



R.ETE.
IMPRES E ITALIA

Camera dei Deputati

VI Commissione Finanze

A.C. 1074

“Disposizioni per la semplificazione fiscale, il sostegno delle attività economiche e delle famiglie e il contrasto dell'evasione fiscale”

Audizione

Roma, 23 ottobre 2018

Sommario

1. Premessa: la semplificazione in “trade-off” con l’equità del sistema fiscale e contrasto all’evasione fiscale.....	3
2. Le diverse misure previste dalla proposta di legge.	5
3. Conclusioni: come perseguire una vera semplificazione dell’ordinamento tributario.....	13
3.1 Ridefinizione del sistema tributario.....	14
3.1.1 Il riordino in testi unici di tutte le disposizioni fiscali per tipologia di soggetto.	14
3.1.2 Stabilità nelle disposizioni che impongono gli adempimenti fiscali.	15
3.1.3 Concreta irretroattività delle disposizioni tributarie e “costituzionalizzazione” dello Statuto del contribuente.	15
3.1.4 I controlli fiscali non devono incrementare gli oneri burocratici delle imprese.	16
3.1.5 Accorpare i tributi che fanno riferimento alla medesima base imponibile.	16
<i>Accorpare l’IRAP all’imposta sui redditi.</i>	<i>17</i>
<i>Unificazione di IMU e TASI.</i>	<i>18</i>
3.1.6 Invio dei modelli precompilati per il versamento di IMU + TASI.....	18
3.2 Valutazioni sul possibile riordino delle agevolazioni in materia fiscale.....	19
3.2.1 Eliminazione degli adempimenti alla luce dell’introduzione della fatturazione elettronica.	19
3.3 Agevolazioni per la promozione dell’economia locale mediante la riapertura e l’ampliamento di attività commerciali, artigianali e di servizi.....	22

Preme, innanzitutto, esprimere un sentito ringraziamento al Signor Presidente e agli Onorevoli membri della Commissione per l'opportunità concessa a R.E TE. Imprese Italia di fornire un proprio contributo su di un tema - quello della complessità del sistema fiscale e delle sue possibili semplificazioni - che riteniamo fondamentale per lo sviluppo del nostro Paese e per l'attrattività di investimenti dall'estero.

Prima di entrare nel merito della complessa tematica è necessaria una breve premessa per comprendere, in termini generali, come la questione fiscale condizioni le attività economiche.

1. Premessa: la semplificazione in “trade-off” con l'equità del sistema fiscale e contrasto all'evasione fiscale.

Sono ormai molti anni che si sta discutendo sulla necessità di rendere più semplice il sistema fiscale italiano, ma gli adempimenti fiscali sono diventati sempre di più e sempre più complicati da gestire. Secondo R.E TE. Imprese Italia i motivi alla base di questa escalation, nonostante i proclami dei vari Governi che si sono succeduti nel tempo, sono da ricercare in due conflitti tra diverse occorrenze, entrambe degne di tutela. Per utilizzare un linguaggio economico la semplificazione fiscale si pone in “trade-off” con:

- 1) l'equità del prelievo fiscale;
- 2) la lotta all'evasione fiscale.

In merito al primo “trade-off”, occorre sottolineare che l'elevata pressione fiscale e le sempre più scarse risorse del bilancio dello Stato hanno condotto a continue modifiche del sistema dei tributi ed alla loro gestione sempre più particolareggiata, nonché a forme di riduzione della pressione fiscale mirate ad isolare situazioni particolari. Ci si riferisce, ad esempio, alla numerosità dei tributi che si trovano ad applicare le imprese: Imposte sui redditi e relative addizionali, IRAP, IVA, IMU, TASI, TARI, imposte locali, ecc., ed alla gestione dei contributi previdenziali e, in particolare, alle loro discipline volte a considerare casi sempre più specifici di applicazione. Ma non solo.

La necessità di conferire agevolazioni ha condotto a regimi particolari legati ai comportamenti virtuosi delle imprese sotto diversi aspetti come: la disciplina dell'ACE (Aiuto alla Crescita Economica), il super-ammortamento ovvero l'“Iper-ammortamento”, il “Patent Box”, ovvero i numerosi crediti d'imposta. Pensando all'IRPEF, ci si riferisce anche alla giungla delle detrazioni d'imposta ovvero agli oneri detraibili o deducibili previsti.

Queste misure conducono ad un Fisco che, nella spasmodica ricerca dell'equità, è divenuto una torre di Babele. E' vero, infatti, che ogni misura prevede necessariamente il controllo dei presupposti per la maturazione del diritto e delle cautele per evitare possibili abusi. Verifiche che hanno un costo in termini di tempo ed anche di responsabilità.

E' innegabile che gli adempimenti possono essere visti come una “coperta del letto” rappresentato dal sistema fiscale. Se i tributi sono tanti e complicati da gestire allora anche la coperta sarà necessariamente grande. Questo per dire che riguardo al primo “trade-off” (semplificazione/equità del prelievo), la semplificazione fiscale non può prescindere da una rivisitazione profonda del sistema fiscale italiano volto a trovare un nuovo punto di equilibrio tra numerosità dei tributi, pressione fiscale, equità del prelievo e, conseguentemente, semplificazione degli adempimenti.

In merito al secondo motivo di “trade-off”, nel quale la semplificazione è posta in contrapposizione alla lotta all'evasione fiscale, l'Amministrazione finanziaria ha sempre sostenuto che più cresce il numero dei dati da comunicare alla stessa, ovvero aumentano i limiti all'esercizio dei diritti, più è forte il contrasto all'evasione fiscale e, conseguentemente, è possibile stimare maggiori entrate nel bilancio dello Stato.

In questo senso ci si riferisce, ad esempio, all'obbligo di comunicazione trimestrale dei dati delle fatture attive e passive – unico adempimento eliminato dal 1° gennaio 2019 con l'avvio della fatturazione elettronica - nonché la comunicazione trimestrale delle informazioni riguardanti le liquidazioni IVA; ai nuovi vincoli imposti per le compensazioni IVA ed imposte sui redditi per importi superiori a 5.000 euro; ai regimi dello “split payment” ovvero del “reverse charge”, sempre in

ambito Iva, ovvero, alla ritenuta dell'8% applicata dalle banche sui bonifici relativi a spese per lavori edili che conferiscono detrazioni fiscali.

In ogni caso, nell'era della telematica, gli obblighi fiscali non impongono più ai contribuenti impegni in termini di tempo e di responsabilità in prima persona, ma impegni economici più o meno marcati per il pagamento dei servizi resi dagli intermediari ovvero conseguenze sugli equilibri finanziari dell'impresa, come nel caso dello "split payment", del "reverse charge" ovvero della ritenuta dell'8% sui bonifici. Pertanto, l'unico elemento con cui può essere valutato il peso degli adempimenti è sicuramente il costo degli stessi.

Secondo R.E TE. Imprese Italia non è più possibile che le maggiori entrate stimate con riferimento all'introduzione di nuovi adempimenti non siano, in concreto, valutate a posteriori e messe in relazione ai costi sostenuti dalle imprese. In altre parole, R.E TE. Imprese Italia - anche al di là di quanto si dirà più avanti - ritiene che debba essere effettuata un'analisi costi/benefici per valutare, non solo prima dell'avvio ma dopo i primi anni di applicazione, se introdurre, mantenere o cancellare ogni adempimento.

Il contrasto all'evasione fiscale è una necessità nel nostro Paese, tuttavia non può diventare un onere anche per le tante imprese fedeli che in ragione di ciò, oltre a sopportare una pressione fiscale molto elevata, sostengono anche il peso degli oneri amministrativi aggiuntivi. Occorre trovare una strategia efficace che riesca a coniugare il contrasto all'evasione fiscale con la riduzione degli oneri amministrativi. A tal fine occorre utilizzare al meglio la moderna tecnologia (si veda "infra").

2. Le diverse misure previste dalla proposta di legge.

Prima di entrare nel merito delle singole previsioni della proposta di legge, secondo R.E TE. Imprese Italia è importante sottolineare, in generale, che, nel complesso, si tratta di misure che apporteranno un alleggerimento degli oneri amministrativi a carico delle imprese, ma che, tuttavia, non possono essere viste come un quadro di risistemazione complessiva dei due "trade-off" (si veda "supra")

da cui, a parere di R.E TE. Imprese Italia, dipende il grado di complicazione del sistema tributario italiano.

In particolare, R.E TE. Imprese Italia condivide l'abrogazione dell'obbligo di comunicazione dei dati contabili riepilogativi delle liquidazioni periodiche dell'imposta sul valore aggiunto in concomitanza con l'entrata in vigore dell'obbligo della fatturazione elettronica (articolo 1). Sarebbe, infatti, paradossale che, sebbene limitatamente ai soggetti in contabilità semplificata, l'Amministrazione finanziaria si assuma l'onere di comunicare l'importo delle liquidazioni periodiche Iva e, contemporaneamente ne pretenda l'invio da parte del contribuente.

Parimenti si condivide la scelta di rendere annuale l'obbligo di invio dei dati relativi alle fatture emesse e ricevute nell'anno 2018, quale ultimo anno di vigenza dell'obbligo (articolo 2), con un invio unico al 28 febbraio 2019. Occorre, tuttavia, sottolineare che la norma, in concreto, avrà una sua efficacia solamente quale sanatoria per eventuali mancati invii dei dati relativi al primo semestre 2018 ovvero ai primi due trimestri. Infatti, considerate le ultime modifiche apportate dal c.d. decreto dignità (D.L. n. 87/2018), i dati relativi al terzo e quarto trimestre ovvero al secondo semestre devono essere trasmessi sempre entro la medesima data del 28 febbraio 2019.

Secondo R.E TE. Imprese Italia è positiva anche la disposizione di principio volta ad evitare richieste ai contribuenti di certificazioni o documenti relativi a dati già presenti in anagrafe tributaria o trasmessi da soggetti terzi (articolo 3, comma 1) rilevanti per il controllo formale delle dichiarazioni di cui all'articolo 36-ter del D.P.R. n. 600/1973. E' evidente, tuttavia, che, l'esigenza di inviare documenti o certificazioni ovvero dichiarazioni diventerà, comunque, una esigenza dello stesso contribuente per confutare eventuali errori dei dati presenti in anagrafe tributaria ovvero di quelli comunicati da terzi. Certo è che i contribuenti che saranno selezionati per il controllo formale della propria dichiarazione e troveranno confermata l'esistenza di un credito d'imposta, di un onere deducibile ovvero di una detrazione, in un documento già presente in anagrafe tributaria ovvero già comunicato da terzi, non dovranno più sostenere l'onere di ricevere una

comunicazione dall’Agenzia delle Entrate e per ricercare ed inviare i documenti richiesti.

R.E TE. Imprese Italia è contraria al prolungamento dei termini (dal 31 ottobre al 31 dicembre 2018 – vedasi articolo 3, comma 2) per l’invio delle dichiarazioni in materia di imposte sui redditi e di imposta regionale sulle attività produttive, anche in considerazione del fatto che la nuova scadenza coinciderebbe con il fine anno ed il periodo festivo ad esso tradizionalmente associato.

Positivo è, invece, l’allargamento dei tributi che possono essere versati con il modello di versamento a compensazione F24 (articolo 4), per due motivi. Ridurre i diversi metodi di pagamento dei tributi e, soprattutto, consentire l’utilizzo dei crediti per versare tributi oggi esclusi da tale possibilità. Sarà fondamentale che i previsti decreti di attuazione non introducano eccessivi oneri amministrativi che vanificherebbero la semplificazione proposta.

Come si è già avuto modo di dire in premessa le dichiarazioni relative a tributi periodici si presentano più o meno complicate a seconda di quanto sia complicata la disciplina dello specifico tributo. Pertanto, semplificare una dichiarazione (articolo 6, comma 1) senza intervenire sulla disciplina di riferimento del tributo, costituisce un mero esercizio di stile che crea solo maggiori oneri amministrativi dovuti alla conseguente modifica dei software atti alla compilazione della dichiarazione medesima. Si tratta, peraltro, di un’attività già sviluppata con scarsi risultati tra il 2009/2010 nell’ambito del tentativo per ridurre gli oneri amministrativi del 25% proposto dal “Programma d’azione per la riduzione degli oneri amministrativi” della Commissione Europea (c.d. MOA). Accolto dall’Italia con il decreto “taglia oneri amministrativi” (cfr., articolo 25 del D.L. n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008) che ha trovato il coinvolgimento diretto di tutte le Confederazioni aderenti a R.E TE. Imprese Italia.

Anche la decisione di abrogare il modello 770 con l’integrazione nel modello di versamento F24 dei codici fiscali nei cui confronti è versata la ritenuta d’acconto (articolo 6, comma 3) può rappresentare un appesantimento del modello di versamento.

R.E TE. Imprese Italia, in merito alle dichiarazioni d'intento (articolo 8), ritiene che la scelta di passare dall'obbligo per l'esportatore abituale di consegnare al proprio fornitore la dichiarazione d'intento trasmessa all'Agenzia delle Entrate unitamente alla ricevuta di avvenuta trasmissione, all'obbligo per tutti i fornitori degli esportatori abituali di verificare con modalità telematiche l'avvenuta trasmissione della dichiarazione d'intento all'Agenzia delle Entrate, determinerà un incremento degli oneri amministrativi legati alla necessità di effettuare i riscontri telematici sulla effettiva presentazione della dichiarazione e sulla presenza del plafond, per evitare l'applicazione delle più pesanti sanzioni previste in capo allo stesso fornitore. La sanzione proporzionale dal cento al duecento per cento dell'imposta, ora proposta in luogo di quella fissa da euro 250 ad un massimo di euro 2.000, aggrava la posizione del fornitore dell'esportatore abituale, equiparando peraltro il mancato riscontro telematico alla mancanza (e, quindi, omessa) dichiarazione di intento. La trasformazione della sanzione da fissa a proporzionale, vanifica la gradualità della stessa e l'intento che il legislatore ha voluto perseguire con la riforma del sistema sanzionatorio avvenuto con il decreto legislativo n. 158/2015. Il versamento cumulativo, da parte dei sostituti d'imposta, dell'addizionale comunale all'IRPEF dovuta dai propri sostituiti con riferimento a tutti i comuni di riferimento, rappresenta una vera semplificazione (articolo 9) in quanto l'onere che ora grava sui sostituti viene posto a carico dell'Agenzia delle Entrate.

Le modifiche all'articolo 6 dello Statuto dei diritti del contribuente (legge n. 212/2000), secondo R.E TE. Imprese Italia sono assolutamente condivisibili. In primo luogo, è importante aver integrato l'impegno dell'Amministrazione finanziaria a garantire ai contribuenti per tempo (almeno 60 giorni prima del termine previsto per l'adempimento) i servizi telematici ed i documenti di prassi (articolo 10). Oltre a ciò è importante aver previsto che il ritardo nella messa a disposizione dei documenti ovvero dei servizi telematici determini una non sanzionabilità per il contribuente che ha commesso la violazione in modo incolpevole. Apprezzabile anche l'inserimento dell'altra indicazione di principio che richiede all'Amministrazione finanziaria di assicurare che il contribuente possa ottemperare nelle forme meno costose possibili, oltre che con un minor numero di

adempimenti possibile. Tuttavia, R.E TE. Imprese Italia ritiene anche che, fino a quando lo Statuto dei diritti del contribuente non assurga a legge avente rilevanza costituzionale, non si potrà avere la certezza che i principi sacrosanti ivi indicati siano poi rispettati dal legislatore, dal momento che per superare ogni sua disposizione è sufficiente un qualsiasi atto avente forza di legge.

La previsione di rendere obbligatorio l'invito al contraddittorio nella fase endoprocedimentale prima dell'emissione di un qualunque avviso di accertamento nei confronti del contribuente è accolta con favore da R.E TE. Imprese Italia (articolo 11). Viene in tal modo riconosciuta al contribuente, nel pieno rispetto dei principi base dello Statuto dei diritti del contribuente, la possibilità di partecipare attivamente al procedimento instaurato con l'ufficio finanziario per una corretta e veritiera determinazione degli ammontari imponibili. Il contribuente ha, dunque, la facoltà in tale sede di esibire e di allegare qualsiasi elemento ritenuto necessario ai fini dello stesso procedimento.

Come già previsto per i tributi locali IMU e TASI, l'efficacia delle deliberazioni regolamentari e tariffarie in materia di TARI decorre dalla data di pubblicazione delle stesse nel sito informatico del Ministero dell'Economia e delle Finanze (articolo 13). Si tratta di una previsione necessaria che consente a tutti i contribuenti di verificare in concreto la misura del tributo indicato nel bollettino di pagamento inviato dall'Amministrazione comunale.

Altra misura semplificativa condivisa da R.E TE. Imprese Italia riguarda l'estensione dell'obbligo di stampa cartacea per tutti i registri contabili tenuti con sistemi elettronici e su qualsiasi supporto (articolo 14), soltanto all'atto del controllo e su richiesta dell'organo procedente. Ciò che prima era previsto soltanto per i registri IVA ora sarà possibile applicarlo a tutti i registri contabili tenuti in forma meccanizzata con un notevole risparmio di tempo e di costi. Con questa norma le imprese, infatti, potranno evitare di procedere alla stampa di tutti i registri avendo l'unico onere di mantenerli disponibili per la stampa a richiesta dei verificatori.

R.E TE. Imprese Italia ritiene che la previsione di applicazione di sanzioni ridotte alla metà in relazione alle violazioni commesse in materia di fatturazione

elettronica fino al 31 dicembre 2019 (articolo 15, comma 1), vada nella direzione giusta, ma risulti insufficiente. Considerate le difficoltà operative legate all'introduzione di tale nuovo adempimento e il clima di incertezza che sta caratterizzando il primo semestre di entrata in vigore del nuovo obbligo, andrebbe evitata l'applicazione di sanzioni (quindi non solo una riduzione delle stesse) sino al 31 dicembre 2018, nel caso in cui sia stata emessa fattura analogica in luogo di quella digitale, purché l'imposta sia stata regolarmente assolta.

In alternativa, andrebbe maggiormente ridotto l'ammontare delle sanzioni applicabili per le irregolarità commesse dal 1° gennaio al 31 dicembre 2019. Si deve, cioè, prendere atto che un cambiamento così importante e repentino degli obblighi di fatturazione fatto senza alcuna adeguata sperimentazione, possa determinare degli errori in buona fede.

Positivo, invece, il giudizio sulla mancata applicazione delle sanzioni amministrative previste nelle ipotesi di inversione contabile qualora questa non abbiano comportato un errato o minore versamento dell'imposta (art. 15, comma 2). Le enormi difficoltà di circoscrivere i diversi ambiti di applicazione del regime di "reverse charge" in materia di IVA, specialmente nel settore dell'edilizia, ha determinato in questi anni l'applicazione di sanzioni sostanziali molto elevate, solo per errori in buona fede dove l'imposta è stata correttamente versata, sebbene da un soggetto diverso.

Stesso dicasi per l'estensione della non sanzionabilità per le violazioni formali (art. 15, comma 3) con la scelta di eliminare il requisito della mancata incisione sulle azioni di controllo, prevedendo la sola deroga per l'omessa presentazione delle dichiarazioni con imposta a debito. Dall'entrata in vigore della norma, pertanto, tranne nei casi di omessa dichiarazione con imposta a debito, non saranno punibili tutte le violazioni che non incidono sulla determinazione della base imponibile dell'imposta e sul versamento del tributo.

La volontà dell'Amministrazione finanziaria di eliminare dagli archivi dell'Anagrafe tributaria le informazioni obsolete (decorsi 10 anni dalla data di inserimento), conservate in maniera disaggregata sui singoli contribuenti, rappresenta un

alleggerimento dei dati in possesso della stessa Amministrazione che non impatta sulla posizione fiscale di ogni singolo contribuente (articolo 16, commi 1 e 2).

Al contrario è positiva la possibilità riconosciuta ai contribuenti di richiedere l'accesso alle informazioni detenute dall'Amministrazione finanziaria per conoscere la propria posizione fiscale (articolo 16, comma 3) e, al contempo, rimuovere le stesse qualora obsolete.

Per superare le difficoltà finanziarie che il sistema dello "split payment" determina a carico dei fornitori che operano con la Pubblica Amministrazione data l'Iva non incassata, viene prevista l'introduzione di un meccanismo simile al plafond utilizzato dagli esportatori abituali (articolo 17). In questo modo si vuole superare l'addebito dell'Iva da parte dei fornitori fino a concorrenza dell'importo delle operazioni attive rientranti nell'ambito di applicazione della disciplina di tale regime.

A parere di R.E TE. Imprese Italia, la norma non fa altro che traslare sui fornitori delle imprese che operano con la P.A., e dunque sulle piccole imprese, i problemi finanziari generati dallo "split payment" attraverso l'applicazione del plafond. Si tratta, in particolare, dell'Iva non incassata dalle imprese operanti con la P.A., le quali per effetto delle operazioni con le piccole imprese riuscirebbero a ridurre l'ammontare di IVA a credito, operazione che non risulta, invece, possibile per le piccole imprese che si troverebbero nella condizione di non poter detrarre tutta l'Iva derivante dalle transazioni con le imprese di più grandi dimensioni operanti con la P.A..

Pertanto, tale previsione non risolve il problema dell'eccessivo credito vantato nei confronti dell'Erario, ma al contrario sposta sul contribuente anche le complicazioni gestionali legate all'introduzione del plafond.

E' vero, infatti, che la possibilità di avvalersi del meccanismo del plafond genera in capo alle imprese ulteriori obblighi di comunicazione di "lettere di intento" con conseguente aggravio dei costi e delle responsabilità per eventuali inefficienze contrattuali da parte sia delle imprese appaltatrici sia nei fornitori tenuti a ricevere e conservare le dichiarazioni d'intento ricevute. A parere di R.E TE. Imprese Italia

l'unica misura che effettivamente può risolvere i problemi determinati dall'applicazione dello "split payment" è la sua abrogazione contestuale all'introduzione dell'obbligo generalizzato di emissione della fattura con modalità elettroniche.

Positivo il giudizio di R.E TE. Imprese Italia sull'applicabilità della disciplina in materia di limiti di pignorabilità stabiliti dall'articolo 72-ter del D.P.R. n. 602/1973, anche alle somme ed ai crediti dovuti a qualsiasi titolo per l'attività svolta dalle persone fisiche nell'esercizio della propria impresa, arte o professione (articolo 20).

Si assiste, in tal modo, all'uniformità di trattamento circa la pignorabilità delle somme percepite a titolo di stipendio, salario od altre indennità dai lavoratori dipendenti con le somme ed i crediti percepiti dagli imprenditori individuali e dai lavoratori autonomi nell'esercizio della propria attività.

La previsione di una specifica forma di tassazione del reddito di lavoro autonomo, denominata "Imposta sul Reddito Professionale" e concepita sulla base del modello "IRI" applicabile alle imprese individuali ed alle società di persone, risponde, secondo R.E TE. Imprese Italia, ad una logica di equità fiscale tra i soggetti di piccole dimensioni, da un lato, e le società di capitali dall'altro (articolo 21).

Infatti, tale "imposta sul reddito professionale" è strutturata allo stesso modo dell'"IRI" per i redditi d'impresa, con la possibilità per lavoratori autonomi di optare per una tassazione separata con applicazione di un'aliquota unica al 24% al pari di quella IRES.

Tale misura, se pur condivisibile, appare, tuttavia, dissonante con la volontà espressa nel NADEF di abrogare l'"Imposta sul Reddito delle Imprese" ("IRI") applicata da imprese individuali e società di persone.

Infatti, salvo auspicabili ripensamenti, a seguito dell'abrogazione dell'"IRI", risulterebbe che le società di capitali ed i professionisti avrebbero un sistema di tassazione che premia chi lascia redditi in azienda o nello studio professionale, mentre le imprese individuali e le società di persone non avrebbero alcun

beneficio. A parere di R.E TE. Imprese Italia, si tratta di un atteggiamento discriminatorio inaccettabile a danno delle piccole imprese personali.

Preoccupa anche la copertura finanziaria connessa all'introduzione di tale disciplina, ai cui oneri, quantificati in 500 milioni di euro annui a decorrere dal 2019, si provvederà mediante la corrispondente riduzione delle cosiddette "tax expenditures". Più in dettaglio, si provvederà a modificare, sopprimere o ridurre i regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale (di cui all'articolo 21, comma 11-bis, della legge di contabilità generale, L. n. 196/2009) senza alcun intervento sulle disposizioni a tutela dei redditi di lavoro dipendente e autonomo, dei redditi da pensione, della famiglia, eccetera.

Bisognerà attendere l'emanazione di un apposito Decreto del Ministro dell'Economia per comprendere a pieno la portata dei tagli delle cosiddette "tax expenditures" con riferimento ai singoli regimi interessati, per poter esprimere un giudizio di merito.

3. Conclusioni: come perseguire una vera semplificazione dell'ordinamento tributario.

R.E TE. Imprese Italia ritiene necessario continuare ed accelerare la semplificazione di numerosi adempimenti in materia fiscale a carico delle piccole e medie imprese.

Il sistema fiscale del nostro Paese, infatti, nonostante diversi tentativi di semplificazione, compreso quelli previsti dalla proposta di legge in esame, ha raggiunto, comunque, un livello di complicazione tale per cui pensare di poter realizzare una vera semplificazione senza mettere mano all'impianto generale dell'ordinamento tributario appare una «*missione impossibile*».

R.E TE. Imprese Italia ritiene, pertanto, che per realizzare una reale semplificazione serva:

- ridefinire dalle fondamenta il sistema fiscale al fine di raggiungere un nuovo equilibrio in grado di coniugare semplificazione ed equità;

- fare una ricognizione degli adempimenti finalizzati alla lotta all'evasione fiscale stratificati nel tempo, al fine di costruire un nuovo assetto teso a non considerare solo i benefici derivanti dalla lotta all'evasione, ma anche i costi che devono sostenere le imprese.

Solo a queste condizioni e con queste premesse la riduzione degli oneri amministrativi diventa una realtà concreta e soprattutto che dura nel tempo.

3.1 Ridefinizione del sistema tributario.

Per giungere ad una reale ed efficace semplificazione della normativa fiscale è necessaria **una riforma complessiva basata su diverse linee di intervento.**

3.1.1 Il riordino in testi unici di tutte le disposizioni fiscali per tipologia di soggetto.

E' necessario, in primo luogo, riordinare le norme tributarie, eliminando quelle superflue e sistematizzando le altre in testi unici, al fine di consentire a tutti, in modo agevole, di trovare in una sola legge le disposizioni che riguardano la determinazione della base imponibile e delle imposte afferenti la propria sfera fiscale. Si pensi che le sole disposizioni che regolano i versamenti dell'imposta sul valore aggiunto sono contenute in ben sette disposizioni diverse, previste da altrettante leggi e decreti.

La semplificazione che negli ultimi anni è stata portata avanti ha sortito limitati effetti in quanto è stata, spesso, un'attività *spot*. Una reale messa a punto di **politiche di semplificazione deve passare necessariamente attraverso il coinvolgimento degli attori della partita fiscale e deve mettere mano anche a norme di carattere sostanziale e non soltanto ad adempimenti comunicativi.** Ad esempio, **andrebbe rivista e semplificata la normativa in materia di società di comodo** se non, ancor meglio, abrogata. Sul versante del testo unico delle imposte sui redditi, per fare un altro esempio, andrebbero riscritte e semplificate le regole di deduzione dei costi dei veicoli contenute nell'art. 164 del TUIR.

3.1.2 Stabilità nelle disposizioni che impongono gli adempimenti fiscali.

Bisogna puntare ad una **stabilità delle disposizioni che impongono adempimenti fiscali senza modificarle continuamente**. La stabilità degli adempimenti comporta risparmi gestionali alle imprese non sottoposte a continui costi di adeguamento ed evita di dover costantemente ricorrere alle consulenze di professionisti. Tanto per fare un esempio di “schizofrenia” legislativa, basta ricordare ciò che è avvenuto in materia di modelli INTRA. Il decreto legge n. 193 del 2016, aveva abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l’obbligo di presentazione dei modelli INTRA relativi agli acquisti di beni e di servizi ricevuti; successivamente, a distanza di poco meno di due mesi dall’entrata in vigore di tale disposizione, in sede di conversione del decreto legge n. 244 del 2016, è stato reintrodotta l’adempimento, peraltro in prossimità della scadenza, rinviando ad un successivo Provvedimento del direttore dell’Agenzia delle Entrate relativo a misure di semplificazione nel contenuto dei citati modelli. **Continui ripensamenti, oltre a rendere poco credibile nei confronti dei contribuenti l’azione legislativa, comporta il sostenimento da parte delle imprese di oneri di adeguamento.**

3.1.3 Concreta irretroattività delle disposizioni tributarie e “costituzionalizzazione” dello Statuto del contribuente.

La irretroattività degli effetti delle norme tributarie deve trovare un’applicazione concreta. Il principio, sancito dallo Statuto del contribuente (legge n. 212/2000), è stato più volte violato, quasi sempre per ragioni di gettito. La retroattività, oltre a creare complicazioni o a rendere impossibile la determinazione dell’imposta dovuta, non consente alle imprese di attuare una pianificazione fiscale. Sarebbe opportuno da questo punto di vista avviare il percorso per conferire rilevanza costituzionale ai principi contenuti nello Statuto del contribuente imponendo così al legislatore, accanto all’obbligo dell’equilibrio del bilancio, anche quello del rispetto dei diritti del cittadino-contribuente.

Va anche ricordato che una **surrettizia retroattività delle norme fiscali viene, sempre più spesso, prevista dal legislatore attraverso l’introduzione di norme che formalmente entrano in vigore dal successivo periodo d’imposta i**

cui effetti, però, vanno **tenuti in considerazione già in sede di acconto**. Ad esempio, se viene introdotta una norma che limita la deducibilità di un costo la cui entrata in vigore viene stabilita dal periodo d'imposta successivo, spesso viene previsto che in sede di acconti (giugno e novembre dell'anno in corso) occorra già tener conto degli effetti della stessa e quindi versare acconti d'imposta più elevati. Ciò comporta il dover gestire immediatamente le nuove regole che troveranno "consolidamento" nell'anno successivo.

3.1.4 I controlli fiscali non devono incrementare gli oneri burocratici delle imprese.

È necessario impedire che i controlli fiscali, introdotti per ridurre l'evasione, si trasformino in maggiori oneri per i contribuenti, senza che sia posta in essere alcuna valutazione di efficacia dei diversi provvedimenti. Negli ultimi anni si è assistito ad un proliferare di nuovi adempimenti.

R.E TE. Imprese Italia ritiene che, al fine di contemperare gli interessi dell'Erario con gli interessi del sistema produttivo debba essere prevista una norma programmatica che obblighi, *ex post*, ad una valutazione dell'efficacia degli adempimenti fiscali la cui introduzione è quasi sempre giustificata dalla necessità di contrastare l'evasione.

3.1.5 Accorpare i tributi che fanno riferimento alla medesima base imponibile.

La complicazione del sistema tributario dipende strettamente anche dal numero dei tributi che prevede. E' evidente che il sistema tributario fatto di un solo tributo e che, pertanto, aggredisce solamente un indice di capacità contributiva è sicuramente quello meno equo, ma anche quello più semplice di tutti.

L'individuazione dei diversi indici di capacità contributiva, segno di equità, impongono adempimenti, obblighi dichiarativi e poi anche controlli effettuati dagli enti preposti. Tutti aspetti che hanno un costo per le imprese ed in generale per lo Stato.

Detto ciò nel sistema fiscale italiano esistono dei tributi che, nella sostanza, si rendono applicabili con riferimento alla medesima base imponibile, tuttavia hanno regole, adempimenti e obblighi dichiarativi e di versamento distinti. Pertanto, un

loro accorpamento determinerebbe, sicuramente, una importante semplificazione senza alcuna perdita sostanziale di equità.

Tuttavia, come verrà detto più avanti, nell'unificazione dei tributi dovranno essere adottate delle accortezze per evitare comunque degli effetti indesiderati ovvero cogliere l'occasione per eliminare delle vere e proprie "ingiustizie fiscali".

Accorpare l'IRAP all'imposta sui redditi.

Originariamente l'obiettivo dell'IRAP era la tassazione del valore aggiunto prodotto dall'azienda o dallo studio professionale come sistema produttivo di beni organizzati dall'imprenditore o dal professionista. La stessa ricchezza che viene poi distribuita ai tre fattori della produzione: lavoro (retribuzioni), capitale (interessi) e organizzazione (profitto). Ad essere tassato non è, quindi, il costo del lavoro o gli interessi passivi (che nella logica del tributo costituiscono solamente delle espressioni della ricchezza tassata dall'IRAP).

Da questo punto di vista il tributo sia con riferimento alle grandezze coinvolte sia ai criteri di determinazione di imposizione si avvicinava alle imposte dirette, con la differenza che piuttosto che sottoporre ad imposizione solamente la parte di reddito prodotto dall'azienda di proprietà dell'imprenditore (profitto), comprende anche la parte di ricchezza poi distribuita ai dipendenti o collaboratori non professionisti e la ricchezza riconosciuta a coloro che hanno finanziato l'impresa.

A decorrere dal 2015 con il riconoscimento ai fini della tassazione IRAP della deduzione integrale del costo dei lavoratori assunti con contratto di lavoro a tempo indeterminato, nei fatti, il peso principale della tassazione IRAP è rappresentato dal reddito d'impresa, mentre la componente finanziaria e quella relativa al costo del lavoro è diventata residuale, anche perché con riferimento alle altre forme di lavoro per cui continua a rimanere l'indeducibilità dalla base imponibile continuano a rendersi applicabili le franchigie di imposizione le cui misure variano in relazione alla natura giuridica del soggetto economico e allo scaglione di riferimento della relativa base imponibile.

Come precisato, dunque, la componente soggetta a tassazione ai fini IRAP risulta essere il reddito d'impresa i cui presupposti impositivi sono simili a quelli degli

altri tributi diretti alla tassazione della ricchezza prodotta. Pertanto, in una logica di semplificazione si potrebbe prevedere l'abrogazione dell'IRAP contestualmente all'introduzione di una addizionale al reddito d'impresa dalla quale andrebbero esentate le imprese non dotate di autonoma organizzazione ora escluse dalla tassazione IRAP. A tal fine sarebbe auspicabile indicare dei parametri dell'impresa al di sotto dei quali è certa l'assenza dell'autonoma organizzazione, lasciando quindi alle valutazioni caso per caso solamente gli altri casi.

Unificazione di IMU e TASI.

Per una concreta semplificazione occorre intervenire in modo sistematico anche sui **tributi comunali che vertono sul valore degli immobili** (IMU e TASI) per evitare alle imprese, ed in generale ai cittadini, di **dover gestire due tributi con discipline separate che sostanzialmente hanno il medesimo presupposto impositivo e la medesima base imponibile** (cioè il valore catastale degli immobili). Serve, pertanto, procedere **all'unificazione dei due tributi evitando, in ogni modo, qualsiasi aumento della pressione fiscale e facendo riferimento alla disciplina dell'IMU.**

3.1.6 Invio dei modelli precompilati per il versamento di IMU + TASI.

A riguardo un concreto aiuto potrebbe arrivare nella misura in cui ai Comuni sia reso obbligatorio l'invio dei modelli di versamento precompilati di IMU e TASI ai contribuenti. Per consentire ai Comuni di avere tutte le informazioni necessarie per liquidare il tributo, oltre all'obbligo della presentazione della dichiarazione nel momento di acquisizione del possesso degli immobili, occorrerà che i contribuenti inviino una comunicazione contenente le ulteriori informazioni necessarie alla liquidazione del tributo, entro i due mesi antecedenti la data individuata dal Comune per la liquidazione del medesimo. Informazioni che devono valere anche per gli anni successivi, salvo l'obbligo per il contribuente di comunicare le eventuali variazioni.

La legge statale dovrebbe, inoltre, stabilire precisi limiti alla manovrabilità di aliquote e detrazioni di TASI e IMU, evitando il proliferare di casistiche ingestibili, e spesso incomprensibili, da parte dei contribuenti.

3.2 Valutazioni sul possibile riordino delle agevolazioni in materia fiscale.

R.E TE. Imprese Italia ritiene che una rimodulazione delle “*tax expenditures*”, che gravano sul bilancio dello Stato, possa portare ad un fisco più equo. A tale riguardo, si evidenzia che nella legge delega venivano, espressamente, previste linee di intervento prioritarie (tutela dei redditi di lavoro dipendente ed autonomo, dei redditi delle imprese minori, dei redditi di pensione, della famiglia, della salute, delle persone economicamente svantaggiate, del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell’ambiente). Fra tali linee di intervento andrebbe, a parere di R.E TE. Imprese Italia, inserita anche la tutela delle diverse forme di previdenza.

Consapevoli che il sistema fiscale possa essere rimodulato anche attraverso una sostanziale revisione delle “*tax expenditures*”, appare, altresì, importante sottolineare - in presenza di una pressione fiscale notevolmente più elevata rispetto a quella dei diretti *competitor* - che norme di favore hanno consentito, sino ad ora, spazi di competitività al sistema produttivo.

Va evidenziato, inoltre, che nel momento in cui il legislatore porrà mano alle agevolazioni, che in buona sostanza riducono il gettito tributario attraverso limitazioni di imponibili ovvero riduzioni dell’imposta, sia, altresì, necessario interrogarsi sulle diverse norme che limitano la deduzione analitica di costi e che, pertanto, ampliano la base imponibile (esempio: spese autoveicoli, deducibilità interessi passivi, e così via). Sarebbe auspicabile, infatti, che il legislatore operasse in maniera equa per giungere ad una definizione di reddito imponibile che corrisponda, in buona approssimazione, a quello reale.

3.2.1 Eliminazione degli adempimenti alla luce dell’introduzione della fatturazione elettronica.

E’ necessario, invece, intervenire con obiettivi precisi di semplificazione o esonero anche totale dagli adempimenti nell’ambito di una nuova strategia di controllo che punti ad utilizzare al meglio la tecnologia.

Ormai la strada è tracciata, il futuro sarà fatto da fatture elettroniche e pagamenti elettronici, occorre quindi agire per rendere questi due strumenti meno costosi e più semplici da gestire per le imprese. Quando si sarà arrivati, in modo

progressivo, a questo importante risultato si avranno tutti gli strumenti per verificare in tempo reale il corretto versamento dell'imposta sul valore aggiunto, pertanto non ci sarà più motivo di creare danni economici o finanziari ingenti a tutte le imprese per punirne solamente alcune.

A questo punto potranno e dovranno essere eliminati tutti gli obblighi di comunicazione dei dati, i regimi IVA dello "split payment" del "reverse charge" ovvero la ritenuta dell'8% sui bonifici relativi a spese che conferiscono detrazioni fiscali.

E' condiviso da tutti che occorre mirare ad una semplificazione e ad una riduzione degli adempimenti che, tuttavia, non trova attuazione sul piano pratico, o meglio, non nei modi in cui andrebbe effettuata.

Il proliferare di norme e di adempimenti sempre più complessi hanno determinato, nel tempo, maggiori oneri a carico delle imprese. Negli ultimi anni, tra l'altro, sempre più è stato "scaricato" sui contribuenti l'onere di adempimenti formali propedeutici all'attività di controllo dell'Amministrazione finanziaria; peraltro, resi ancora più costosi dal 2017 con l'introduzione dell'obbligo di invio periodico dei dati di tutte le fatture attive e passive, nonché con l'obbligo trimestrale di invio dei dati relativi alle liquidazioni Iva periodiche (nuovi obblighi previsti dalla legge di bilancio 2017).

A ciò si aggiungano gli effetti negativi prodotti dall'introduzione di regimi particolari di versamento dell'Iva che, oltre a complicare ulteriormente il sistema fiscale italiano, hanno creato danni finanziari importanti alle imprese. Ci si riferisce allo "split payment" e al "reverse charge", nonché alla ritenuta dell'8% applicata sui bonifici bancari fatti da famiglie ed imprese per l'ottenimento delle detrazioni relative alle ristrutturazioni edilizie ed alla riqualificazione energetica degli edifici. Lo "split payment" ed il "reverse charge" possono essere rappresentati come una chiave inglese inserita nel delicato ingranaggio finanziario dei versamenti dell'Iva. Un ingranaggio che, nella generalità dei casi, aiuta a raggiungere l'equilibrio finanziario a breve delle imprese.

L'Iva che le imprese incassano dai propri clienti, sotto il profilo finanziario, rappresenta il contraltare dell'Iva pagata dalle stesse imprese ai propri fornitori. Con l'introduzione di questi due nuovi istituti, il meccanismo dell'IVA, che oltre a garantire un sostanziale equilibrio finanziario concedeva alle imprese delle disponibilità monetarie per un breve lasso temporale che intercorreva tra l'incasso della fattura e il versamento dell'IVA, si interrompe drasticamente. L'impresa costretta ad applicare il "reverse charge" o lo "split payment", infatti, continua a finanziare a breve i propri fornitori, mentre non è più finanziata dai propri clienti, dal momento che questi non le riconoscono più il tributo europeo. I problemi derivanti da questi istituti sulla gestione finanziaria a breve delle imprese, pertanto, sono due:

- la mancata disponibilità finanziaria derivante dall'IVA incassata dai propri clienti, eccedente quella pagata ai propri fornitori;
- il mancato recupero dell'Iva pagata ai propri fornitori.

Anche la ritenuta dell'8% sui bonifici effettuati da famiglie ed imprese per il pagamento degli investimenti sugli immobili a titolo di ristrutturazione o di riqualificazione energetica, sta creando moltissimi problemi finanziari. Considerando che la redditività dei ricavi delle imprese che effettuano questi lavori, anche a causa dell'elevato costo dei materiali utilizzati, è intorno al 10% (analisi fatte sulla base della banca dati studi di settore), applicare una ritenuta dell'8% sui ricavi d'impresa significa chiedere un'anticipazione dell'80% del reddito. Anche in questo caso la conseguenza è una importante anticipazione di denaro allo Stato con evidenti ripercussioni finanziarie sulle imprese, che si trovano ogni anno costrette a trovare i modi per recuperare nel più breve tempo possibile i crediti relativi alle imposte sui redditi maturati.

A tutto questo si aggiunge che il limite, entro cui è possibile compensare i crediti Iva e quelli delle imposte sui redditi senza sostenere oneri amministrativi, ridotto da 15.000 euro a 5.000 euro. Una misura che equivale a dire che non è più ammessa la compensazione. Molto probabilmente, infatti, solo i contribuenti più in difficoltà finanziarie saranno disposti a sostenere il costo del visto di conformità sulle dichiarazioni fiscali, al fine di compensare crediti pari a 5.000 euro.

L'accanimento sulle piccole imprese è completo se si considera che, attualmente, sui crediti fiscali chiesti a rimborso matura un tasso di interesse pari al 2% annuo e, peraltro, solo a decorrere dal secondo semestre dalla data di presentazione della dichiarazione; al contrario sui debiti iscritti a ruolo matura, da subito, un tasso di interesse del 3,5%. Se a questo si aggiunge poi la potestà regolamentare attribuita ai Comuni in materia di tributi locali, ci si ritrova letteralmente in una "giungla" dalla quale se ne esce con non poche difficoltà, anche interpretative, e sicuramente con maggiori costi e oneri a carico delle imprese.

Ne è riprova il posizionamento dell'Italia al 112° posto (su 190 Paesi considerati) nel Rapporto "Doing Business 2018" della World Bank, per l'indicatore "paying taxes" che, oltre all'ammontare delle imposte da versare ogni anno, tiene conto degli oneri amministrativi. Occorre rilevare, inoltre, che l'adempimento amministrativo in sé pesa in misura inversamente proporzionale alle dimensioni dell'impresa: sono, infatti, proporzionalmente maggiori gli oneri ed i costi quanto più è piccola l'impresa.

E' necessario, quindi, intervenire con obiettivi precisi di semplificazione o esonero anche totale dagli adempimenti nell'ambito di una nuova strategia di controllo che punti ad utilizzare al meglio la tecnologia.

3.3 Agevolazioni per la promozione dell'economia locale mediante la riapertura e l'ampliamento di attività commerciali, artigianali e di servizi

Le disposizioni contenute nel presente capo (articoli da 25 a 30) sono finalizzate a promuovere l'economia locale attraverso la previsione di un sistema di contributi pubblici per la riapertura di esercizi chiusi da almeno sei mesi e per l'ampliamento di attività commerciali, artigianali e di servizi già esistenti nei territori di comuni con popolazione fino a 20.000 abitanti.

In particolare, riguardo l'ambito d'applicazione, le disposizioni richiamate si applicherebbero a tutte le attività economiche, con la sola esclusione di compro oro, sex shop, sale scommesse e locali in cui sono installate apparecchiature da gioco.

Una simile applicazione indiscriminata, che prescinde dall'effettiva dimensione delle attività economiche destinatarie di simili incentivi, rischia tuttavia di tradire proprio la ratio originaria degli stessi, come chiarita nella relazione introduttiva della proposta di legge in esame, nella quale viene infatti specificato espressamente che *“Con le norme contenute nel capo III si vuole favorire la riapertura e l'ampliamento di attività nei comuni che maggiormente hanno subito la crisi economica e la concorrenza dei centri commerciali, di internet e del commercio elettronico, anche nel tentativo di evitare lo « spopolamento » di attività che è molto diffuso soprattutto nei piccoli comuni”*.

Pertanto, poiché le agevolazioni in oggetto potrebbero essere destinate anche agli ampliamenti della grandi strutture di vendita (ipermercati, outlet, centri commerciali), considerato altresì che nel range fino a 20 mila abitanti rientrano più del 93% del totale dei comuni italiani e che molti centri commerciali sono localizzati nei comuni di cintura delle grandi città, il rischio concreto determinato dall'attuale impianto normativo della proposta è che i soggetti destinatari di maggiori benefici siano proprio quelli di maggiore dimensione piuttosto che quelli minori che, nelle intenzioni del legislatore, si vorrebbe invece agevolare maggiormente.

Ad incrementare tale rischio, contribuisce altresì il meccanismo con cui viene determinata la misura del contributo da erogare, pari alla somma dei tributi comunali dovuti e regolarmente pagati nell'anno precedente, che risulta di fatto proporzionale alla dimensione dell'attività economica (maggiore è la superficie della stessa, maggiori saranno i tributi comunali da pagare e, di conseguenza, maggiore sarà l'importo dell'agevolazione di cui l'attività potrebbe beneficiare), con un evidente drenaggio delle risorse economiche da destinare invece alle imprese di minori dimensioni che ne avrebbero maggiore necessità.

Risulta pertanto necessaria una modifica volta a limitare il novero dei soggetti potenzialmente destinatari del contributo economico ai soli soggetti di dimensioni minori che hanno più necessità di espandersi ed ampliarsi e che, nell'ambito del commercio al dettaglio, corrispondono agli esercizi di vicinato e alle medie

strutture di vendita di cui all'articolo 4, comma 1, lettere d) ed e) del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114.

Infine, appare altresì opportuna ed auspicabile una precisazione finalizzata ad affermare esplicitamente che la disciplina in questione, nella misura in cui incentiva gli ampliamenti, non deroga in alcun modo alla vigente disciplina sui regimi autorizzatori relativi alle diverse tipologie di esercizi commerciali (vicinato, medie e grandi) prevista dal richiamato d.lgs 114/98 e dalle singole leggi regionali sul commercio.