Servizio studi
del Senato

n.b. nota breve

N. 18 - settembre 2018

L'indagine conoscitiva sulle semplificazioni nel settore fiscale (XVII legislatura)

Nel corso della XVII legislatura la Commissione parlamentare per la semplificazione ha svolto un'indagine conoscitiva sulle **semplificazioni possibili nel settore fiscale**.
Nel **programma dell'indagine**, autorizzato dai Presidenti delle due Camere e deliberato dalla Commissione nella riunione del 21 febbraio 2017, si assumono a riferimento i principi e i paletti posti dallo **statuto dei diritti del contribuente**, definito dalla legge n. 212 del 2000, in cui il legislatore ha dedicato particolare attenzione alla chiarezza e trasparenza delle disposizioni, alla loro efficacia temporale, all'utilizzo del decreto-legge in materia tributaria, all'informazione del contribuente, alla conoscenza degli atti e alla chiarezza e motivazione degli atti.

La Commissione parlamentare per la semplificazione

La Commissione parlamentare per la semplificazione della legislazione è stata istituita dall'articolo 14, comma 19, della legge n. 246 del 2005 (legge di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005). A seguito della novella introdotta dall'articolo 4, comma 1, della legge n. 69 del 2009, ha assunto la denominazione di "Commissione parlamentare per la semplificazione" a decorrere dal 4 luglio 2009. La Commissione è composta da 20 senatori e da 20 deputati nominati rispettivamente dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati nel rispetto della proporzione esistente tra i gruppi parlamentari[1].
Durante il suo mandato, la Commissione ha svolto quattro indagini conoscitive: sulla semplificazione legislativa ed amministrativa, sulle semplificazioni possibili nel superamento delle emergenze, sulla semplificazione e sulla trasparenza nei rapporti con gli utenti nei comparti finanziario, bancario e assicurativo, sulle semplificazioni possibili nel settore fiscale.

Nella seduta del 27 settembre 2017 la Commissione ha approvato un **Documento conclusivo**, di cui la presente Nota breve fornisce una sintesi.
Il Documento, delineando brevemente alcuni elementi del contesto all'interno del quale si è svolta l'indagine conoscitiva, **richiama alcuni dei principali interventi normativi in materia di semplificazione fiscale** (cfr. il box seguente), con particolare riferimento all'introduzione in via sperimentale della dichiarazione dei redditi precompilata e dell'invio telematico delle dichiarazioni IVA.

[1] La composizione della Commissione nella XVII legislatura può essere consultata nella pagina internet http://parlamento17.camera.it/105

I provvedimenti in materia di semplificazione fiscale approvati nella XVII legislatura

Nel corso della XVII legislatura sono state approvate diverse misure in materia di semplificazione fiscale. Le più significative sono indicate di seguito[2].

Le comunicazioni IVA (Spesometro)

Il decreto-legge n. 193 del 2016 (articolo 4) ha **abrogato per i soggetti passivi IVA la comunicazione dell'elenco clienti e fornitori** e ha **introdotto due nuovi adempimenti** (articoli 21 e 21-bis del decreto-legge n. 78 del 2011) da effettuare telematicamente ogni tre mesi (semestralmente per il primo anno):

- la comunicazione analitica dei dati delle fatture emesse e ricevute (c.d. **spesometro**);
- la comunicazione dei dati delle **liquidazioni periodiche IVA**.

Sono **ridotti i dati da comunicare**: la **partita IVA** dei soggetti coinvolti nelle operazioni o, per i soggetti che non agiscono nell'esercizio di imprese arti e professioni, il codice fiscale; la data e il numero della **fattura**; la **base imponibile**; l'**aliquota** applicata e l'imposta; la **tipologia dell'operazione ai fini IVA** nel caso in cui l'imposta non sia indicata in fattura. Inoltre, il contribuente può trasmettere il **documento riepilogativo** – in luogo dei dati relativi alle singole fatture- delle fatture emesse e di quelle ricevute **di importo inferiore a 300 euro**.

L'**Agenzia delle entrate** ha adottato il **provvedimento del 5 febbraio 2018** con le specifiche tecniche e i relativi allegati per la predisposizione e la trasmissione telematica della comunicazione dei dati delle fatture emesse e ricevute. Il mese successivo alla scadenza trimestrale l'Agenzia delle entrate mette a disposizione dei contribuenti le informazioni relative ai dati comunicati, segnalando eventuali incoerenze anche con riferimento ai versamenti effettuati. In tal caso il contribuente può fornire chiarimenti, segnalare eventuali dati o elementi non considerati o valutati erroneamente, ovvero versare quanto dovuto avvalendosi del ravvedimento operoso.

La **legge di bilancio 2018** ha previsto **l'abrogazione** dello **spesometro** a decorrere **dal 1° gennaio 2019**, contestualmente all'introduzione della **fatturazione elettronica obbligatoria nell'ambito dei rapporti tra privati**. Sono inoltre **eliminati i seguenti adempimenti**: la comunicazione all'Anagrafe tributaria dei dati relativi ai contratti stipulati dalle **società di leasing**; la comunicazione delle operazioni intercorse con operatori economici situati in paesi c.d. ***black list***.

Fatturazione elettronica e trasmissione telematica delle operazioni IVA

In attuazione della delega fiscale, che ha previsto di incentivare l'utilizzo della fatturazione elettronica (legge n. 23 del 2014, articolo 9), è stato emanato il decreto-legislativo n. 127 del 2015, in materia di fatturazione elettronica, trasmissione telematica delle operazioni IVA e di controllo delle cessioni di beni effettuate attraverso distributori automatici, il quale reca **disposizioni premiali a favore dell'uso della fattura elettronica**.
I contribuenti possono utilizzare gratuitamente il **servizio per la generazione, trasmissione e conservazione delle fatture elettroniche** che l'Agenzia delle entrate mette a disposizione dal 1° luglio 2016. Dal 1° gennaio 2017 il Ministero dell'economia e delle finanze mette a disposizione dei soggetti passivi dell'imposta sul valore aggiunto il **Sistema di Interscambio**, gestito dall'Agenzia delle

[2] Per ulteriori dettagli, cfr. "Temi dell'attività parlamentare. Semplificazioni fiscali e nuovi adempimenti".

entrate, ai fini della **trasmissione e** della **ricezione delle fatture** elettroniche, e di eventuali variazioni delle stesse, relative a operazioni che intercorrono tra soggetti residenti nel territorio dello Stato, secondo il formato della fattura elettronica.
La **legge di bilancio 2018**, in luogo del previgente regime opzionale, ha previsto **nell'ambito dei rapporti fra privati (B2B) l'obbligo di emettere soltanto fatture elettroniche attraverso il Sistema di Interscambio** per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate tra soggetti residenti o stabiliti nel territorio dello Stato, e per le relative variazioni.
A favore dei soggetti passivi dell'IVA esercenti arti e professioni e delle imprese ammesse al regime di contabilità semplificata è prevista la **predisposizione da parte dell'Agenzia delle entrate di dichiarazioni precompilate riguardanti la liquidazione periodica dell'IVA**, la dichiarazione annuale IVA, la dichiarazione dei redditi e gli F24 per i versamenti.

La dichiarazione dei redditi precompilata

A partire dall'anno 2015 è stata introdotta nell'ordinamento fiscale la c.d. **dichiarazione precompilata**, di cui possono usufruire i lavoratori dipendenti e assimilati e i pensionati, ovvero coloro i quali hanno i requisiti per presentare il modello 730 (Capo I del decreto-legislativo n. 175 del 2014). Entro il 15 aprile di ciascun anno, l'Agenzia delle entrate trasmette al contribuente la dichiarazione precompilata, che può essere accettata o modificata. Per coloro che presentano la dichiarazione precompilata è escluso il controllo formale qualora la dichiarazione sia presentata senza modifiche, direttamente dal contribuente o tramite sostituto d'imposta. Rimane salva per i contribuenti la **possibilità di presentare la dichiarazione dei redditi con le modalità ordinarie**, ovvero con la compilazione dei modelli 730 o Unico persone fisiche.

Semplificazioni fiscali

L'articolo 7-quater del D.L. n. 193 del 2016 ha dettato numerose **disposizioni di semplificazione fiscale**. In particolare si tratta di misure riguardanti contenuti e termini per la presentazione delle dichiarazioni, modalità di trasmissione, presunzioni legali, spese deducibili dal reddito di lavoro autonomo, immobili situati all'estero, cedolare secca sugli affitti, imposta di bollo per gli assegni, proroga tacita delle opzioni esercitabili ai sensi del TUIR, tassazione di gruppo consolidato mondiale, *tonnage tax*, pagamenti superiori a 1000 euro, garanzia sui rimborsi IVA, obblighi dichiarativi connessi all'opzione per l'imposta sostitutiva sui finanziamenti, modalità di riscossione delle tasse ipotecarie e dei tributi speciali, apertura delle conservatorie immobiliari e istituzione di sezioni stralcio delle conservatorie, spese di giustizia, imposta di registro, chiusura delle partite IVA inattive, sanzioni per la mancata presentazione della dichiarazione di cessazione di attività a fini IVA, disciplina dei CAF e dei professionisti abilitati alla trasmissione delle dichiarazioni dei contribuenti, dichiarazione precompilata, infedeltà del visto sulle dichiarazioni elaborate dai CAF e dai professionisti.

Altro riferimento è all'**Agenda per la semplificazione**[3], che include il tema del **fisco** **tra i cinque settori chiave di intervento** ed individua **nove obiettivi** (alcuni già conseguiti):

- un'unica tassa sulla casa
- dichiarazione dei redditi precompilata per lavoratori dipendenti e pensionati
- dichiarazione dei redditi precompilata con i dati relativi alle spese sanitarie

[3] Ci si riferisce qui all'Agenda 2015-2017 (istituita dall'articolo 24 del decreto-legge n. 90 del 2014), presa in considerazione dal Documento conclusivo. Per gli ulteriori sviluppi dell'Agenda cfr. il sito: http://www.italiasemplice.gov.it/.

- presentazione telematica della dichiarazione di successione e delle domande di voltura catastale
- semplificazione e razionalizzazione delle comunicazioni tra fisco e contribuenti
- il controllo fiscale incontra il contribuente
- verifica delle misure di semplificazione già adottate e progressiva estensione di ulteriori misure all'intera amministrazione
- catalogazione e schematizzazione delle delibere comunali
- aggiornamento delle banche dati catastali tramite canale telematico

Ulteriori questioni di interesse individuate dalla Commissione sono la **digitalizzazione del settore fiscale** e le relative implicazioni per i cittadini, la **moltiplicazione delle scadenze** per il contribuente e la **stratificazione normativa**. Riguardo a tutte le tematiche citate assume rilievo lo Statuto dei diritti del contribuente, spesso richiamato nel corso delle audizioni.

Il Documento conclusivo individua **due elementi di contesto, uno di natura culturale e l'altro di natura strutturale**, che hanno contribuito nel tempo a rendere il sistema fiscale italiano estremamente complesso.

Dal punto di vista culturale, si sottolinea la **reciproca diffidenza tra cittadini e Stato** da cui trae origine, da un lato, una diffusa elusione ed evasione fiscale, e, dall'altro, la tendenza delle istituzioni a trattare i contribuenti come potenziali evasori. Il Documento individua gli elementi fondamentali su cui poggia questo circolo vizioso nella **mediocre qualità media dei servizi pubblici erogati** – che fornisce un alibi ai contribuenti scorretti – e nella **reazione dello Stato e degli enti locali alla diffusa elusione ed evasione fiscale** – che si traduce in primo luogo in un aggravio impositivo per coloro che si comportano correttamente e, in secondo luogo, in un sistema fiscale estremamente complesso, caratterizzato da una vasta quantità di tributi, di adempimenti e di scadenze.

Strettamente connesso all'aspetto culturale è quello **strutturale**. Nel Documento si osserva che aggredire la complessità del sistema richiede un **orizzonte temporale lungo** per poter condurre un'analisi scrupolosa ed esaustiva dello stato dell'arte e un equilibrato bilanciamento degli interessi. La normativa in materia fiscale è invece prevalentemente mossa dalla ricerca del gettito, procedendo per aggiustamenti successivi e con misure il cui impatto non sempre viene accuratamente valutato prima e da cui nascono il **moltiplicarsi degli adempimenti e delle scadenze, la volatilità delle norme e la loro stratificazione, nonché la sostanziale disapplicazione dello Statuto dei diritti del contribuente**.
L'eterna transizione nei rapporti finanziari tra Stato e autonomie territoriali, inoltre, produce instabilità e provvisorietà nella distribuzione del potere di entrata e di quello di spesa.

Il quadro è reso ancora più complesso dall'amplissima **forbice esistente tra la regola** – il principio generale dell'imposizione fiscale – **e l'eccezione** – la deviazione legale da questo principio attraverso esenzioni, agevolazioni e regimi sostitutivi di favore[4]. Il Documento ri-

[4]Per un approfondimento sulle c.d. spese fiscali, si veda Ufficio Valutazione Impatto del Senato, "Le spese fiscali in Italia nel primo rapporto annuale (2016)", Documento di analisi n. 8, settembre 2017.

chiama in proposito il processo conoscitivo implementato con l'articolo 1 del decreto-legislativo n. 160 del 2015, il quale ha disposto che allo stato di previsione dell'entrata sia allegato un **rapporto annuale sulle spese fiscali** e che la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF) sia corredata da «un rapporto programmatico nel quale sono indicati gli interventi volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali in tutto o in parte ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che si sovrappongono a programmi di spesa aventi le stesse finalità, che il Governo intende attuare con la manovra di finanza pubblica.».

Il Documento evidenzia inoltre il **cambio di paradigma nei rapporti tra amministrazione fiscale e contribuenti** ispirato a quella che con termine anglosassone si definisce ***compliance***. Si sottolinea come la questione sia diventata di qualche interesse per la politica soltanto negli ultimi anni, con un primo monitoraggio di quella che viene definita **«economia non osservata»**, cui concorrono l'economia malavitosa, l'economia irregolare e l'economia informale. Si richiama, in proposito, la seconda relazione redatta nel 2017 dalla Commissione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, che stima in oltre 35 miliardi il mancato gettito IVA per il 2015, pari al 26,4 per cento dell'imposta che potenzialmente si sarebbe dovuta riscuotere, con un'incidenza sul PIL pari al 2,1 per cento. Su questo fronte si richiamano le positive esperienze in cui si è instaurato un **conflitto di interesse tra acquirente e venditore** garantendo al primo ampie detrazioni fiscali, citando in particolare l'esempio delle detrazioni in materia edilizia ed energetica.

Il Documento conclusivo indica quindi alcuni **obiettivi di carattere generale emersi dalle audizioni**. Sottolinea, in particolare, la necessità di **ridurre il numero dei tributi a livello statale e locale, evitando duplicazioni** (si cita in proposito il classico esempio della duplicazione IMU-TASI). Sollecita inoltre una **riflessione generale sulle addizionali**, dalle quali non emerge chiaramente il nesso tra pagamento delle imposte ed erogazione dei servizi.
Evidenzia la necessità di **accorpare le scadenze**, in proposito richiamando l'articolo 29 del decreto-legge n. 69 del 2013, ai sensi del quale «Gli atti normativi del Governo e gli atti amministrativi a carattere generale delle amministrazioni dello Stato, degli enti pubblici nazionali e delle agenzie di cui al decreto-legislativo 30 luglio 1999, n. 300, fissano la data di decorrenza dell'efficacia degli obblighi amministrativi introdotti a carico di cittadini e imprese, al 1° luglio o al 1° gennaio successivi all'entrata in vigore, fatta salva la sussistenza di particolari esigenze di celerità dell'azione amministrativa o derivanti dalla necessità di dare tempestiva attuazione ad atti dell'Unione europea.».
Il Documento sottolinea inoltre l'importanza di **rivisitare le misure che costituiscono eccezioni alle regole** al fine di valutarne una razionalizzazione e una stabilizzazione; **generalizzare il conflitto di interessi tra contribuenti** per favorire l'emersione dell'evasione fiscale; **portare avanti il processo di digitalizzazione**, che si considera fondamentale sia per la migliore erogazione dei servizi fiscali sia a presidio della legalità. In tale processo sarà necessario evitare le disfunzioni, le duplicazioni e le complicazioni evidenziate nel corso delle audizioni.
Sottolinea infine la necessità di **rispettare le previsioni dello Statuto dei diritti del contribuente**, la cui costante elusione è stata richiamata in quasi tutte le audizioni.

Per una analisi degli effetti delle agevolazioni fiscali sulle aliquote marginali effettive dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, e su come tali aliquote si discostino da quelle disposte dal legislatore, si veda Ufficio Valutazione Impatto del Senato, "Fisco. La giungla delle aliquote effettive", Documento di valutazione n. 1, luglio 2017.

Il Documento si conclude con **un ulteriore richiamo alle regole, contenute nello Statuto dei diritti del contribuente**, sulla chiarezza e trasparenza delle disposizioni tributarie (articolo 2); sulla loro efficacia temporale (articolo 3); sul divieto di utilizzare il decreto-legge per disporre «l'istituzione di nuovi tributi» o «prevedere l'applicazione di tributi esistenti ad altre categorie di soggetti» (articolo 4).
Invita quindi a **ricondurre alla normalità**, mediante l'adozione di interventi più ordinati e meditati, **il settore fiscale** al fine di dare stabilità e univoca direzione alla normativa. A tal fine **ribadisce la preferenza**, contenuta anche nello Statuto dei diritti del contribuente, **per gli strumenti legislativi ordinari**, che costituiscono invece l'eccezione rispetto all'uso consolidato e intrecciato di decretazione d'urgenza e legislazione delegata.

Elenco dei soggetti auditi

Alle audizioni, svoltesi nel corso di 19 sedute tra il 28 febbraio e il 12 settembre 2017, sono intervenuti i seguenti soggetti:

- Una delegazione del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (CNCU);
- Rappresentanti di Confprofessioni e delle professioni dei:
    - dottori commercialisti e esperti contabili (CNDEC);
    - tributaristi (Istituto nazionale tributaristi e Associazione nazionale tributaristi);
    - Avvocati (Consiglio nazionale forense);
    - Notai (Consiglio nazionale del notariato);
    - Veterinari (Federazione nazionale degli ordini veterinari italiani);
    - Farmacisti (Federazione nazionale unitaria dei titolari di farmacia italiana; Federazione ordini farmacisti italiani);
    - Medici chirurghi e odontoiatri (Federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri);
    - Dentisti (Associazione nazionale dentisti italiani);
    - Spedizionieri doganali (Federazione nazionale spedizionieri doganali);
    - Promotori finanziari (Associazione nazionale promotori finanziari);
    - Professionisti delle pratiche amministrative (Unione nazionale professionisti pratiche amministrative);
- Rappresentanti del Coordinamento delle libere associazioni professionali;
- Associazione bancaria italiana (ABI);
- Esperti:
    - professor Pietro Boria (docente di diritto tributario presso l'Università di Roma "La Sapienza")
    - professor Giuseppe Marini (docente di diritto tributario presso l'Università di Roma Tre);
- Rappresentanze del mondo imprenditoriale:
    - Re.t.e. Imprese Italia;
    - Confedilizia;

  - ANCE;
  - Coordinamento associativo Agrinsieme;
  - Confederazione nazionale Coldiretti,
  - Confindustria;

- Organizzazioni sindacali (CGIL, CISL, UIL e UGL);
- Rappresentanti della Federazione nazionale manager (Federmanager);
- Rappresentanti delle Consulta nazionale dei Caf;
- Rappresentanti delle istituzioni:
  - Agenzie delle entrate;
  - Agenzia delle dogane e del monopolio;
  - Guardia di finanza;

- Vice Ministro Luigi Casero.

A cura di: M. Boschi

L'ultima nota breve:
A.S. 510 - Modifica dell'articolo 416-ter c.p. in materia di voto di scambio politico-mafioso (n. 17 - settembre 2018)

nota breve
sintesi di argomenti di attualità del Servizio Studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagina:
http://www.senato.it – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

www.senato.it