



- Iscritta Elenco Associazioni c/o Ministero della Giustizia (Art. 26 D.Lgs. 206/2007)
 - Iscritta Elenco Associazioni Ministero Sviluppo Economico (Legge n. 4/2013)
 - Iscritta Elenco Nuove Professioni CNEL al n. 67
 - Socio Fondatore AssoProfessioni
 - Socio UNI
 - Aderente Confederazione Sindacale Italiana delle Libere Associazioni Professionali (CONSAP)
-
- Legalmente riconosciuta D.P.R. 361/2000 • Reg. Pers. Giuridiche di Roma n. 63/2001

AUDIZIONE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE TRIBUTARISTI LAPET

Indagine conoscitiva sulla

"Digitalizzazione e interoperabilità delle banche dati fiscali"

Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria

Abstract dei contenuti

Merita un plauso l'intenzione della Commissione di svolgere un'indagine finalizzata a migliorare l'interoperabilità delle banche dati fiscali che d'altra parte costituisce un obiettivo coerente con le linee di intervento del PNRR. Il primo obiettivo del Piano, infatti, è quello di **rafforzare il principio "once only"**, per cui cittadini ed imprese debbano poter fornire una sola volta le loro informazioni ad autorità ed amministrazione. Si tratta di un **principio affatto nuovo dell'ordinamento tributario**, poiché contenuto nell'art. 6, legge 212/2000, e la cui **completa attuazione passa anche dall'attribuzione del rango costituzionale allo Statuto del Contribuente**. L'interazione delle banche dati deve portare anche alla riduzione degli adempimenti formali, dunque la proposta continua ad essere l'**abolizione delle Lipe e del visto di conformità**, poiché le relative **informazioni sono già in possesso dell'Amministrazione** per effetto della fatturazione elettronica. L'interazione delle banche dati a disposizione del fisco deve essere anche l'occasione per semplificare, nel senso di **liberalizzare i servizi contabili e quindi ridurre gli oneri per le imprese**. Tuttavia, non bisogna nascondere anche i **fallimenti della digitalizzazione**



e dell'interazione tra banche dati, il riferimento è al 730 precompilato, che ogni anno costringe i contribuenti a trasmettere 204 milioni di informazioni, a fronte delle quali solo il 20% dei modelli viene accettato senza correzioni. Infine, con riferimento al contenzioso tributario si ravvisa la necessità, peraltro recepita nel testo definitivo del PNRR del 23 aprile 2021, di realizzare una **banca dati completa delle sentenze tributarie di merito** ad accesso pubblico, anche al fine di migliorare l'efficacia dei provvedimenti deflattivi del contenzioso. Detti provvedimenti sarebbero ancora più efficaci se il **patrocinio tributario** venisse esteso ai **tributaristi qualificati** ai sensi delle legge 4/2013 e **certificati** ai sensi della norma Uni 11511

1.Il gap digitale della Pubblica Amministrazione italiana; 2.Il principio “once only” nella legge 214/1990 e nella legge 212/2000 Statuto del Contribuente: un’attuazione che non richiede solo l’interoperabilità delle banche dati; 3.L’interazione delle banche dati come strumento per semplificare gli adempimenti ed attuare il principio di proporzionalità. La liberalizzazione dei servizi contabili; 4.La digitalizzazione fallita: il 730 precompilato; 5.La digitalizzazione nel contenzioso: la parità delle armi



On.le Presidente, On.li Commissari,

L'Associazione nazionale tributaristi Lapet ringrazia per l'opportunità di presentare questo contributo all'indagine conoscitiva sulla digitalizzazione e l'interoperabilità delle banche dati fiscali. Peraltro in ogni occasione nella quale è stata audita dalle Commissioni Parlamentari, la Lapet ha evidenziato il legame tra semplificazione degli adempimenti fiscali ed utilizzo efficiente delle banche dati in possesso del fisco. In particolare l'interoperabilità delle banche dati ed un loro efficiente utilizzo deve essere rivolto alla riduzione degli adempimenti fiscali che gravano sui professionisti e sui contribuenti, anche perché è proprio l'attività dei professionisti ad alimentare il flusso di informazioni raccolto nelle banche dati. Dunque le osservazioni che seguono si concentrano sul rapporto tra migliore utilizzo delle banche dati e semplificazioni fiscali.

Fatte queste premesse si osserva quanto segue.

* * *

1. Il gap digitale della Pubblica Amministrazione italiana

Nonostante l'Italia stia migliorando la sua performance nell'offerta di servizi digitali, il grado di interazione digitale tra Amministrazioni ed imprese risulta ancora limitato e notevolmente inferiore alla media UE. Il PNRR richiama l'ultimo aggiornamento dell'indice Desi (digital economy and society index 2020), che attesta un ritardo dell'Italia in termini di adozione digitale e innovazione tecnologica. D'altra parte nella raccomandazione all'Italia del 26.02.2020, la stessa Commissione Europea richiedeva di accelerare la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione.

Al fine di rispondere alle richieste comunitarie, il PNRR dedica una specifica linea di intervento alla digitalizzazione, all'innovazione ed alla sicurezza nella Pubblica Amministrazione.



Una delle suddette linee di intervento è specificamente dedicata a “*garantire la piena interoperabilità tra i dati delle amministrazioni*”. Si tratta, come meglio descritto nel Piano, di garantire la piena interoperabilità tra gli enti pubblici e le loro basi informative, al fine di snellire le procedure pubbliche grazie alla piena realizzazione del principio “*once only*”, cioè di un concetto di e-governement per cui cittadini ed imprese debbano poter fornire una sola volta le loro informazioni ad autorità ed amministrazione.

* * *

2. Il principio “*once only*” nella legge 214/1990 e nella legge 212/2000 Statuto del Contribuente: un’attuazione che non richiede solo l’interoperabilità delle banche dati

Il principio “*once only*” non è affatto una novità per l’ordinamento giuridico e tributario italiano, nel quale, anzi, si è affermato ormai trent’anni fa.

Infatti, l’articolo 18 della legge 241/1990, nel testo pubblicato in G.U. del 18.08.1990 n. 192, stabiliva che qualora l’interessato dichiarasse che fatti, stati e qualità sono attestati in documenti già in possesso della stessa amministrazione procedente o di altra pubblica amministrazione, il responsabile del procedimento provvede d’ufficio all’acquisizione dei documenti stessi o di copia di essi. Con la novella apportata dal decreto 14 marzo 2005 n. 35, le richieste della Pubblica Amministrazione ai privati sono state limitate alle informazioni necessarie per la ricerca dei documenti. Inoltre la norma attribuisce al responsabile del procedimento l’onere di accertare d’ufficio i fatti, gli stati e le qualità che la stessa amministrazione procedente o altra pubblica amministrazione è tenuta a certificare.

La giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto la portata vincolante del principio, infatti già con la sentenza 31 maggio 1999 n. 920, il Consiglio di Stato ha stabilito che tali disposizioni impongono un obbligo al responsabile del procedimento di



acquisire la documentazione o la certificazione necessaria, sul presupposto comune che l'interessato dichiari i fatti, gli stati e le qualità, oggetto della documentazione o certificazione da acquisire. L'orientamento è stato ribadito nella sentenza n. 1608 del 14 aprile 2008, nella quale i giudici hanno ribadito che quando l'amministrazione già è in possesso di documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi, li acquisisce d'ufficio al procedimento che sta trattando, senza che ciò debba esserle domandato dall'interessato.

In ambito tributario il principio “*once only*” è stato riaffermato nell'articolo 6 della legge 212/2000, Statuto del Contribuente, per il quale al contribuente non possono, in ogni caso, essere richiesti documenti ed informazioni già in possesso dell'amministrazione finanziaria o di altre amministrazioni pubbliche indicate dal contribuente stesso.

La Corte di Cassazione ha collegato il principio “*once only*” a quelli di collaborazione e buona fede stabiliti dall'articolo 10, comma 1, Statuto del Contribuente. Nell'Ordinanza 17 maggio 2017 n. 12304 la Cassazione Civile ha stabilito che la previsione dell'articolo 6, comma 4, legge 212/2000, costituisce espressione del principio di collaborazione e buona fede che deve improntare i rapporti tra ente impositore e contribuente. L'orientamento è stato confermato nella successiva Ordinanza n. 13882 del 31 maggio 2018, nella quale la Corte ribadisce che in virtù del principio di collaborazione e buona fede che, ai sensi dell'art. 10, comma 1, legge 212/2000, deve improntare i rapporti tra ente impositore e contribuente, a quest'ultimo non possono essere richiesti, anche ove l'onere probatorio sia a carico dello stesso, documenti e informazioni già in possesso dell'Ufficio.

Il principio “*once only*”, tuttavia, continua ad essere ripetutamente disatteso. Basta ricordare, solo di recente, che le istruzioni ai modelli dichiarativi impongono l'indicazione dei bonus erogati ai contribuenti a fronte dell'emergenza pandemica da



Covid 19. I vertici dell’Agenzia delle Entrate hanno difeso detto obbligo ritenendolo necessario per fornire alcune informazioni non in possesso dell’Amministrazione finanziaria: sembra che si tratti della dimensione del soggetto richiedente e della sua forma giuridica. Anche se così fosse, preoccupa che l’Agenzia delle Entrate non sia in grado di estrapolare informazioni basilari dalle 161 banche dati a disposizione dell’Amministrazione finanziaria. Le medesime richieste sono reiterate nell’istanza per il contributo a fondo perduto alternativo cui all’articolo 1, commi da 5 a 15, Decreto Sostegni bis, approvata con il Provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle Entrate del 175776 del 2 luglio.

Dunque, la difesa del principio “*once only*” non va attribuita tanto all’interazione delle banche dati, quanto ad un miglioramento dell’efficienza dell’Amministrazione fiscale e della qualità della legislazione tributaria.

A tal fine la Lapet insiste sulla necessità, da sempre sostenuta, di elevare lo Statuto del Contribuente a norma di rango costituzionale, in modo da evitare gli atteggiamenti persecutori dell’Amministrazione nei confronti dei contribuenti. D’altra parte anche i lavori delle Commissioni riunite finanze di Camera e Senato in merito alla riforma fiscale hanno riconosciuto la necessità di elevare almeno alcune parti dello Statuto a livello costituzionale.

* * *

3.L’interazione delle banche dati come strumento per semplificare gli adempimenti ed attuare il principio di proporzionalità. La liberalizzazione dei servizi contabili.

Mentre il principio “*once only*” non è necessariamente realizzato dall’interazione delle banche dati, il miglioramento dell’efficacia e dell’efficienza del loro utilizzo è essenziale per la semplificazione degli adempimenti fiscali.



Nella memoria presentata ad integrazione dell'audizione in tema di riforma Irpef, la Lapet aveva sostenuto che la digitalizzazione dell'amministrazione è un'opportunità per ridurre le distorsioni economiche a danno delle imprese di minori dimensioni e per ridurre gli oneri amministrativi che gravano su dette imprese. Infatti, come più volte rappresentato dalla Commissione Europea, gli oneri amministrativi ed i costi degli adempimenti formali gravano in maniera proporzionalmente più pesante sulle imprese di minore dimensioni.

Pertanto, si insiste sul fatto che il flusso di informazioni garantito dalla fatturazione elettronica debba portare all'abrogazione delle liquidazioni periodiche Iva e del visto di conformità. Questi due adempimenti, infatti, duplicano le informazioni già in possesso dell'Amministrazione Finanziaria proprio per effetto della fatturazione elettronica, quindi costituiscono un costo per i contribuenti sproporzionato rispetto ai benefici informativi che ne ritrae l'Amministrazione stessa. Ciò soprattutto se si considera che il patrimonio informativo è fornito all'Amministrazione dai contribuenti e dai loro professionisti, chiamati a completare ben tre adempimenti (fatturazione, liquidazione e visto) che contengono le medesime informazioni. Tuttavia, se anche non si volessero abolire detti adempimenti, il test di proporzionalità di cui alla Direttiva UE 2018/958, attuata tramite il Decreto Legislativo 142/2020, deve almeno portare alla rimozione delle riserve sull'apposizione del visto di conformità, la cui facoltà deve essere attribuita anche ai tributaristi qualificati e certificati. Peraltro ciò consentirebbe una maggiore liberalizzazione dei servizi contabili, in linea con quanto richiesto dalla Commissione Europea nella Comunicazione COM(2016) 820 final, dove l'Italia veniva invitata a valutare la coerenza delle attività riservate e la distribuzione tra le molteplici professioni regolamentate nel settore della consulenza contabile e fiscale, in linea con la giurisprudenza della Corte di Giustizia nella causa C-79/01. L'interazione delle banche dati a disposizione del fisco, dunque, deve essere anche l'occasione per



semplificare, nel senso di liberalizzare e quindi ridurre gli oneri per le imprese, le attività connesse alla consulenza contabile e fiscale, nonché la consulenza relativa all’elaborazione delle buste paga, anche sulla scorta della sentenza della Corte di Giustizia del 30 gennaio 2019, nella causa C-220/2017 *PlantaTabakManufaktur*, *“Qualsiasi restrizione all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta deve essere prevista per legge, deve rispettarne il contenuto essenziale e deve, nel rispetto del principio di proporzionalità, essere necessaria e rispondere effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui”*.

* * *

4.La digitalizzazione fallita: il 730 precompilato

Il 730 precompilato era stato presentato come uno strumento di semplificazione a favore dei contribuenti, invece, dal 2015 ad oggi, sono stati ben 13 gli adempimenti introdotti per supportarne la struttura. Nonostante questa imponente mole di adempimenti i dati più recenti dimostrano il sostanziale fallimento dell’obiettivo di semplificazione del 730 precompilato. Infatti solo il 20% dei modelli 730 presentati sono accettati senza variazioni, dunque il rimanente 80% richiede interventi integrativi che, nella maggior parte dei casi, sono affidati ai professionisti o, in alternativa, ai Caf. Tuttavia, per ottenere tale esiguo risultato, 4,3 milioni di imprese sono chiamate a trasmettere ogni anno 204 milioni di informazioni, oltre a tutte le informazioni del comparto sanitario che non vengono gestite da Sogei ma dal portale tessera sanitaria.

Dunque il 730 precompilato non ha portato alcuna semplificazione, anzi ha comportato un aumento degli adempimenti; pertanto, qualora l’interoperabilità delle banche dati non consentisse di invertire questa tendenza, la soluzione più opportuna sarebbe l’abbandono del 730 precompilato.



* * *

5. La digitalizzazione nel contenzioso: la parità delle armi

Il contenzioso tributario continua a rappresentare il 50% delle cause pendenti nelle sezioni civili della Corte di Cassazione. Dopo un'apparente riduzione della pressione dei giudizi tributari nel secondo trimestre del 2020, dovuta essenzialmente agli effetti delle misure di contrasto alla diffusione del coronavirus, il terzo trimestre dell'anno appena trascorso ha segnato una prevedibile ripresa della litigiosità fiscale.

L'attuale organizzazione del contenzioso tributario lede il diritto di difesa dei contribuenti, ma anche il diritto all'integrità patrimoniale ed all'esercizio dell'impresa, e ciò a causa della riscossione frazionata durante il giudizio che il ricorrente subisce anche qualora, diversi mesi dopo, risulti in tutto o in parte vincitore. Infatti nei gradi di merito circa un terzo degli avvisi di accertamento è stato dichiarato totalmente illegittimo ed una percentuale prossima al 40% è stata dichiarata parzialmente illegittima. Ciò significa che l'Agenzia delle Entrate è, almeno parzialmente, soccombente in circa il 40% dei giudizi, nonostante possa accedere a tutte le sentenze delle Commissioni Tributarie, con una evidente violazione del principio di parità delle armi, come chiarito dal Garante del Contribuente della Lombardia. Solo l'Agenzia delle Entrate, infatti, ha accesso alle informazioni contenute nei fascicoli dei processi tributari telematici e questa asimmetria informativa a danno dei contribuenti viola il principio della parità delle armi sancito dall'articolo 6 Convenzione Europea Diritti dell'Uomo e dagli articoli 24 e 111 della Costituzione.

Ne consegue la necessità, peraltro recepita nel testo definitivo del PNRR del 23 aprile 2021, di realizzare una banca dati completa delle sentenze tributarie di merito ad accesso pubblico, anche al fine di migliorare l'efficacia dei provvedimenti deflattivi del contenzioso.



La digitalizzazione della giustizia tributaria, inoltre, è l'occasione per ribadire la necessità di ammettere al patrocinio tributario anche i tributaristi qualificati ai sensi delle legge 4/2013 e certificati ai sensi della norma Uni 11511. La proposta, peraltro, è coerente con le diverse categorie di professionisti ammessi alla difesa tecnica nel processo tributario, ma soprattutto risponderebbe pienamente al nuovo test di proporzionalità introdotto in attuazione della Direttiva UE 2018/958, che implica la rimozione delle riserve non rispettose di detto principio.

Restando a disposizione per ogni ed ulteriore chiarimento si porgono deferenti saluti.

Il Presidente nazionale

Dott. Roberto Falcone

Roma, 12 luglio 2021