



COMMISSIONE BICAMERALE PER LA SEMPLIFICAZIONE

“INDAGINE CONOSCITIVA SULLE SEMPLIFICAZIONI POSSIBILI NEL SETTORE FISCALE”

AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DI CONFPROFESSIONI DOTT. GAETANO STELLA

ROMA, 4 APRILE 2017

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati e Senatori,

La proposta e la valutazione delle politiche di semplificazioni fiscali all'esame di questa Commissione bicamerale riveste una delle sfide più impegnative e più decisive per il futuro del nostro Paese. La materia fiscale è infatti lo specchio del rapporto tra Stato e cittadini, ma anche il termometro della qualità della nostra democrazia. Gran parte del disagio espresso dai cittadini nei confronti delle istituzioni e della politica, così come la sfiducia dei soggetti economici italiani e degli investitori internazionali nei confronti del sistema Paese, derivano dalla complessità del sistema fiscale.

Non è solo questione di carico fiscale eccessivo – che va snellito a partire dalla revisione della platea soggetta all'Irap fino al taglio del costo del lavoro – ma è soprattutto un problema di eccesso di intermediazione burocratica e di complessità del quadro normativo. Il lavoro che attende la Vostra Commissione è difficile e complesso, poiché occorre investire con seria convinzione nelle semplificazioni fiscali, renderle una priorità per il risanamento della nostra economia; recuperare i principi di correttezza nel rapporto fisco-contribuente enunciati nello Statuto del contribuente; facilitare gli adempimenti, specie per professionisti e imprese, anche attraverso la valorizzazione degli strumenti di raccordo tra privati e P.A.

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

normativa fiscale non si può più improvvisare e, crediamo, l'obiettivo della semplificazione può essere raggiunto soltanto a due condizioni.

La prima riguarda gli adempimenti di attuazione ed esecuzione delle norme generali. Se non assenti o ignorati, i decreti attuativi vengono rinviati a interventi diluiti nel tempo o risultano parziali e contraddittori rispetto agli intenti delle riforme.

La seconda condizione riguarda il coinvolgimento delle categorie coinvolte nei processi amministrativi e fiscali: in settori tanto complessi – nei quali si determina una necessaria collaborazione tra pubblica amministrazione, professionisti intermediari, e privati – la condivisione degli obiettivi di semplificazione è un essenziale requisito di precisione tecnica e di funzionalità del sistema.

Nella stagione delle recenti riforme fiscali – pur notevole dal punto di vista della mole degli interventi normativi proposti – questa attenzione alla condivisione con le parti sociali è risultata insoddisfacente. Tanto le rappresentanze istituzionali dei professionisti (albi e ordini professionali) quanto le libere associazioni dei professionisti che Confprofessioni raccoglie al proprio interno sono state marginalizzate a monte del processo di semplificazione e, a valle, hanno dovuto subire riforme, più o meno efficaci, come imposizioni calate dall'alto. Per inciso, alcune delle “semplificazioni” recentemente sbandierate sono avvenute sulla pelle dei professionisti: l'alleggerimento di attività amministrative si è infatti tradotto in un aggravio delle incombenze a carico dei professionisti, spesso senza alcuna contropartita e, soprattutto senza alcun beneficio reale per i cittadini. Vorremmo rappresentare alla Vostra Commissione e tramite questa a tutto il Paese che i liberi professionisti non sono un ostacolo alla modernizzazione e alla sburocratizzazione della macchina dello Stato, ma possono e devono essere considerati un partner strategico per il Governo e il Parlamento, soprattutto quando si tratta di individuare e condividere le misure di semplificazione a vantaggio del miglior funzionamento di processi complessi e indirettamente della crescita economica del Paese.

È con questo spirito e in questa prospettiva che interveniamo oggi in audizione davanti alla Vostra Commissione, mettendo al servizio di una agenda per le semplificazioni fiscali tutte le nostre competenze, frutto dell'esperienza quotidiana di migliaia di professionisti e delle analisi delle nostre libere associazioni, incessantemente al lavoro per promuovere la cultura professionale in questo settore.

Tre le linee di azione della nostra proposta:

- A) *Programmazione delle politiche fiscali.* Occorre abbandonare la stagione delle misure *una tantum* e a efficacia temporale limitata, preferendo misure permanenti, strutturali e con effetti programmati nel tempo, che sappiano diffondere la giusta fiducia nella “durata” delle politiche fiscali, e così favorire gli investimenti economici in Italia.
- B) *Manutenzione del sistema normativo fiscale.* La molteplicità degli interventi che si sono susseguiti negli anni ha determinato una complessità ingovernabile delle fonti normative in questo settore. È urgente un'opera di paziente ricompilazione delle diverse disposizioni, da accompagnare con strumenti di tecnica legislativa utili ad impedire l'adozione di interventi abrogativi sordinati dalla novella dei testi unici della materia.

- C) *Snellimento degli adempimenti e informatizzazione*. Esiste, certamente, lo spazio per abolire diversi adempimenti superflui, anche attraverso una maggiore digitalizzazione ed informatizzazione del sistema fiscale. In questa prospettiva, il fisco telematico potrà condurre ad un notevole risparmio per l'amministrazione finanziaria, come già sperimentato fino ad oggi, e a una riduzione delle informazioni scambiate, con la valorizzazione delle banche dati.

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

A) Programmazione delle politiche fiscali

Nella prospettiva di una riforma dell'impianto della fiscalità, occorre perseguire una programmazione di lungo periodo. Perché ciò avvenga, in una democrazia sovente conflittuale come la nostra, è necessario che le politiche fiscali siano condivise con le forze sociali e tra i partiti politici, e non imposte a colpi di maggioranza o calate dall'alto sulle categorie produttive.

Nello specifico, segnaliamo l'urgenza di definire con certezza le aliquote IVA, ponendo fine ai dubbi che aleggiavano attorno a questo tema, impedendo un'efficace programmazione degli investimenti privati. Lo stesso vale per la tassazione sugli immobili, che nell'ultimo decennio è stata oggetto di altalenanti e incomprensibili interventi; così come per le detrazioni fiscali, settore in cui vige un tasso di creatività francamente inopportuno. È poi da scoraggiare il ricorso ai *bonus* – in ambito lavorativo, come nel sostegno alla maternità e alla genitorialità – per dirigersi verso un'effettiva e duratura riduzione del costo del lavoro e verso lo sviluppo di strutture di *welfare* adeguate.

Un'attenzione particolare – anche in ragione della nostra qualità di rappresentanti del comparto delle libere professioni – deve essere dedicata agli studi di settore e alla loro recente riforma. In principio, Confprofessioni l'aveva salutata con favore, ma essa testimonia ancora una volta quanto variabile sia il quadro normativo in materia. Come noto, la conclusione della operatività degli studi di settore comporterà la nascita degli indici di affidabilità. Coloro i quali risulteranno affidabili in base ai nuovi parametri in corso di predisposizione, accederanno ad un regime premiale, che consiste nella riduzione dei termini per l'accertamento fiscale. La natura di questa "premieria" suscita peraltro non poche perplessità. Il contribuente "affidabile", infatti, non ha nulla da temere in sede di verifica; sarebbe, invece, più opportuno prevedere per i soggetti affidabili altri vantaggi, per esempio orientati all'esonero da adempimenti ulteriori.

Altro profilo che interessa da vicino il settore del lavoro autonomo è quello dei regimi fiscali agevolati. Le ultime manovre fiscali hanno visto il legislatore optare per nuovi sistemi agevolativi non sempre coordinati tra loro. In linea generale, il ricorso alla riforma fiscale come leva di politiche economiche contingenti non è lungimirante: tali metodi possono forse produrre inversioni di tendenza e favorire la crescita nel breve termine, ma nel lungo periodo sono nocivi, perché indeboliscono la chiarezza del sistema regolativo, indicano la percezione della precarietà dei benefici e delle condizioni economiche, scoraggiando gli investimenti di lungo periodo, in particolare quelli dei capitali stranieri, che mirano anzitutto sulla stabilità del contesto normativo, fiscale e di giustizia del Paese in cui ci si stabilisce. Le manovre finanziarie devono intervenire sull'economia più che sulla fiscalità: gli interventi a sostegno di determinate categorie di soggetti e di determinati settori economici devono dunque essere condotti sviluppando i servizi e le

infrastrutture di supporto. Si tratta di interventi più complessi da programmare e implementare, ce ne rendiamo conto, ma questa è la strada maestra.

B) Manutenzione del sistema normativo fiscale

La seconda esigenza da tenere in debita considerazione attiene alla chiarezza del sistema normativo. Lo statuto del contribuente è improntato a questi principi, ma sappiamo che le sue indicazioni sono rimaste lettera morta.

Occorre a nostro avviso recuperare quello spirito e superare gli stessi obiettivi dello statuto del contribuente, dando vita ad uno sforzo di ricompilazione e sistemazione della normativa in materia fiscale. Vi è la possibilità di raccogliere e coordinare la normativa in alcuni complessi normativi: un Testo unico delle imposte sui redditi e del Testo unico del registro, la creazione di nuovi testi unici in materia IVA, in materia di accertamento e in materia di riscossione. Bisogna poi sviluppare strumenti di auto-vincolo legislativo, che impongano l'utilizzo della abrogazione espressa e del coordinamento con tali Testi Unici, ai fini di una corretta manutenzione di questi complessi normativi.

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

C) Semplificazione degli adempimenti e informatizzazione

Una terza linea di azione – forse meno generale, ma non per questo meno rilevante nella vita quotidiana del contribuente e della amministrazione fiscale – concerne la semplificazione degli adempimenti come, ad esempio, l'esenzione della trasmissione dei dati dello “Spesometro” per tutti coloro che assolvono già alla trasmissione dei dati all'Agenzia delle Entrate, come chi effettua la comunicazione dei dati ai sensi del disposto Sistema Tessera Sanitaria.

Un contributo determinante alla semplificazione dei flussi comunicativi può venire dall'avanzamento degli sforzi, in parte già compiuti, verso una maggiore digitalizzazione dell'amministrazione fiscale. La strada tracciata dal 730 precompilato è certamente da seguire, anche se pure in quell'ambito non mancano criticità, come avrò modo di dire in seguito. Si potrebbe ulteriormente affinare un sistema di “premierità” rivolto a tutti i contribuenti che decidano di optare per gli strumenti digitali, ad esempio la fatturazione elettronica B2B e le comunicazioni fatture attive e passive.

Tale adempimento è e dovrà rimanere un adempimento facoltativo, prevedendo per tutti i contribuenti che decidono di aderire a tale meccanismo, una serie di “premierità”. Infatti a livello europeo non esiste alcun obbligo della fatturazione elettronica, ma esclusivamente un coordinamento delle norme europee in materia di fatturazione. L'ultima direttiva, la 2010/45/UE, recepita dallo Stato Italiano con la L. 228/2012, ha stabilito la parità di trattamento tra la fattura elettronica e quella cartacea. Le imprese sono libere di inviare e ricevere fatture elettroniche, a condizione che effettuino controlli di gestione affidabili tra una fattura e una cessione di beni o una prestazione di servizi. La semplificazione potrebbe prevedere che la fattura elettronica sia accompagnata da un sistema di verifica della corrispondenza tra i dati contenuti

nel flusso trasmesso all'Agenzia delle Entrate e la documentazione di base a supporto dell'operazione, sistema di controllo che potrebbe essere affidato a dei certificatori, ad esempio i commercialisti.

Basandosi sull'attuale sistema di "premieria", potrebbero essere eliminati o comunque alleggeriti gli obblighi relativi allo "Spesometro" e alla comunicazione degli acquisti intracomunitari; o potrebbero applicarsi vantaggi quali la riduzione di due anni dei termini di accertamento o la concessione della priorità nell'esecuzione dei rimborsi IVA anche in assenza dei presupposti; o ancora, vantaggi relativi alla disapplicazione del meccanismo di inversione contabile (c.d. *reverse charge*) o alla disapplicazione del meccanismo della scissione dei pagamenti (c.d. *split payment*) per le operazioni effettuate nei confronti della pubblica amministrazione.

Settori prioritari: a) il sistema sanzionatorio e il contenzioso

Mi soffermo ora su due settori di particolare importanza, che riteniamo debbano essere fatti oggetto di un'attenzione prioritaria nella strategia di semplificazione.

Il primo è quello del sistema sanzionatorio e del contenzioso. In questo ambito è tra l'altro necessario:

- semplificare il meccanismo del cumulo giuridico e disciplinare in maniera più immediata le ipotesi di ravvedimento e definizione;
- sviluppare lo strumento dell'interpello, rendendo tutti gli interpelli facoltativi, ma riducendo ulteriormente la tempistica delle risposte;
- rendere obbligatorio il contraddittorio preventivo per ogni forma di accertamento;
- rendere altresì obbligatoria la valutazione delle risultanze di un controllo, con impedimento all'emanazione dell'accertamento prima del trascorso di 60 giorni dall'avvenuta verbalizzazione;
- dare interpretazione autentica alla disposizione che stabilisce la presunzione di redditività in Italia dei capitali detenuti in paesi *black list*, ritenendo soddisfatta la prova difensiva quando il contribuente dimostra la fonte dei capitali ovvero la detenzione degli stessi risalente ad annualità non più accertabili;
- estendere la mediazione obbligatoria preventiva, stabilendo in ogni caso la possibilità di richiesta alla condanna alle spese anche in caso di definizione della lite;
- eliminare le iscrizioni a ruolo provvisorie in primo grado di giudizio. Solo a seguito di sentenza di primo grado possono operarsi dette iscrizioni a ruolo. In tal modo rimarrebbe in piedi solo la richiesta di iscrizione a ruolo straordinaria, ancorata a validi motivi.

Settori prioritari: b) il modello 730 precompilato

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

Raccogliamo qui una serie di indicazioni volte alla semplificazione di questo metodo:

- Sistemizzazione dei carichi di famiglia, anche conferendo la possibilità di riportare il credito incapiente nella dichiarazione successiva o di ottenere a rimborso di imposta.
- Modifica degli oneri deducibili e detraibili e relativa semplificazione. Gli oneri del quadro E sono numerosi, farraginosi e di difficile interpretazione. Ciò determina sovente l'esigenza di rivedere i dati del precompilato. È invece possibile immaginare un sistema basato su soli 5 macro-oneri (spese mediche; mutui; spese "sociali" come assicurazioni, spese funebri, palestre...; contributi; spese di recupero edilizio), con regole semplificate.
- Eliminazione dal 730 di informazioni più complesse. Si pensi ai redditi esteri e ai relativi crediti d'imposta, o ancora alle varie tipologie di dividendi. In tutte queste circostanze il contribuente dovrebbe essere indirizzato verso il modello Unico, in modo di isolare le dichiarazioni precompilate e garantire un modello semplificato.

* * *

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

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