



- Iscritta Elenco Associazioni c/o Ministero della Giustizia (Art. 26 D.Lgs. 206/2007)
 - Iscritta Elenco Associazioni Ministero Sviluppo Economico (Legge n. 4/2013)
 - Iscritta Elenco Nuove Professioni CNEL al n. 67
 - Aderente CNA Professioni
 - Socio UNI
 - Aderente Confederazione Sindacale Italiana delle Libere Associazioni Professionali (CONSAP)
-
- Legalmente riconosciuta D.P.R. 361/2000 • Reg. Pers. Giuridiche di Roma n. 63/2001

INDAGINE CONOSCITIVA

sulle semplificazioni possibili nel settore fiscale

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA SEMPLIFICAZIONE

AUDIZIONE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE TRIBUTARISTI LAPET

Roma, 28 Marzo 2017

Onorevoli Deputati e Senatori,

Preliminarmente ringrazio Lei Presidente e gli onorevoli componenti della commissione per l'invito a partecipare a questa audizione.

Molto spesso usare la parola semplificazione fiscale è come parlare ad **un uomo morso da un serpente il quale ha paura anche di una corda!**

Infatti, per noi professionisti del settore non è chiaro il perchè ogni qual volta si parli o si chiedi piu' attenzione sulla questione semplificazione fiscale il legislatore si irrigidisca ed anteponga la perenne e spasmodica ricerca di risorse finanziarie dimenticando che forse proprio nelle strettissime ed inutili maglie della "burocrazia" o presunta tale si fermano una parte considerevole delle entrate tributarie di ogni ordine e grado.

E' innegabile che la burocrazia che "avvolge" il sistema fiscale è percepita dal contribuente italiano come una ulteriore "tassa" e purtroppo per noi professionisti che siamo il **diaframma** tra lo Stato ed il Contribuente diventa



sempre piu' difficile svolgere il nostro ruolo che dovrebbe invece essere e rimanere nell'alveo del "**bene comune**".

Oggi, invece, rivolgersi ad un Tributarista, ad un Commercialista, ad un Consulente del Lavoro è diventato lo sport nazionale per interpretare la continua "produzione" normativa nel settore fiscale caratterizzata non da una riforma strutturale, ma solo da misure *una tantum* con efficacia limitata nel tempo e soprattutto nel quantum inteso come gettito (basti pensare alla definizione agevolata dei ruoli esattoriali - Decreto 196/2016 art. 6).

E' noto a tutti che la materia fiscale è un settore cruciale per la vita di ogni Stato nei rapporti con i cittadini e con le imprese, nel cui ambito i fattori di complicazione rendono ancora più difficoltoso e osteggiato il dovere di contribuire alla spesa pubblica.

La parola "semplificazione" è spesso intesa come sinonimo di allentamento nei confronti della necessaria ed imprescindibile azione di contrasto all'evasione fiscale.

Siamo convinti dell'esatto contrario nel senso che meno regole ma certe, meno balzelli burocratici ma piu' compliance favoriscono proprio l'adempimento spontaneo dell'obbligazione tributaria.

Accogliamo, quindi, con favore l'attività di questa Onorevole Commissione parlamentare che offre l'occasione per una riflessione sull'effettivo stato di realizzazione di un processo di semplificazione, ci permettiamo di dire, a tutt'oggi solo in embrione.

L'Associazione che oggi ho l'onore di rappresentare in qualità di Presidente Nazionale, da parte sua, ha sempre promosso e sostenuto tutte le iniziative volte allo snellimento ed alla razionalizzazione delle procedure al fine di evitare aggravii di oneri e costi a carico dei contribuenti e dei professionisti che li assistono.

Prima di entrare nel merito delle proposte di semplificazioni, eventualmente da proporre alla Vostra Onorevole Commissione, vorremmo evidenziare che un problema vero del fisco italiano è che spesso si considera il gettito erariale una variabile indipendente, cioè funzione solo delle aliquote per le imposte e delle varie "invenzioni" per le tasse, per cui ad aliquote più alte e a tasse più numerose **dovrebbe** corrispondere un gettito più alto. Cosa che puntualmente non accade, per cui la differenza calcolata viene attribuita ad una **ciclopica evasione fiscale** (ormai si parla di circa di 240 mld di gettito evaso). La realtà è tutt'altra cosa. Il gettito erariale se non intacca il risparmio delle famiglie è dato da spesa pubblica



+ export - import, perchè sono questi elementi che determinano i redditi e i relativi consumi delle famiglie. Se poi si vogliono intaccare anche i risparmi allora lì non ci sono limiti, ma bisogna essere coscienti che in tal caso lo Stato mangia se stesso. Infatti i risparmi sono funzionali al sistema bancario sia per finanziare i consumi delle famiglie meno abbienti, sia le imprese che provvedono a realizzare l'export, sia lo stesso debito pubblico. Allorchè dovesse ridursi il risparmio, si ridurrebbe non solo il PIL, ma il tessuto produttivo in maniera strutturale e irreversibile, **come se una persona per sfamarsi decidesse di mangiare un proprio arto!**

Fatta questa considerazione illustriamo i principali ambiti di intervento che i Tributaristi ritengono fondamentali per la semplificazione del sistema fiscale:

- a) Partecipazione dei rappresentanti dei contribuenti alla genesi del procedimento di formazione della norma fiscale;
- b) Spesometro;
- c) Liquidazioni Iva periodiche;
- d) Fatturazione elettronica;
- e) Allineamento delle regole fiscali ai nuovi criteri civilistici di redazione del bilancio;
- f) Chiarezza delle disposizioni normative;
- g) Unificazione delle deduzioni dalla base imponibile IRAP legate al fattore lavoro ed eliminazione dell'Irap per i professionisti;
- h) Razionalizzazione del calendario delle scadenze fiscali;
- i) Proroga automatica dei termini degli adempimenti tributari;
- l) Dichiarazioni presentate oltre i 90 giorni dal termine.



Partecipazione dei rappresentanti dei contribuenti al procedimento di approvazione delle norme fiscali

Prima di entrare nel merito delle proposte dei Tributaristi italiani per la semplificazione fiscale, è necessario considerare il presupposto di ogni semplificazione, vale a dire la chiara e corretta formulazione delle disposizioni tributarie.

Difatti, se la genesi delle norme fiscali nel nostro Paese rimarrà quella attuale – che descriveremo tra breve – nessun futuro codice tributario, anche se omogeneo e completo, riuscirà a rendere chiaro il sistema fiscale e la ragione è presto detta.

Il legislatore fiscale ha per lungo tempo abusato della decretazione d'urgenza in materia fiscale. Questo finché la Corte Costituzionale non è finalmente intervenuta a frenare una siffatta illegittima prassi, che anche solo per pudore avrebbe dovuto essere ben prima abbandonata dai diversi governi che, invece, hanno continuato a perpetrarla.

Tuttavia l'utilizzo del decreto legge è stato ben presto sostituito dalla decretazione delegata, vale a dire da un altro strumento che conferisce comunque al governo la possibilità – entro i limiti della delega parlamentare, di legiferare in materia fiscale.

In una situazione di perenne emergenza finanziaria, come quella che da decenni caratterizza la nostra Repubblica, non v'è chi non veda come, la sostanza delle norme fiscali approvate con decreti delegati sia suggerita dall'Ente che quella stessa norma sarà poi chiamato ad applicarla: l'Agenzia delle Entrate.

Ed anche quando le norme fiscali vengono introdotte in conseguenza di obblighi sovranazionali, queste traggono in gran parte origine in studi o proposte dell'OCSE, vale a dire in un ente formato da rappresentanti delle amministrazioni fiscali nazionali.

Le norme fiscali sono quindi prodotte in sostanza dalle stesse amministrazioni finanziarie che le devono applicare, con buona pace della sovranità parlamentare, e quindi della sovranità popolare di cui voi che sedete in quest'aula siete espressione, prevista dall'articolo 23 della Costituzione.

Questa quantomeno inopportuna genesi della norma fiscale è, a nostro avviso, una delle cause principali dell'insostenibile quantità di contenzioso pendente nelle aule delle Commissioni Tributarie Provinciali e Regionali italiane, poiché i contribuenti vedono nel contenzioso uno strumento di giustizia sociale per ribellarsi ad una così insopportabile genesi delle norme fiscali.



Noi Tributaristi, invece, crediamo ancora nel consenso popolare all'imposizione e nel fondamentale principio *no taxation without representation*, e proponiamo di realizzarlo mediante l'adozione di una prassi di concertazione preventiva all'adozione delle norme fiscali, che coinvolga i rappresentanti degli interessi dei contribuenti.

In tal modo si riuscirebbe a recuperare il fondamentale consenso all'imposizione che è stato smarrito a favore dell'interesse fiscale e che ha prodotto una legislazione casistica, farraginosa, spesso incomprensibile a tutto favore dell'amministrazione finanziaria.

Chiarezza delle disposizioni normative

Ci permettiamo di portare un esempio di come l'attuale contesto normativo in materia fiscale sia incomprensibile per i contribuenti e per i loro consulenti.

La recente sentenza della Cassazione Civile, sezione tributaria, 10.03.2017, n. 6185, ha stabilito che le spese sono deducibili dal reddito d'impresa solo qualora siano inerenti ad un'attività potenzialmente idonea a produrre utili. Potremmo citarvi decine di sentenze di senso opposto, nelle quali si valorizza la correlazione tra spese ed attività, come a noi consulenti appare più corretto.

Ciò premesso, alla luce delle posizioni altalenanti assunte dall'Agenzia in sede di verifica e dalla Cassazione in sede di giudizio, che non permettono ai contribuenti di prevedere le conseguenze delle loro condotte, suggeriamo un intervento normativo che una volta per tutte chiarisca che l'inerenza dei costi debba essere correlata all'idoneità a produrre ricavi (e speriamo non sia così) o all'attività dell'impresa (come sarebbe più opportuno).



Adempimenti formali iva: spesometro, dichiarazioni e liquidazioni periodiche

L'appetibilità di un sistema fiscale e quindi la "**concorrenza fiscale**" non è una partita che si gioca solo sul campo delle aliquote, ma riguarda anche altri aspetti, come ad esempio la certezza delle regole, la loro stabilità nel tempo, la semplicità delle procedure o la rapidità dei contenziosi tributari. Purtroppo, su tali aspetti, sono anni che **l'Italia non riesce ad apportare dei miglioramenti significativi**, e i nuovi adempimenti formali in materia di imposta sul valore aggiunto recentemente introdotti non hanno certo migliorato una situazione già drammatica. Il difficile rapporto contribuente-fisco è uno dei motivi che comporta la bassa posizione dell'Italia nel ranking *Doing Business* stilato dalla Banca Mondiale, che ci vede al 50° posto, anche a causa di un pessimo **126° posto** proprio nel rapporto *Paying Taxes*. Secondo l'*International Tax Competitiveness Index* della *Tax Foundation* invece, l'Italia è in **34esima posizione (su 35 Paesi considerati)**. Nonostante molti siano diffidenti nei confronti delle classifiche estere, nel 2017 comunque ci *saranno mille scadenze fiscali*, spalmate lungo un'agenda *fittissima* per i contribuenti. Come scrive il Prof. Andrea Carinci, «(...) e con tutti i distinguo che si possono e debbono operare, resta la constatazione di un ginepraio di adempimenti impressionante, di cui appare inevitabile domandarsi quale sia l'effettiva necessità. E, per l'effetto, che fine abbia fatto la tanto decantata semplificazione».

A fronte della situazione appena descritta sarebbe stato lecito aspettarsi una coraggiosa inversione di tendenza verso la riduzione degli adempimenti formali in materia di iva.

Invece, sorprendentemente, il nuovo anno ci ha riservato **i nuovi adempimenti comunicativi richiesti in materia di IVA**, e nonostante la diversa opinione della direttrice dell'Agenzia delle Entrate, proprio l'Imposta sul Valore Aggiunto rappresenta uno degli elementi di analisi critica dell'ultimo rapporto *Paying Taxes*, redatto dalla *World Bank* e dal colosso del *consulting* PWC e basato sui dati del 2015.

Ci preme ricordare che la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha più volte precisato che il fondamentale diritto di detrazione trova giustificazione nella sostanza delle operazioni rilevanti ai fini iva e non può essere limitato da mere violazioni di obblighi formali.

Questi obblighi formali dovrebbero avere l'unico obiettivo di evitare le frodi all'imposta e come tali dovrebbero essere compatibili con il fondamentale *principio di proporzionalità*, a sua volta elaborato dalle Corti Comunitarie.



A nostro avviso, invece, questi adempimenti sono sproporzionati, eccessivamente invasivi e costosi per i soggetti passivi e dovranno quindi essere ridotti in una prospettiva di collaborazione e buona fede tra contribuenti ed amministrazione.

A ciò si aggiunga l'utilizzo smodato e francamente incomprensibile del disconoscimento della detrazione iva in capo al cessionario di operazioni eseguite in frode all'imposta cui è solita fare ricorso l'Amministrazione in sede di verifiche ed accertamento.

A fronte di questi accertamenti ai contribuenti è spesso richiesta la *prova diabolica* della loro estraneità alla frode e del loro comportamento diligente.

A nostro parere, analogamente a quanto avvenuto per la codificazione dell'abuso del diritto, è necessario un intervento normativo che limiti tale modalità di accertamento dell'Agenzia delle Entrate ai più gravi casi di frode carosello, ai casi in cui la frode ha effetti distorsivi della concorrenza o riguarda operazioni transnazionali, d'altra parte sarebbe inoltre opportuno tipizzare l'onere della prova in capo al cessionario.

La gestione dei rimborsi iva

Il rapporto *Paying Taxes*, redatto dalla *World Bank* e dal colosso del *consulting* PWC e basato sui dati del 2015, ha realizzato un indice innovativo, il *post-filing index*, che misura, tra le varie voci che lo compongono, il tempo necessario per gestire una pratica di rimborso IVA e il tempo richiesto per ottenere il rimborso stesso. Su queste voci di classifica, **l'Italia fa registrare la peggiore performance nell'area europea, con 51 ore di *time to comply* (contro 1,5 ore dell'Austria e del Regno Unito, 4 del Portogallo, 16,5 della Grecia) e 86 settimane per ottenere il rimborso (contro le 5,2 della Germania, le 6,2 della Francia, le 27,2 della Grecia).**

Un distacco importante e preoccupante, sia da un punto di vista esterno, per la risonanza mediatica di tali statistiche che peggiora l'attrattività del nostro Paese agli occhi degli investitori stranieri, sia da un punto di vista interno, per la grande frustrazione dei contribuenti.

Questo nuovo indice del rapporto finisce per offuscare alcuni **(lievi) progressi compiuti dall'Italia rispetto alla rilevazione precedente**. Il *Total Tax Rate* (carico fiscale complessivo) nel 2015 si è ridotto dal 64,8% al 62%, causando il



sorpasso (gradito) della Francia (62,8%). **Sono diminuite le tasse sui profitti** (dal 19,5 al 17%) **e la voce “altre tasse”** (dall’1,9 all’1,6%), stabili le imposte sul lavoro (43,4%). **Sono diminuite anche le ore** impiegate per la gestione degli adempimenti fiscali, passate da 269 a 240. Tali buone notizie (che verosimilmente dovrebbero ancora migliorare nelle successive rilevazioni), perdono però efficacia comunicativa se comparate con la media UE di riferimento, pari al 40,3% per il *Total Tax Rate* ed a 164 come ore impiegate per gli adempimenti fiscali. Una distanza ancora troppo rilevante per potersi accontentare di lievi miglioramenti.

In riferimento alle riforme attese da anni e, in particolare all'unificazione delle deduzioni dalla base imponibile IRAP legate al fattore lavoro ed eliminazione dell'Irap per i professionisti, razionalizzazione del calendario delle scadenze fiscali, proroga automatica dei termini degli adempimenti tributari, dichiarazioni presentate oltre i 90 giorni dal termine, ribadiamo la necessità assoluta della loro realizzazione nel più breve tempo possibile.

Peraltro su questi argomenti non si ravvisano apprezzabili rischi di evasione od elusione d'imposta tali da giustificare il differimento nel tempo di riforme attese da anni.

Prima di chiudere questa relazione vorremmo però anche evidenziare un tema di grande attualità: **la riforma del sistema di riscossione.**

La data del 1 luglio 2017 porterà la soppressione di Equitalia s.p.a e l'attribuzione delle competenze e della funzione di riscossione dei tributi all'Agenzia delle Entrate che la eserciterà per mezzo di un Ente Pubblico denominato Agenzia delle Entrate – Riscossione. Senza entrare nel merito di una riforma che riporta la procedura di riscossione dei tributi alle stesse modalità di almeno venti anni fa, quello che rileva ai fini della semplificazione è che il nuovo Ente Pubblico dovrà essere pienamente soggetto alle disposizioni dello Statuto del Contribuente (l. 212/2000). Dovrà quindi essere garantita la



chiarezza degli atti e dei documenti prodotti dal nuovo Ente, pertanto sarà necessario rendere espliciti e di dominio pubblico, anche mediante apposita legenda da pubblicare sul sito web, le diverse sigle ed abbreviazioni che contraddistinguono oggi gli estratti delle posizioni debitorie e gli estratti di ruolo e li rendono impossibili da comprendere. In una prospettiva di trasparenza e collaborazione dovrà essere consentito un contatto diretto con il funzionario incaricato della riscossione ed il contribuente esecutato, relazione che le procedure attuali non garantiscono ed, anzi, sembrano predisposte allo scopo di scoraggiare le relazioni tra funzionari e contribuenti (basti pensare all'impossibilità di raggiungere telefonicamente un funzionario della riscossione). E' ovvio che sul punto il modello potrebbe essere l'organizzazione della stessa Agenzia Entrate, l'indicazione dei contatti degli uffici sul sito internet istituzionale dell'Ente. Ultima considerazione, ma forse la più importante: la doverosa applicazione dei principi di affidamento, buona fede e buon andamento dell'azione amministrativa al nuovo Ente Agenzia delle Entrate – Riscossione comporta la necessità per quest'ultima, di adeguarsi alla sentenza della Corte di Cassazione, SS.UU., 17.11.2016, n. 23397 accettando la prescrizione quinquennale dei tributi non soggetti a sentenza passata in giudicato. Ciò dovrà comportare l'accettazione delle istanze di sgravio in autotutela presentate dai contribuenti e la rinuncia ad eventuali contenziosi aventi questo specifico oggetto.

Infine, in questo scenario cupo, una sincera buona notizia proviene dal rilascio della tessera n. 1 a Ferrero SpA per l'adesione al programma di *cooperative compliance*, il regime di adempimento *collaborativo* destinato ad aziende con almeno un miliardo di fatturato, che prevede anche degli **aspetti premiali** per le società aderenti a fronte della spontanea collaborazione preventiva con il Fisco. Ferrero è la prima tessera dell'iniziativa, un segnale bello e significativo, considerato che la *holding* del gruppo ha sede in Lussemburgo. **Generalmente gli aspetti di compliance sono sempre stati un po' sottovalutati nel nostro Paese**, a torto, poiché rappresentano un primo fronte di legalità interno nelle aziende (di grosse dimensioni generalmente). In un ambito diverso, già con l'introduzione del Decreto Legislativo n. 231/2001 (Responsabilità amministrativa degli Enti) si è imboccata una strada giusta, volta anche alla creazione di un organismo di vigilanza indipendente, che relaziona periodicamente agli amministratori, per prevenire il rischio da reato. Adesso, il nuovo approccio fisco-imprese inaugurato dalla *cooperative compliance*,



collegato al *Tax Control Framework* (**controllo fiscale interno**), potrebbe rappresentare un altro cambiamento culturale di non poco conto. Ovviamente, trattasi di uno strumento che riguarda solo aziende di grandi dimensioni che, ancora, rappresentano l'eccezione **in un mercato in cui prevalgono numericamente le PMI**. Inoltre, come sottolineato da Sandalo e Tommasini, i benefici premiali «(...) *pur se di assoluto rilievo, non sembrano, però, dotati dell'appeal necessario per il decollo definitivo dell'istituto. Avrebbero aumentato ulteriormente l'attrattività del regime, ad esempio, la previsione di una causa di esclusione della punibilità sul fronte penale, la totale esclusione di sanzioni amministrative e l'individuazione più puntuale di quali adempimenti possono essere "tagliati"*». Ma nonostante alcuni dubbi legati all'efficacia, **occorre insistere su questa strada**, percorrendola senza avere la tentazione di compiere passi indietro. Certezza interpretativa delle norme, riduzione del contenzioso, eliminazione delle vessazioni, sono tutti elementi che arrecherebbero al sistema benefici di inestimabile valore, che sarebbero ovviamente maggiori se accompagnati da una cospicua e costante riduzione della pressione fiscale.

Auspichiamo che questa audizione possa essere il preludio di forme di concertazione sulla norma fiscale al fine di una maggiore chiarezza delle disposizioni ed una distensione dei rapporti tra Amministrazione finanziaria, contribuenti e consulenti.

**Il Presidente Nazionale
Dott. Roberto Falcone**