

Audizione del Presidente di ConfProfessioni, dott. Gaetano Stella, presso la Commissione VI<sup>a</sup> Finanze della Camera dei Deputati, sul progetto di legge C. 1074, recante “Disposizioni per la semplificazione fiscale, il sostegno delle attività economiche e delle famiglie e il contrasto dell’evasione fiscale”.

Martedì 16 ottobre 2018

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati,

il progetto di legge al Vostro esame rappresenta un importante contributo nella direzione della semplificazione degli adempimenti fiscali gravanti su famiglie, imprese e professionisti.

Alcuni dati possono aiutare a comprendere le difficoltà che devono affrontare imprese e professionisti a causa della estrema complessità del nostro sistema fiscale. Se l’ultimo rapporto sulla competitività economica stilato dalla Banca Mondiale, *Doing Business 2018*, vede l’Italia occupare il 46esimo posto nella graduatoria che, sulla base dell’analisi di alcuni parametri chiave, misura la facilità di “fare impresa” nei 190 paesi esaminati, il tallone di Achille del nostro Paese viene individuato nella complessità del sistema fiscale che ci vede collocati al 112esimo posto, subito a ridosso del Lesotho e prima di Libano e Indonesia.

Nella stessa classifica troviamo i nostri maggiori competitor europei in posizioni decisamente più avanzate: il Regno Unito occupa il 23esimo posto, la Spagna il 34esimo, la Germania il 41esimo, la Francia il 54esimo.

Lo stesso rapporto mostra come in Italia imprese e professionisti impiegano mediamente 238 ore l’anno per effettuare gli adempimenti fiscali e previdenziali, contro le

82 di una impresa irlandese, le 110 di una britannica, le 122 di una svedese, le 139 di una francese, le 152 di una spagnola.

Allo stesso tempo studi e ricerche internazionali stimano il tasso di evasione delle imposte in Italia superiore di oltre 10 punti a quello valutato in Gran Bretagna, Francia, Olanda e Germania e di circa 5 punti rispetto a quello spagnolo.

La lettura di questi dati aiuta a comprendere quello che ripetiamo da anni: non solo la complessità del sistema fiscale non aiuta a combattere l'evasione, ma può addirittura rendere meno semplici gli stessi adempimenti e meno efficaci i successivi controlli. Inoltre, in un contesto di stagnazione economica, un sistema tributario macchinoso e complicato si pone come ulteriore ostacolo alla ripresa, scoraggiando gli investimenti.

Per tali motivi non può che essere apprezzabile la filosofia di un provvedimento che si propone di ripartire da un generale riequilibrio del rapporto tra contribuente e fisco, il cui obiettivo non deve essere limitato alla risoluzione di nodi specifici di tipo procedurale, ma deve tendere ad un riallineamento tra le esigenze dell'apparato statale e i fini espressi dalla società civile e dal sistema economico. È questa una prospettiva che potrà dare frutti non solo in termini di funzionalità delle procedure e degli adempimenti, ma anche sul terreno della qualità della vita democratica, della riduzione del contenzioso e dell'evasione fiscale, e della ripresa degli investimenti e delle attività economiche.

Per raggiungere tali obiettivi ed evitare gli errori del passato è tuttavia necessario intervenire con misure che abbiano una effettiva ricaduta non soltanto sulla semplificazione delle procedure, ma soprattutto sull'eliminazione di adempimenti che gravano sui contribuenti senza produrre alcuna effettiva utilità nella lotta all'evasione.

Già il mese scorso – intervenendo alla Commissione Finanze e Tesoro del Senato nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sul processo di semplificazione del sistema tributario e del rapporto tra contribuenti e fisco – ho avuto modo di illustrare le direttrici di una riforma di ampio respiro del sistema fiscale che emergono dalle istanze dei professionisti, maturate dunque nel vivo dell'esperienza quotidiana di lavoro e nel dialogo costante con cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche. Le richiamo soltanto “per titoli”: stabilità del sistema tributario; elevazione dello “statuto del contribuente” a rango costituzionale; unificazione delle scadenze degli adempimenti; condivisione delle determinazioni tecniche assunte dall'amministrazione fiscale con professionisti, parti sociali e *stakeholders*; semplicità e trasparenza del sistema tributario.

\* \* \*

Sono indirizzi e linee di riforma che già da diverso tempo sottoponiamo alle forze politiche, e sulle quali ci siamo confrontati con tutti i partiti politici anche durante la recente campagna elettorale, in uno sforzo di reciproco ascolto. Sono dunque soddisfatto di constatare come alcune delle misure incorporate in questo progetto di legge si pongano in questa prospettiva.

Mi riferisco, in particolare, all'art. 10 del progetto al Vostro esame, che si prefigge il compito di aggiornare lo statuto del contribuente alla luce di problemi e disfunzioni manifestatesi negli ultimi anni. Esso sancisce un principio generale di conoscibilità degli

adempimenti, della modulistica e delle prestazioni richieste al contribuente, sottolineando in particolare l'adeguatezza dei tempi di informazione e la tendenza alla semplificazione e unificazione delle procedure e degli adempimenti fiscali.

Sono obiettivi pienamente condivisibili. Occorre tuttavia impedire che le norme programmatiche così formulate restino mere petizioni di principio prive di incidenza sulle prassi delle amministrazioni e sulla giurisprudenza, come è accaduto a molte delle aperture contenute nello statuto del contribuente.

Vorrei pertanto invitare questa Commissione a valutare l'opportunità di un impianto regolativo che conferisca ai principi dello statuto del contribuente un rango "sopralegislativo". A questo obiettivo mirava lo stesso statuto del contribuente, con il divieto di deroga e modifica tacita e con legge speciale contenuto nell'art. 1. Sappiamo che tale previsione è rimasta lettera morta. È tuttavia possibile immaginare diversi metodi di garanzia della forza normativa dello statuto del contribuente: basti pensare alla previsione di un controllo preventivo da parte di un organo parlamentare sui progetti di legge contenenti norme incompatibili con lo statuto.

Si tratta di uno sforzo coerente con l'impostazione della normativa qui proposta, che conferirebbe al progetto al Vostro esame un valore di sistema, ponendo le premesse per una piena costituzionalizzazione del principio di "giusta tassazione", a cui pure meriterebbe – evidentemente in altra sede – porre mano.

\* \* \*

Vengo ora al merito di alcune delle altre proposte contenute nel progetto di legge al Vostro esame. La vastità degli ambiti attraversati dal testo normativo – IVA, modelli per la dichiarazione dei redditi, locazioni, accertamenti e sanzioni, ecc. – non mi permette di entrare nel dettaglio di ogni singola misura. Peraltro, nella citata Audizione presso il Senato sulle semplificazioni fiscali avevamo già avanzato numerose proposte di semplificazione. Mi permetto dunque di rinviare a quel testo, che depositiamo assieme all'odierna Audizione.

In quel documento prospettavamo tra l'altro misure che sono qui recepite: è ad esempio il caso dell'art. 23, in materia di redditi fondiari non percepiti, che elimina una palese incongruenza della legislazione vigente. Sui redditi fondiari, come sulla tassazione delle persone fisiche e delle imprese, o in tema di monitoraggio, accertamenti e contenzioso, abbiamo avanzato molte ulteriori proposte che potrebbero arricchire e completare il pur già vasto ambito di questo provvedimento.

Occorre peraltro segnalare che alcune delle misure previste dal progetto di legge rischiano di comportare maggiori oneri e carichi burocratici su contribuenti e intermediari. Mi riferisco in particolare all'art 6, terzo comma, lett. b), dove si prevede l'abolizione del modello 770 e la contestuale integrazione del modello F24 con l'indicazione dei codici fiscali dei contribuenti che hanno subito ritenute acconto. Si tratta di un appesantimento notevole che va in controtendenza rispetto alle finalità generali del provvedimento sopra richiamate.

\* \* \*

Vorrei ora concentrarmi sull'art. 21 del progetto di legge, che riguarda da vicino i liberi professionisti che ConfProfessioni rappresenta. Esso mira ad estendere ai liberi professionisti e lavoratori autonomi che optino per il regime di contabilità ordinaria il metodo della tassazione separata ad aliquota fissa del 24% dei proventi mantenuti a disposizione dell'attività economica e non prelevati come reddito personale, secondo quanto già previsto per le imprese.

La proposta testimonia della rinnovata attenzione delle istituzioni per il comparto dei liberi professionisti, ed in particolare dell'esigenza di ripensare il regime fiscale dei professionisti alleggerendone il peso e sfruttandolo, piuttosto, come leva di ripresa e sviluppo del settore. Questa sensibilità – largamente condivisibile, ed anzi urgente – è però perseguita con uno strumento non coerente con gli obiettivi e di difficile applicabilità al nostro mondo.

In via preliminare, occorre segnalare che la misura non sembra allineata alle riforme economiche che sono in previsione: il Def e il disegno di legge di bilancio che il Governo licenzierà a breve mirano ad abolire proprio l'IRI – ovvero l'imposta che fa da modello a quella qui proposta – ed affermano il sistema di *flat tax* per un'ampia platea di lavoratori autonomi, con aliquote sensibilmente più vantaggiose di quella del 24% qui proposta.

Ma più in generale, l'idea di una separazione tra reddito personale del professionista e utile accantonato a beneficio dell'attività economica non è congruente con la realtà del lavoro autonomo e professionale.

D'altronde, il passaggio al regime di contabilità ordinaria – condizione necessaria per usufruire del beneficio fiscale rappresentato dalla nuova tassazione separata – costituirebbe un'opzione costosa in termini organizzativi ed economici per gli studi professionali, che trovano nel regime semplificato un elemento essenziale del loro status. Prospettare la transizione degli studi professionali al regime di contabilità ordinaria come condizione per usufruire della nuova tassazione implica una limitazione di fatto della misura di sostegno ai soli grandi studi. La misura rischia così di non corrispondere ai reali bisogni degli studi di medie dimensioni, che rappresentano invece la massima parte del nostro comparto, e che sono proprio i soggetti da sostenere con maggiore energia nello sforzo di modernizzazione ed ampliamento degli studi.

ConfProfessioni svolge da sempre il ruolo di promuovere e incentivare gli investimenti dei professionisti nelle loro strutture ed attività, anche diffondendo una cultura ed una formazione dell'imprenditorialità dei professionisti. Siamo convinti che le libere professioni – che occupano un posto centrale non solo nel sistema economico italiano, ma anche nel nostro tessuto sociale e culturale – debbano riconquistare spazio e rilevanza, e resistere alle sfide della modernità attraverso un investimento diretto al rinnovamento delle infrastrutture e degli strumenti operativi. Nel recente passato, abbiamo più volte richiamato il legislatore su questa esigenza, che non è di parte, ma mira al benessere dell'intera comunità; con risultati tuttavia modesti in termini di politiche di sostegno: se è vero che abbiamo ottenuto il superamento dell'esclusione dei professionisti dall'accesso ai fondi europei, è altresì vero che i professionisti sono rimasti incomprensibilmente esclusi dall'accesso ai benefici di cui al piano "Industria 4.0" ( non ultimo il credito d'imposta per la formazione).

In questa direzione, riteniamo che la strada da perseguire non sia quella proposta dall'art. 21 del progetto. Occorre invece porre fine all'ingiusta discriminazione subita dai

professionisti nell'accesso al piano "Industria 4.0"; sostenere i processi di aggregazione, anche societaria, tra i professionisti, attraverso una detassazione delle Stp tra giovani professionisti nella fase di *start-up*; ed ampliare il novero delle spese per investimenti infrastrutturali da portare in deduzione.

Inoltre, andrebbe ripensato il sistema fiscale gravante sulle libere professioni a partire dall'abolizione dell'Irap, un istituto che ha dato luogo a problemi e confusioni. Ed infatti, al di là delle complessità di calcolo, i previsti decreti delegati per l'individuazione dei professionisti e piccoli imprenditori esclusi o inclusi nella soggettività Irap non sono stati mai attuati. Perdura, pertanto, un'incertezza sull'ambito soggettivo dell'imposta che è aggravata dalle centinaia di sentenze della Corte di Cassazione, spesso discordanti. Come abbiamo già segnalato in passato, riteniamo che l'Irap possa essere sostituita con una addizionale sull'imposta sul reddito.

Ci sembra che un pacchetto di sgravi fiscali e misure di incentivo per spese per investimenti vada incontro in forma più adeguata alle esigenze di sviluppo del nostro settore, ed invitiamo pertanto il legislatore a riconfigurare in questa direzione l'importante investimento qui stanziato a favore del comparto.

\* \* \*

Nel complesso, a nostro giudizio, gli indirizzi di questo provvedimento devono essere accolti positivamente, mentre – come sopra indicato – devono essere messe a punto risposte ancora più efficaci alle esigenze di semplificazione e alleggerimento degli adempimenti su imprese e professionisti.

In tal senso è positivo partire da una regolazione del rapporto tra fisco e contribuenti volta alla ricerca di un equo contemperamento tra esigenze di funzionalità degli apparati statali e diritti dei cittadini.

Come detto, scorgiamo spazi per ulteriori interventi di valorizzazione e correzione del progetto di legge, sia nelle sue formulazioni di principio che nelle misure puntuali di semplificazione. Il progetto al Vostro esame può dunque rappresentare un tassello importante nella direzione di un nuovo patto fiscale, a cui certamente non mancherà il contributo dei liberi professionisti.