulterebbero invariati.

Medesimo discorso varrebbe per la ritenuta dell’8% a carico delle imprese sulle ristrutturazioni oggetto di manutenzione straordinaria. Ai fini del controllo e monitoraggio dell’attività, già tracciata a mezzo bonifico, era più che sufficiente il 4%.

Ai fini della determinazione dell’I.V.A. dovuta si chiede di razionalizzare le percentuali di detraibilità per i carburanti e lubrificanti riportando anche la deducibilità al 50%, considerata la tracciabilità anche bancaria dei relativi costi sostenuti. Questo anche per creare delle semplificazioni e degli automatismi con la stessa fatturazione @elettronica e le relative liquidazioni periodiche automatizzate, speriamo.

Come previsto già per le imprese, necessita una normativa di vantaggio anche per i lavoratori autonomi che investano nel digitale in analogia con gli investimenti 4.0

Riporto delle perdite ed interessi passivi

Il contribuente, all’interno di regimi forfettari, per poter riportare le perdite d’esercizio è costretto a variare il proprio regime contabile, prediligendo ovviamente il regime ordinario, con maggiori costi per la tenuta delle scritture contabili. Essendo il nuovo regime di cassa in realtà misto, sarebbe idoneo ripristinare la possibilità, per opzione, di ritornare al regime semplificato per competenza. Si segnala la necessità di una competenza, all’interno del regime di cassa, per indicare comunque le rimanenze di merci ai fini ISA, finalizzate per gli indici di rotazione di magazzino e per il calcolo del costo del venduto. Creando così un ibrido già oggetto di correttivo. Peraltro, anche sterilizzando, le rimanenze iniziali, si pone sempre il problema di acquisti che in un

singolo esercizio possano superare gli incassi e generare una perdita non riportabile e quindi in contrasto con lo stesso art. 53 della ns carta costituzionale.

Stessa cosa avviene per la deducibilità degli interessi passivi dove, viceversa, si sceglie il tipo di società. Salvo poi trasformarsi in società di capitali finita la capitalizzazione o la crisi che ha generato l'indebitamento. Forse basta fissare un paletto più alto per evitare che tramite gli interessi si eludano eventuali dividendi? Ad esempio, prevedendo che la norma vigente valga per le sole società quotate o facenti parte di un gruppo?

Rivalutazione beni d'impresa, partecipazione, terreni ed estromissioni

Con riferimento alle varie proroghe che si sono susseguite nel tempo sulle varie rivalutazioni, si chiede se non possa essere novellato direttamente l'art. 55 del TUIR, in modo da avere una norma di riferimento a sistema e che quindi permetta anche una lecita pianificazione aziendale delle operazioni straordinarie. Il tema è anche sentito dalle stesse società di comodo che a volte sono tali per immobili non locati o per locazioni che oggi sono inferiori ai criteri stabiliti in passato dal legislatore, quando c'era un mercato immobiliare.

IRAP

Visti le varie sentenze della Cassazione e salvo l'abrogazione dell'Imposta, necessiterebbe il recepimento normativo del concetto di autonoma organizzazione. In via del tutto residuale un aumento del cuneo fiscale.

Mandateci in ferie, per favore!

Ringraziandovi, prendiamo atto che forse i termini per la spedizione dei dichiarativi verrà spostata al 31 dicembre. art. 3 del P.d.L. n. 1074, comma 2, ma il versamento dell'I.V.A. rimane "inchiodato" al 20 agosto. I contribuenti hanno la "sospensiva del ferragosto", gli avvocati le ferie lunghe nel mese di agosto. Possiamo sperare in uno spostamento dell'adempimento del versamento dell'IVA di agosto al 16 settembre?

Una calendarizzazione degli adempimenti?

Stiamo chiedendo troppo?

Scusandoci per quest'ultima licenza, che voleva con un sorriso ringraziarVi, rimanendo a disposizione per eventuali approfondimenti sui casi che vorrete sottoporci,

rinnoviamo i più sentiti e sinceri ringraziamenti

Il relatore

Celestino BOTTONI

Il Presidente

Prof. Arvedo MARINELLI

Sommario:

INDAGINE CONOSCITIVA SUL PROCESSO DI SEMPLIFICAZIONE DEL SISTEMA TRIBUTARIO E DEL RAPPORTO TRA CONTRIBUENTI E FISCO.	1
ROMA, 25 SETTEMBRE 2018	1
PREMESSA.....	2
I NUMERI DEL FISCO	3
<i>Alcuni numeri del sistema Paese</i>	3
<i>Modelli e istruzioni Ministeriali</i>	3
<i>Gli intermediari – telematici - , i CAF</i>	5
<i>Contenzioso</i>	6
<i>Tax expenditures, agevolazioni fiscali</i>	10
<i>Modalità di versamento a mezzo F24</i>	11
PRIME SINTETICHE CONCLUSIONI SULLA MACRO AREA	12
BREVI CENNI SU ALCUNE PROBLEMATICHE RISCONTRATE.....	14
<i>Statuto del contribuente, Legge 212/2000</i>	14
<i>Codice TRIBUTARIO</i>	14
<i>Fatturazione @lettronica</i>	15
<i>Ottimizzazioni per un automatismo</i>	16
<i>Riporto delle perdite ed interessi passivi</i>	16
<i>Rivalutazione beni d’impresa, partecipazione, terreni ed estromissioni</i>	17
<i>IRAP</i>	17
<i>Mandateci in ferie, per favore!</i>	17

	modello pagine	istruzioni pagine	aggiornamenti pagine
DICHIARAZIONI DEI REDDITI			
Persone Fisiche			
730	16	112	0
Unico fasc 1	14	131	1
Unico fasc 2	24	55	1
Unico fasc 3	36	114	0
Parametri Imprese	13	0	0
Parametri Professioni	9	0	0
TOTALE PARZIALE	112	412	2
Società di Persone			
Unico	38	215	0
Parametri Impresa	13	0	0
Parametri Professioni	9	0	0
TOTALE PARZIALE	60	215	0
Società di Capitali			
Unico	54	237	1
Parametri Impresa	13	0	0
TOTALE PARZIALE	67	237	1
TOTALE DELLE DICHIARAZIONI REDDITI	239	864	3
Modelli e Dichiarazioni IVA			
Dichiarazione IVA	18	84	0
Dich. Ades/Var Iva di gruppo	3	6	0
Dichiarazione IVA 74-Bis	3	5	0
Dichiarazione IVA Base	7	22	0
Dich. Acq. INTRA sog. No passivi imposta	2	3	0
Dichiarazione INTRA	12	4	0
Dichiarazione di intento	3	2	0
TOTALE DICHIARAZIONI IVA	48	126	0
Dichiarazione IRAP			
	16	111	1
Studi di Settore			
Modello generale	0	16	
Dichiarazioni Sostituto d'Imposta			
Certificazione Unica	13	79	1
Certificazione Unica Utili	1	5	0
Modello 770	29	56	0
TOTALE DICHIARAZIONI SOSTITUTO D'IMPOSTA	43	140	1
TOTALE GENERALE DICHIARAZIONI	346	1257	5
CIRCOLARI			
n. 1E del 07/02/2017	12		
n. 2E del 08/03/2017	25		
n. 3E del 24/03/2017	8		
n. 4E del 30/03/2017	110		
n. 5E del 31/03/2017	11		
n. 6E del 31/03/2017	6		
n. 7E del 04/04/2017	324		
n. 8E del 07/04/2017	63		
n. 9E e 10E annullate per errore procedurale	0		
n. 11E del 13/04/2017	40		
n. 12E del 13/04/2017	15		
n. 13E del 27/04/2017	81		
n. 14E del 27/04/2017	33		
n. 15E del 28/04/2017	37		
n. 16E del 28/04/2017	16		
n. 17E del 23/05/2017	102		
n. 18E del 08/06/2017	9		
n. 19E del 12/06/2017	50		
n. 20E del 13/07/2017	28		
n. 21E del 20/07/2017	12		
n. 22E del 28/07/2017	37		
n. 23E del 25/09/2017	27		
n. 24E del 12/10/2017	20		
n. 25E del 16/10/2017	26		
n. 26E del 26/10/2017	10		
n. 27E del 07/11/2017	37		
n. 28E del 15/12/2017	10		
n. 29E del 22/12/2017	15		
n. 30E del 22/12/2017	30		
TOTALE PAGINE CIRCOLARI 2017	1194		
TOTALE RISOLUZIONI	146		