

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. XVII

n. 4

DOCUMENTO APPROVATO DALLA 6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

nella seduta del 2 febbraio 2016

Relatore: Mauro Maria MARINO

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

proposta dalla Commissione stessa nella seduta del 28 novembre 2013, svolta nelle sedute del 4 dicembre 2013, del 4, 5, 6, 12, 25 e 26 febbraio, 4, 5, 11, 12, 13, 18 e 20 marzo, 2, 8 e 15 aprile, 6 e 13 maggio, 25 e 26 giugno, 1^o, 2, 21, 22, 23, 24, 29 e 30 luglio, 18 (antimeridiana e pomeridiana), 23 e 24 settembre, 1^o (antimeridiana e pomeridiana) e 7 ottobre 2014, 14 (antimeridiana e pomeridiana), 19 (pomeridiana e notturna), 20 e 21 (antimeridiana e pomeridiana) maggio, 8, 15 (antimeridiana e pomeridiana), 16 (1^a antimeridiana e 2^a antimeridiana), 21 e 22 (antimeridiana) luglio 2015, del 14 e 28 gennaio 2016 e conclusasi nella seduta del 2 febbraio 2016

SUGLI ORGANISMI DELLA FISCALITÀ E SUL RAPPORTO TRA CONTRIBUENTI E FISCO

(Articolo 48, comma 6, del Regolamento)

—————

Comunicato alla Presidenza il 9 febbraio 2016

—————

La proposta di avviare l'indagine conoscitiva sugli organismi della fiscalità e sul rapporto tra contribuenti e fisco è stata approvata dalla Commissione nella seduta del 28 novembre 2013. Il successivo 4 dicembre lo svolgimento della procedura informativa è stato autorizzato dal Presidente del Senato.

In una prima fase, dal 4 febbraio al 13 maggio 2014, la Commissione ha svolto audizioni di carattere generale, riguardanti principalmente l'attuazione della delega fiscale nel suo complesso (legge 11 marzo 2014, n. 23). In tale fase sono stati auditi: Istituto nazionale tributaristi (INT), Unione nazionale delle Camere degli avvocati tributaristi (UNCAT), Associazione nazionale tributaristi italiani (ANTI), Associazione magistrati tributari, Fondazione commercialistitaliani, Consulta nazionale dei CAF, Associazione dei geometri fiscalisti, Istituto nazionale revisori legali, Consiglio nazionale consumatori e utenti (CNCU), Confindustria, Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria, Banca d'Italia, R.ETE. Imprese Italia, ISTAT, CGIL, CISL, UIL, UGL, SALFI, FLP Finanze, DIRSTAT, Guardia di finanza, Equitalia S.p.A., Agenzia delle entrate, SOSE S.p.A., SOGEI S.p.A., Associazione *Master* in diritto tributario dell'Università di Genova e Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF).

Dal 25 giugno al 2 luglio 2014 le audizioni hanno avuto un carattere maggiormente specifico, in quanto finalizzate all'approfondimento dei contenuti dell'atto del Governo n. 100, sottoposto al parere della Commissione e consistente nello schema di decreto legislativo recante composizione, attribuzione e funzionamento delle commissioni censuarie, predisposto in forza della delega di cui all'articolo 2 della citata legge n. 23 del 2014, che prevede fra l'altro la ridefinizione delle competenze e del funzionamento delle commissioni censuarie provinciali e della commissione censuaria centrale. Pertanto, le audizioni svolte in questa fase hanno coinvolto soggetti esponenziali di interessi propri dell'ambito dell'edilizia e in generale del settore immobiliare: ANCE, Confedilizia, ValoriImmobiliari S.r.l., Federproprietà, Unione piccoli proprietari immobiliari (UPPI), Consiglio nazionale ingegneri - Rete professioni tecniche (CNI-RPT), Confabitare, Consiglio dell'Ordine nazionale dei dottori agronomi e dei dottori forestali (CONAF).

Il 10 luglio 2014 la Commissione ha avviato l'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di semplificazioni fiscali (atto del Governo n. 99), che appare particolarmente significativo ai fini dell'attuazione della delega fiscale, in quanto recante in particolare norme concernenti la dichiarazione dei redditi precompilata e la trasmissione dei dati all'amministrazione finanziaria. Le audizioni svolte a partire dal 21

luglio hanno dunque coinvolto un insieme piuttosto eterogeneo di soggetti, in parte sovrapponibile a quello coinvolto nel primo ciclo di audizioni: CONFETRA, Federdistribuzione, Consiglio nazionale del notariato, Consulta nazionale CAF, Confapi, R.ETE. Imprese Italia, Confindustria, Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, Istituto nazionale tributaristi, Associazione nazionale tributaristi italiani, Fondazione commercialistitaliani, Associazione nazionale consulenti tributari, Associazione nazionale tributaristi LAPET, Agenzia delle entrate, Comitato unitario permanente degli Ordini e Collegi professionali, Associazione nazionale commercialisti, Rete delle professioni tecniche (RPT) e Confprofessioni.

Il successivo ciclo di audizioni, svolto dal 18 settembre al 7 ottobre 2014, ha avuto necessariamente carattere più specifico, come emerge dall'elenco dei soggetti auditi, consistenti perlopiù in realtà imprenditoriali del settore interessato dal nuovo schema di decreto legislativo all'esame della Commissione, approvato dal Governo sulla base della delega fiscale e recante disposizioni in materia di tassazione dei tabacchi lavorati, dei loro succedanei, nonché di fiammiferi (Atto del Governo n. 106): Anafe-Confindustria Federvarie, Yesmoke S.r.l., Federazione italiana tabaccai, Logista Italia S.p.A., Federazione italiana esercenti Svapo Elettroniche - Confesercenti, Centro Arcelli per gli studi monetari e finanziari (CASMEF), professor Paolo Liberati, JT International Italia S.r.l., SICPA Italia S.p.A., Associazione nazionale italiana dettaglianti E-cig (A.N.I.D.E.), Imperial Tobacco Italia S.p.A., The European House - Ambrosetti, British American Tobacco Italia S.p.A., Philip Morris Italia S.r.l., Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Nel 2015 il Governo, proseguendo nell'esercizio della delega in materia fiscale, ha presentato all'esame delle Commissioni parlamentari tre schemi di decreto legislativo, recanti misure per la crescita e l'internazionalizzazione delle imprese (atto del Governo n. 161), in materia di trasmissione telematica delle operazioni IVA e di controllo delle cessioni di beni effettuate attraverso distributori automatici (atto del Governo n. 162) e sulla certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente (Atto del Governo n. 163). L'ampiezza dei temi trattati ha suggerito l'opportunità di proseguire l'indagine conoscitiva con l'audizione di soggetti istituzionali e di esponenti qualificati dell'imprenditoria, delle professioni e di studiosi, anche già auditi in precedenza: Associazione nazionale consulenti tributari (A.N.CO.T.), Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, R.ETE. Imprese Italia, Agenzia delle Entrate, Guardia di Finanza, Dipartimento delle finanze del MEF, Istituto nazionale tributaristi, Associazione nuova economia nuova società (NENS), dottor Francesco Greco, Confindustria, professor Guglielmo Maisto, SOGEI S.p.A., professor Maurizio Leo, Confprofessioni.

Nel luglio 2015 ha avuto inizio la trattazione di un ulteriore gruppo di schemi di decreto legislativo derivanti dalla delega fiscale. Tali atti riguardano la revisione della disciplina dell'organizzazione delle Agenzie fiscali (atto del Governo n. 181), la stima e il monitoraggio dell'evasione

fiscale, nonché il monitoraggio e riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale (atto del Governo n. 182), la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario (atto del Governo n. 184), semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione (atto del Governo n. 185). Le audizioni connesse a tale fase di attuazione della delega fiscale, data la vastità delle materie oggetto del complesso dei provvedimenti citati, hanno interessato un insieme ampio ed eterogeneo di soggetti: Consiglio di Presidenza della Giustizia tributaria, Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, Associazione nazionale consulenti tributari, Istituto nazionale tributaristi, Consiglio nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro, Unione nazionale delle Camere degli avvocati tributaristi, Associazione nazionale tributaristi LAPET, organizzazioni sindacali del personale delle Agenzie fiscali (FP CGIL, CISL FP, UIL PA, Federazione Confsal-SALFi, FLP Ecofin Agenzie fiscali, DIRPUBBLICA, Associazione magistrati tributari, Associazione nazionale commercialisti, Istituto nazionale revisori legali, Equitalia S.p.A., Agenzia delle entrate, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Ufficio parlamentare di bilancio, Dipartimento delle Finanze del MEF, professor Cesare Glendi, organizzazioni sindacali del settore della riscossione pubblica (FABI, FIRST, FISAC CGIL, SNALEC, UGL, UILCA, UNITÀ SINDACALE), professor Stefano Loconte. I singoli auditi sono intervenuti oralmente e con testi sul merito degli schemi di decreto legislativo di specifico interesse, soffermandosi nella maggior parte dei casi su uno solo degli atti del Governo all'esame della Commissione. Come è facilmente comprensibile, l'Agenzia delle entrate ha offerto il contributo più ampio, in quanto si è espressa in merito agli Atti del Governo n. 181, n. 184 e n. 185.

La lunga elencazione delle audizioni svolte, oltre a dare conto di un laborioso e attento lavoro istruttorio, testimonia innanzitutto la volontà della Commissione di garantire a ciascun soggetto interessato un diritto di tribuna e di rappresentazione degli interessi, a dimostrazione che la modifica del rapporto tra Fisco e contribuenti non nasce da un impulso calato dall'alto dal legislatore, ma è frutto di una valutazione comune nella consapevolezza che la materia tributaria interessa in prima istanza elementi economici (reddituati e patrimoniali) ma non si esaurisce in essi, poiché anche le procedure, gli adempimenti, gli obblighi formali del contribuente e il rispetto delle regole da parte dell'amministrazione sono parte integrante di tale rapporto. Rispettare l'obbligazione tributaria, in ogni suo aspetto, e secondo la propria capacità contributiva, trova il suo insopprimibile corrispettivo nell'attività efficiente, attenta, preparata, scrupolosa ma mai arbitraria del fisco.

La durezza della crisi economica ha imposto, anche nelle condizioni stringenti dei vincoli di bilancio pubblico, una revisione di alcuni elementi del rapporto tributario, nella convinzione che alcuni interventi settoriali avrebbero giovato anche dal punto di vista dell'incremento dell'adempimento spontaneo ovvero del più efficace contrasto dei comportamenti evasivi più allarmanti e dannosi.

I capitoli affrontati nel corso dell'indagine, svolta di seguito a quella sulla tassazione degli immobili, sono stati da un lato, collegati all'attività degli organismi della fiscalità e, dall'altro, al complesso degli adempimenti e delle procedure, e poi hanno ricalcato sostanzialmente le fasi di attuazione della legge 11 marzo 2014, n. 23, recante la delega per un sistema fiscale più equo e orientato alla crescita.

Tale precisazione giustifica la scelta di non riproporre nel presente documento osservazioni e considerazioni attinenti a tali capitoli, essendo adeguato e sufficiente il rinvio agli atti parlamentari e ai pareri espressi sulle singole disposizioni.

In tema di evasione fiscale, va sottolineato come il contributo della Commissione all'introduzione di una specifica disciplina procedurale volta a valutare periodicamente l'entità del fenomeno su basi scientifiche e la contestuale individuazione di risorse da destinare alla riduzione della pressione fiscale complessiva si è giovato e si gioverà in futuro dell'attività dell'Ufficio parlamentare di bilancio: l'approccio più scientifico e «concreto» al problema consente già adesso di sottrarre alla polemica sterile o, peggio, alla disinformazione, un tema che unisce le forze politiche al di là delle ovvie differenziazioni di indirizzo. In altri termini, l'indagine conoscitiva ha cercato di evitare che il tema dell'evasione fosse il «convitato di pietra» di ogni riflessione e contributo (e la conseguente non affermata divisione tra chi la contrasta e chi la giustifica), ma fosse invece affrontata con strumenti conoscitivi più raffinati e precisi per indirizzare l'azione del legislatore. A tale orientamento di fondo si sono ispirati molti interlocutori, poiché appare ormai acquisito che solo un'analitica conoscenza del fenomeno e di una più vasta informazione sulle effettive dinamiche economiche sarà in grado di contrastarne le manifestazioni più onerose per il bilancio pubblico. Non va dimenticato, inoltre, che alcune misure sostenute dalla Commissione attraverso l'esame dei decreti delegati in attuazione della delega avranno un impatto significativo nel tempo, man mano che esse si cristallizzeranno nell'ordinamento: la dichiarazione precompilata, la fatturazione elettronica, la gestione integrata delle informazioni in possesso dell'amministrazione finanziaria, l'attenuazione della «convenienza» a esportare e detenere all'estero capitali illeciti, la collaborazione tra enti di diverse giurisdizioni sono tutti elementi che vanno nella stessa direzione.

Appare utile quindi compiere un bilancio dell'indirizzo complessivo che emerge dall'indagine conoscitiva in merito alla specifica questione del rapporto fra fisco e contribuente.

Sotto tale punto di vista si è registrato un cambio di indirizzo importante che si sintetizza nella volontà di aumentare l'adempimento spontaneo dell'obbligazione tributaria dotando l'amministrazione finanziaria di strumenti per collaborare con i contribuenti e, nello stesso tempo, prevedendo snellimenti e semplificazioni delle procedure e degli adempimenti. A tale obiettivo la progressiva digitalizzazione delle informazioni e la connessa informatizzazione dei processi fornisce un contributo essenziale e, in prospettiva, decisivo; rimane peraltro ancora non implementata a suffi-

cienza la interoperabilità delle banche dati gestite dai vari soggetti operanti nel campo tributario – Agenzie, Guardia di finanza, Dipartimento delle finanze, Equitalia, SOGEL, enti impositori – che rappresenta un potente deterrente dell'evasione fiscale.

In tale cambio di indirizzo si inseriscono le nuove norme sull'elusione fiscale e la certezza del diritto, il tutoraggio delle imprese di maggiori dimensioni, il nuovo regime dell'interpello e il *ruling* internazionale.

Il punto decisivo di tale strategia – sulla quale si registra un'ampia condivisione – è che essa non è alternativa alla lotta e al contrasto dell'evasione fiscale: essa consente di delimitare meglio il campo, di rafforzare i comportamenti virtuosi, di sostenere coloro che, per obiettive difficoltà economiche hanno necessità di rinviare e dilazionare il versamento, di semplificare gli adempimenti per utilizzare strumenti di adesione e di «conciliazione» con il fisco.

Il complesso degli organismi della fiscalità

L'amministrazione finanziaria in ogni sua articolazione si trova in un fase di passaggio che presenta aspetti di criticità più acuta per alcuni settori e meno per altri. Prima di tutto la Commissione ha preso atto che l'acorpamento delle Agenzie delle Entrate e del territorio, delle Dogane e dell'amministrazione dei Monopoli procede nei tempi previsti, ma presenta ancora ampi margini di realizzazione. Con particolare riferimento all'Agenzia delle entrate e ai compiti nuovi ad essa assegnati, pur apprezzando le misure da ultimo adottate, la Commissione rinnova l'auspicio e la sollecitazione ad adottare misure in tempi rapidi per assicurarne la piena funzionalità e l'incremento della produttività. La Commissione sollecita inoltre una pronta informazione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze circa gli esiti dell'incarico, conferito, in esplicita continuità con l'attuazione della delega fiscale, dal ministro Padoan al Fondo monetario internazionale e all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, finalizzato all'individuazione tra le esperienze internazionali di buone pratiche che potrebbero essere adottate anche dalla nostra amministrazione fiscale.

Le due agenzie fiscali stanno operando in un contesto di grandi trasformazioni tecnologiche, in questo assistite dal *partner* pubblico SOGEL, e hanno dimostrato di possedere le capacità per sviluppare le grandi potenzialità connesse all'utilizzo massiccio delle informazioni digitalizzate, confermando la sostanziale validità dell'assetto giuridico agenziale; allo stesso tempo, occorrerà dedicare particolare attenzione alla formazione e all'aggiornamento delle professionalità acquisite.

Sul fronte del diretto contrasto degli illeciti, la Guardia di Finanza, pur consapevole che la ridefinizione del rapporto con i contribuenti impone anche a tale amministrazione una revisione del proprio *modus procedendi*, e allo stesso tempo l'urgenza di partecipare attivamente ai processi di revisione della spesa, razionalizzando l'utilizzo delle risorse e

concentrando l'azione sui fronti di maggiore allarme sociale e di maggior entità economica, si dimostra in grado di affrontare tale sfida.

Per quanto riguarda l'attività di Equitalia, la Commissione ha sostenuto e approvato una serie di modifiche inerenti specificamente le procedure di versamento delle somme iscritte a ruolo, nonché di attenuare i costi per i contribuenti di azioni di recupero non supportate da una stretta comunicazione e informazione tra ente impositore e ente della riscossione, ma nello stesso tempo ribadisce il ruolo strategico della società pubblica di recupero delle somme non versate. A tale riguardo non può essere sottaciuta l'aspettativa di una revisione del sistema di riscossione delle imposte locali.

Sotto il profilo delle specifiche competenze di valutazione dell'attuazione delle leggi, la Commissione sollecita un'attenta e continua opera di monitoraggio del Ministero, con contestuale informativa al Parlamento, sull'efficacia dell'azione di razionalizzazione, sull'andamento dei costi di gestione di Equitalia S.p.A. e delle Agenzie fiscali in generale.

Appare utile, anche in prospettiva, indicare gli elementi di maggiore rilevanza che nel corso dell'indagine sono stati riproposti e che possono costituire la base per la discussione futura sul cantiere fiscale.

Si ritiene ancora valido un approccio analitico e non globalizzante della materia, ragione per cui appare ragionevole e politicamente condivisibile affrontare in più annualità una serie di interventi. Infatti dalle audizioni è emersa la condivisione di tale approccio, nella consapevolezza che una generalizzata riduzione delle aliquote delle imposte sul reddito o la riduzione delle aliquote delle imposte indirette non è una prospettiva al momento realistica, pur rilevando che tale riduzione potrebbe comportare benefici non indifferenti con il maggiore adempimento e quindi il possibile ampliamento della base imponibile.

Nel delicato rapporto tra fisco e contribuente rimane ancora da affrontare la materia del processo tributario e della revisione dell'ordinamento complessivo della giustizia tributaria. Nella fase di tutela giurisdizionale del contribuente appaiono evidenti le esigenze di una revisione complessiva del sistema che passa attraverso una maggiore aderenza ai principi dell'effettiva parità delle parti e della terzietà del giudice e una riforma dell'ordinamento nella prospettiva di una piena professionalizzazione e specializzazione del giudice tributario. In tale materia appare quanto mai opportuno procedere all'armonizzazione e il coordinamento legislativo attraverso l'adozione di un testo unico delle disposizioni concernenti l'ordinamento e il processo tributari.

Rimane sullo sfondo la regolamentazione del settore dei giochi pubblici, sia sul versante gestionale (l'incorporazione con l'Agenzia del Demanio prosegue in un contesto non facile) sia su quello regolatorio, anche se sono state gettate le basi di tale riforma.

Da ultimo, la Commissione auspica una ripresa della discussione circa il superamento della disciplina del catasto edilizio, urbano e agricolo,

al fine di meglio rispondere all'esigenza di ammodernare il settore per le rilevanti ricadute sul fronte tributario, sia per il possesso che per la compravendita di immobili.