



CONFINDUSTRIA

Commissione
Parlamentare
per la Semplificazione

27 giugno 2017

Audizione Parlamentare



CONFINDUSTRIA

Indagine conoscitiva sulle semplificazioni possibili nel settore fiscale

A cura di:

Francesca Mariotti

Direttore Politiche Fiscali
CONFINDUSTRIA

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori e Deputati,

Vi ringrazio per aver invitato Confindustria a prendere parte a questa indagine conoscitiva che, opportunamente, rimette al centro del dibattito la questione - vitale per le imprese - della semplificazione in campo fiscale.

La complessità del nostro sistema è, invero, un male antico; sono trascorsi quasi 60 anni da quando, Guido Carli, a nome di Confindustria, denunciò la presenza di lacci e laccioli che impastoavano il nostro sistema economico, frenandone lo sviluppo.

Carli, parlando a buoni intenditori e con economia di parole, evitò elenchi dettagliati dei lacci e laccioli ai quali si riferiva; nessuno, però, esiterà a credere che tra questi, oggi come allora, molti siano quelli di natura fiscale.

Guardando ad anni più recenti, Confindustria è stata udita sul tema della semplificazione nella cornice dei lavori che hanno portato alla definizione della legge delega "*per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita*" (Legge n. 23/2014) e, successivamente, in più di un'occasione, lungo il percorso di attuazione della stessa; ed in particolare, durante l'iter relativo al DLGS n. 175/2014 (c.d. Decreto semplificazioni fiscali), il primo tassello dell'attuazione della legge delega.

In tali occasioni, Confindustria ha rappresentato la necessità e l'urgenza di semplificare il sistema fiscale italiano, offrendo proposte e spunti di intervento. Oggi ci piacerebbe poter dire che quanto allora avevamo sottolineato, sia materia superata dai fatti: purtroppo, non è così.

Se da un canto è vero che la legge delega fiscale ci ha consegnato norme tributarie fondate su maggior buon senso e razionalità, dall'altro siamo ancora testimoni di adempimenti complessi, norme poco comprensibili e conseguenti difficoltà interpretative sul piano amministrativo e giurisprudenziale.

I risultati conseguiti nella corrente legislatura sul fronte della semplificazione fiscale sono, in sostanza, qualificabili con due aggettivi: **importanti e insufficienti**. In continuità di metafora, la matassa dei lacci e laccioli fiscali è stata forse scossa, ma non districata.

Nel prosieguo di questo intervento non ci si soffermerà su argomentazioni già sollevate in passato o su elencazioni di eccessivo dettaglio delle misure che andrebbero introdotte. Verrà, invece, qui proposta un'analisi complessiva del problema, riflettendo per principi.

La semplificazione fiscale rischia di assumere, nel nostro Paese, i connotati della tela di omerica memoria: che vede il Legislatore impegnato - come Penelope – in un continuo fare e disfare, senza però possibilità di intravedere un analogo lieto fine.

In questa marcia, lunga e lenta, verso le ambite semplificazioni, alzare la testa dalla foga del fare e fermarsi a riflettere può aiutare tutti a progettare azioni future più efficaci di quelle condotte finora.

Per questo motivo, apprezziamo il lavoro di questa Commissione e **siamo certi che, dall'indagine in corso, emergeranno utili indicazioni di intervento.**

Esistono considerazioni preliminari che non possono essere omesse; prerequisiti essenziali per svolgere il tema delle semplificazioni fiscali: per chi si trova tutti i giorni a fronteggiare il lato "diabolico" della complessità fiscale, non sarà difficile riconoscere, in quanto mi accingo dire, alcuni o tutti di quelli che potremmo chiamare - con uno sforzo di fantasia – i "7 grandi vizi" che corrodono il sistema fiscale italiano.

Li proponiamo in ordine sparso.

Il primo "vizio" è legato a doppio filo alla genesi delle norme. È un vizio che possiamo definire di "**superficialità**".

Prima di adottare un atto normativo servono valutazioni che ne analizzino l'impatto. Abbiamo, invece, la persistente percezione che si dedichi ancora scarsa attenzione alle valutazioni preventive della normativa fiscale e che non vi sia sempre adeguata consapevolezza della circostanza che ogni cambio di norma genera un costo di implementazione per le imprese.

Fin dal 2005, è stata introdotta la disciplina dell'**Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR)**; un percorso logico che le Amministrazioni dovrebbero seguire per valutare gli effetti attesi dei vari interventi allo studio. Tale analisi dovrebbe fungere da supporto *ex ante* per le decisioni del Legislatore, evitando, prima ancora che si manifestino, conseguenze negative di un'azione inconsapevole degli effetti che produce

sulla vita reale di cittadini ed imprese. Una vita reale – è bene rammentarlo - fatta di adempimenti, F24, comunicazioni, scadenze, dichiarazioni ed altri temi che non sempre hanno un *appeal* tale da collocarsi in cima all'agenda politica.

Non si tratta solo di una mera valutazione quantitativa degli adempimenti, ma anche e soprattutto, di prestare attenzione alla complessità delle regole tributarie o a interpretazioni mutevoli che, in alcuni casi, rendono eccessivamente pesante ed incerta, l'applicazione della normativa fiscale.

Delle analisi di impatto dovrebbe restare traccia in una “Relazione AIR”, che corredi ogni provvedimento e che descriva perché si è scelta una soluzione in luogo di altre, quali effetti siano stati mappati, chi - e in che misura - resterà inciso dalle disposizioni varate.

Sebbene, come evidenzi l'ultima relazione sullo stato di attuazione dell'AIR¹, questa pratica sia andata rafforzandosi negli ultimi due anni, va segnalato che:

- a) le **relazioni AIR risultano sistematicamente assenti per gli atti che intervengono** in maniera più incisiva **sulla disciplina fiscale**. (Ne risultano sprovvisti, senza esplicite dichiarazioni di esclusione o di esenzione, per restare in tempi recenti, il DDL Stabilità 2016 (AS 2111), il DL n. 193/2016 (c.d. DL fiscale, AC 4110) ed il DDL Bilancio 2017 (AC 4127));
- b) laddove vengano prodotte, **la qualità delle relazioni AIR rimane scarsa**: l'83% di quelle presentate nel 2016 ha richiesto integrazioni sostanziali su sollecitazione del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Recentemente, anche il Consiglio di Stato ha avuto modo di sottolineare la necessità di un migliore utilizzo delle AIR, rammentando alle Amministrazioni di non considerarle un “*adempimento meramente formale da assolvere con l'utilizzo di formule generiche e buone a tutti gli usi*”².

Vale la pena sottolineare che, nell'intento del Legislatore, la disciplina dell'AIR avrebbe dovuto agire in stretta correlazione con lo strumento della **Verifica di Impatto Regolatorio (VIR)**: una procedura di valutazione *ex post* che, di regola, con cadenza

¹ Atti parlamentari XVII Legislatura, doc. LXXXIII, n. 5 – Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (anno 2016)

http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/083/005/INTERO.pdf

² Adunanza della Commissione speciale del 19 ottobre 2016, numero affare 01663/2016

biennale, dovrebbe mettere in luce se, ed in quale misura, gli interventi normativi messi in campo abbiano generato impatti coerenti con le relative finalità e quali siano state le circostanze che ne abbiano determinato il successo o l'insuccesso.

La produzione delle VIR rimane però ad oggi del tutto marginale: nel corso del 2016 ne sono state realizzate appena 25, (nel 2015 erano solo 9), nessuna di queste è di rilievo per la materia fiscale.

Quanto detto sin ora, agevola l'introduzione al secondo dei "vizi" che si intende esporre: la "**venalità**".

Siamo ben consapevoli del fatto che **lo stato delle finanze pubbliche richieda, da parte di tutti, responsabilità e pragmatismo nelle scelte**. Il Fisco è partecipazione alle sorti del bilancio pubblico e in quanto compartecipi di queste sorti comprendiamo alcune scelte.

La dolente constatazione, anche in questo caso, riguarda, il metodo più che il merito, poiché, non di rado, la ricerca spasmodica di gettito diviene il fine al quale troppo si sta sacrificando.

"Non di solo pane vivrà l'uomo (Matteo – 4;4)" recitano i vangeli – e qualcuno ha già più laicamente osservato che *"non di solo gettito vive il fisco"*³.

Se, da una parte, va denunciata la carenza di valutazioni a 360 gradi della normativa, dall'altra, preme rimarcare che **la relazione tecnica non può divenire lo scrigno nel quale rintracciare la *ratio* di ogni provvedimento di rilevanza fiscale**.

Esempi assai recenti del connubio tra venalità e complessità si rintracciano agevolmente nel testo del Decreto legge 24 aprile 2017, n. 50 (convertito con modificazioni dalla Legge 21 giugno 2017, n. 96), che nei suoi primi articoli, nel tentativo di recuperare le risorse necessarie all'attuazione di una manovra correttiva dei conti pubblici, ha variamente modificato la disciplina degli adempimenti IVA.

³ A. Giovannini, *Il Re Fisco è nudo*, 2016.

Le norme introdotte - pur perseguendo il condivisibile scopo di recuperare risorse dall'evasione fiscale - sin dalla prima lettura hanno rivelato falle. Hanno mostrato inequivocabilmente che avrebbero riversato, su un'immensa platea di operatori, complessità procedurali che, anche al netto del difficile scenario finanziario noto a tutti, avrebbero dovuto quanto meno essere soppesate a fronte dei ritorni economici per l'Erario.

In tal senso, ad esempio, la **modifica dei termini di esercizio del diritto alla detrazione dell'IVA** (art. 2 del DL citato) è paradigmatica: a fronte di una stima di maggior gettito di 100 milioni di euro annui è stato condotto un intervento radicale su un profilo della disciplina di estrema criticità e con implicazioni assai rilevanti per tutti i soggetti passivi.

Non possiamo non manifestare le perplessità delle imprese: davvero la necessità di recuperare una cifra di tale entità giustificava un intervento così invasivo su oltre 5 milioni di contribuenti (tale è la platea delle partite IVA in Italia)? Oppure, data la pervasività della misura, la stima fornita dalla relazione tecnica è un po' approssimativa? In ogni caso, il risultato non sembra arridere alla collettività !

Iniziative di questo genere alimentano il legittimo sospetto che a fronte del ritorno economico non venga soppesato alcunché. Nel caso di specie si è giunti a trascurare finanche gli aspetti più elementari di una corretta produzione legislativa in materia tributaria: dapprima, omettendo di esplicitare la decorrenza della disposizione e successivamente esplicitandola (durante l'iter di conversione del decreto legge) ma in violazione del principio di irretroattività delle norme tributarie !

A dimostrazione che non si tratta di un caso isolato di "mala regolamentazione", è possibile citare un altro caso paradigmatico, rimanendo in tema IVA e nel perimetro del DL n. 50/2017. L'articolo 1 del Decreto in parola ha modificato la disciplina dello **Split Payment**, il meccanismo in base al quale la Pubblica Amministrazione, nei rapporti commerciali con i propri fornitori, scinde l'IVA dal pagamento ed eroga solo quest'ultimo al fornitore, trattenendo e rimettendo l'imposta direttamente all'Erario.

Un'accorta tecnica anti-elusiva, la cui applicazione è stata concessa dalla Commissione Europea per un tempo limitato, poiché nel breve termine priva le imprese fornitrici di

liquidità e le spinge a maturare crediti IVA consistenti, il cui rimborso non è affatto cosa agevole.

L'Italia ha chiesto quest'anno all'Unione Europea una proroga fino al 2020 - sebbene avesse promesso di non farlo - spinta dalla necessità e dalla volontà di ottenere celermente risorse, indipendentemente dagli eventuali effetti collaterali sull'ecosistema economico. In aggiunta, è stata disposta l'estensione dell'ambito di applicazione dello Split Payment, che dal 1 luglio 2017 coprirà anche le società controllate dalla PA e quelle quotate inserite nell'indice FTSE MIB. Le modalità ed i termini per l'implementazione di questa innovazione, da cui ci si attendono maggiori entrate per circa 1 mld di euro quest'anno e 1,5 nei prossimi due, sono state rinviate ad un decreto attuativo. **Oggi – 27 giugno 2017 – a 4 giorni dall'entrata in vigore dell'adempimento, il decreto non risulta emanato e le imprese non sanno come, quando e in quali casi applicare le nuove regole.**

Con buona pace della certezza del diritto e dell'affidamento del contribuente, principi che prima ancora di essere tracciati dallo Statuto del contribuente o di essere apprezzabili su un piano costituzionale, dovrebbero assurgere a basilare espressione di buon senso e di civiltà giuridica.

La descritta venalità produce effetti deleteri per le imprese anche per vie indirette: ho appena richiamato il tema dei **rimborsi fiscali**, in relazione al quale **le imprese continuano a denunciare ritardi.**

Ogni giorno trascorso, in attesa dell'erogazione di un rimborso dovuto, priva l'impresa di liquidità che potrebbe essere proficuamente impiegata a vantaggio della nostra economia (per pagare stipendi o fornitori, finanziare investimenti, etc.).

È un tema che consideriamo in parte legato a quello della semplificazione: un Paese che si interroga su come efficientare la propria fiscalità e migliorare il rapporto con i contribuenti, non può ignorare una tale situazione disfunzionale e le conseguenze pregiudizievoli che cagiona.

A conferma delle nostre preoccupazioni su questo tema è giunto, da ultimo, un emendamento al testo originario del DL n. 50/2017 che, attraverso una semplificazione procedurale, mira a ridurre i tempi dei rimborsi. La norma in questione, per la cui attuazione è, in ogni caso, richiesto un decreto ministeriale, snellisce le procedure

eliminando la necessità di accreditare specifici fondi in seno all'Amministrazione finanziaria. Si tratta di un primo intervento che non ci appare in grado di scalfire, nella pratica, un quadro di spiacevoli ritardi e lungaggini, ma soprattutto si configura come il tipico ritocco procedurale che promette – senza eccessivi costi o patemi – di efficientare un meccanismo da tempo inefficiente, lasciandoci con il dubbio sul perché tale semplice antidoto non sia stato somministrato prima.

Il terzo “vizio”, può essere identificato **nell'ossessione per la patologia**.

Da tempo si ha il sospetto che le norme fiscali vengano costruite spesso sul pregiudizio che sotto ogni contribuente onesto possa celarsi un infimo evasore: con questa logica la patologia rischia di divenire fisiologia: così, per colpire una platea ristretta di veri evasori, si finisce con l'operare la generalità dei contribuenti con oneri di vario genere: dalla raccolta e trasmissione di dati ridondanti (si pensi, ad esempio, alla coesistenza di un regime obbligatorio e di uno facoltativo per la trasmissione dei dati delle fatture emesse e ricevute), al cambiamento in corsa di applicativi informatici, fino a vere e proprie deleghe a terzi (con i connessi costi) circa la preventiva validazione di specifici comportamenti (visti di conformità).

Riprendendo quanto accennato poc'anzi, vale la pena ribadire ancora l'importanza di istituzionalizzare un'analisi *ex post* - quantitativa e qualitativa - sull'efficacia degli adempimenti anti-elusivi rispetto ai maggiori oneri che questi generano su tutti i contribuenti. Sarebbe interessante, ad esempio, **conoscere quale effetto**, in chiave di prevenzione e contrasto all'evasione fiscale, **hanno sortito adempimenti quali il vecchio spesometro o la comunicazione dei dati delle operazioni effettuate nei confronti di operatori economici localizzati in Paesi *black-list***.

L'elenco delle discipline a carattere anti-elusivo con impatti generalizzati, che andrebbero sottoposte a revisione è storicamente estesa (si pensi alle norme sulle società estinte, ai test di vitalità per le società di comodo e in perdita sistematica, ai vincoli per l'assegnazione dei beni ai soci, ecc).

Concentrandoci su quelle più vivide nella memoria, vale la pena richiamare quanto accaduto pochi giorni fa con la modifica alle regole per effettuare **compensazioni “orizzontali” di crediti fiscali mediante F24**: le imprese hanno reagito esprimendo

preoccupazione con riferimento al neo-introdotta obbligo (articolo 3 del DL n. 50/2017) di avvalersi esclusivamente dei canali telematici dell'Agenzia delle Entrate per effettuare compensazioni di qualsiasi genere.

È stato richiesto agli operatori in tempi eccessivamente ristretti – dapprima letteralmente dall'oggi al domani e, a seguito di un intervento dell'Agenzia delle Entrate, entro 40 giorni - di abbandonare una prassi consolidata – quale quella della delega tramite *home banking* - a cui, pur faticosamente, si erano adeguate, per transitare ad un sistema diverso (dotarsi dei servizi Entratel o Fisconline) che richiede modifiche gestionali, e a volte di rivedere le deleghe per i mandati di pagamento (con conseguenti convocazioni straordinarie dei CdA), oltre ad alla sicura modifica, onerosa, dei sistemi operativi. Siamo certi che questo genere di interventi, qualora indispensabili, debbano avere una programmazione migliore.

Aggiungo a rafforzare il concetto un ulteriore esempio: l'estensione (operata anch'essa dal citato articolo 3 del DL n. 50/2017) delle ipotesi per le quali – ai fini delle compensazioni - è richiesta al contribuente l'apposizione di un **visto di conformità sulle dichiarazioni**. È questo un caso emblematico di un adempimento che non semplifica la vita, né alle imprese, né tantomeno all'Amministrazione; ma che, semplicemente, trasla ad un soggetto privato – dietro ovvio compenso - l'onere di un controllo proprio dell'Amministrazione. Il risultato è che, per non portare sulle sue spalle il peso dell'evasione altrui, il contribuente onesto finisce col dover pagare un frammento di burocrazia “privatizzata”, privo di qualsiasi valore aggiunto.

Gli oneri aggiuntivi non sono mai neutrali: quando si sposta un compito da un soggetto ad un altro, colui che ne trae vantaggio si opporrà alla sua eventuale rimozione. Da un Legislatore accorto ci si attende una visione d'insieme, capace di soppesare razionalmente i pro e i contro di ogni intervento, senza lasciarsi offuscare dall'ossessione per le patologie.

Sotto questo fronte, merita infine un cenno anche quanto di recente avvenuto con riguardo alle disposizioni introdotte dal DL n. 193/2016, che hanno generato grande apprensione da parte degli operatori economici direttamente coinvolti nell'utilizzo o nella gestione dei **depositi IVA**, soprattutto con riferimento alle operazioni relative ai beni

immessi in libera pratica e oggetto di introduzione nei depositi stessi. A fronte delle garanzie già richieste agli operatori dalla disciplina di riferimento, si è introdotta un'ulteriore forma di presidio relativa alla fase di estrazione dei beni che vengono ceduti nello Stato italiano. Pur comprendendo la necessità di prevenzione dei fenomeni di evasione e frode – particolarmente rilevanti, come noto, nel settore IVA – non può non invocarsi una riflessione – ancora una volta - sulla proporzionalità tra i maggiori oneri addossati agli operatori economici e le prospettate maggiori entrate per lo Stato (150 milioni nel 2017); solo la forte contrarietà degli operatori ha consentito un parziale ridimensionato degli oneri originariamente prefigurati dalla norma.

Alla luce di quanto finora esposto sul tema specifico degli adempimenti IVA imposti alla generalità dei contribuenti con chiari intenti anti-elusivi, mi si conceda di lanciare un appello: **“è giunto il momento di avviare una riflessione serena e compiuta che, mettendo intorno ad un tavolo tutte le parti coinvolte conduca ad incentivi - reali ed efficaci – per l'utilizzo della fatturazione elettronica da parte delle imprese.** Quest'ultima – come raccomanda la Commissione Europea - è la via maestra da percorrere, una soluzione olistica e semplice, ben più efficace del sentiero degli obblighi frammentati su cui ci si sta invece inerpicando”.

Passiamo ora al quarto “vizio”, la quarta tappa del nostro percorso: **l'instabilità normativa.**

Vi sono materie nelle quali il Legislatore fiscale ci ha abituato, come nei migliori thriller, a continui capovolgimenti di fronte, colpi di scena, accelerazioni repentine, battute d'arresto.

Pensiamo, per restare in tema, agli obblighi di **comunicazione dei dati delle operazioni rilevanti ai fini IVA**: a partire **dal 1993** abbiamo assistito a **ben 7 interventi normativi** che li hanno alternativamente abrogati e reintrodotti: a partire dall'abolizione, nel 1994, del preesistente elenco clienti-fornitori, in vigore dal 1979; poi reintroduzione dello stesso nel 2006; nuova abrogazione due anni dopo, nel 2008; dal 2010, introduzione di uno strumento analogo, lo spesometro; successivamente oggetto di rimaneggiamenti nel 2012, 2016 e, da ultimo, nel 2017. Un andamento erratico sicuramente, avulso da ogni logica di semplificazione.

Non è certo l'unica vicenda che ci invita a riflettere sull'instabilità della disciplina fiscale, faccio un altro paio di esempi:

- nel giro di un solo anno, abbiamo visto comparire e poi svanire una norma che avrebbe semplificato la vita delle imprese. Il riferimento è alle previsioni della Legge di Stabilità 2016 che consentivano il **recupero dell'IVA relativa ai crediti oggetto di procedure concorsuali**, sin dal loro avvio, senza doverne attendere la chiusura infruttuosa. Una norma dissoltasi come neve al sole con la Legge di Bilancio 2017, in meno di un anno;
- hanno generato grandi impatti sulla *compliance* degli operatori economici (oltre che una certa dose di sconcerto per la tempistica) anche gli interventi recenti sulla **gestione degli obblighi degli esportatori abituali** che – ancora una volta, come già accaduto nel 2014 – sono stati introdotti all'inizio del mese di dicembre, pochissimi giorni prima del momento in cui le imprese effettuano il maggior numero di invii delle dichiarazioni di intento. Spiace constatare che, nonostante l'Amministrazione fiscale avesse intenzione di intervenire su questo fronte da diversi mesi, si sia arrivati ancora una volta nel momento meno indicato per gli operatori economici, ignorando totalmente gli effetti che una simile decisione - resa pubblica a dicembre - avrebbe prodotto. Effetti, invece, totalmente gestibili, qualora la medesima decisione fosse stata adottata con qualche mese di anticipo;

Dalla somma dell'instabilità temporale e della foga nella produzione normativa scaturiscono scenari paradossali, soprattutto sul piano operativo, poiché, sovente, all'indomani dall'introduzione di nuovi oneri, i contribuenti attendono speranzosi comunicati stampa, documenti di prassi, o "salvifiche" audizioni dei vertici dell'Amministrazione finanziaria⁴ per carpire indizi utili su come eseguire – magari a

⁴ Alcuni esempi: il Comunicato stampa del MEF n. 7 del 9 gennaio 2015, con cui sono stati anticipati alcuni punti qualificanti del decreto attuativo del regime dello *split payment* nei confronti della PA, come introdotto dalla Legge di Stabilità 2015. Più recentemente, i comunicati stampa congiunti Agenzia delle Entrate – Agenzia delle Dogane del 17 febbraio e 16 marzo 2017 hanno guidato gli operatori nell'adempimento relativo all'invio degli elenchi Intrastat. Qualche indicazione sulla disciplina transitoria relativa alle nuove previsioni in materia di detrazioni IVA, introdotta dal citato DL n. 50/2017, si rintraccia, invece, nella relativa Audizione del Direttore dell'Agenzia delle Entrate – Rossella Orlandi. Da ultimo, si segnala che i chiarimenti su come adempiere le nuove norme sulle compensazioni, sono stati forniti dall'Agenzia delle

pochi giorni di distanza – i nuovi adempimenti o dipanare questioni interpretative che intralciano l’operatività.

Interventi di chiarimento amministrativo - utili poiché in mancanza le norme fiscali sarebbero a volte inapplicabili o applicate in maniera del tutto arbitraria - giungono con mezzi certamente "irrituali".

Veniamo al quinto “vizio”: la “**debolezza**” di alcuni provvedimenti di semplificazione.

Si potrebbe ottenere molto di più in termini di semplificazione fiscale se la stessa solerzia nell’affastellare norme e adempimenti si riscontrasse nel rimuovere quelli non pienamente efficaci nell’ottica di un bilanciamento tra costi imposti e vantaggi attesi.

Basti pensare al lungo e travagliato *iter* di approvazione dell’unico decreto semplificazioni fiscali, adottato in attuazione della legge delega e definitivamente approvato a fine 2014. Un decreto che trae origine da un DDL sulle semplificazioni presentato un anno prima, al quale ha fatto seguito un lungo silenzio durato due anni ed interrotto – a dicembre 2016 - con un "pacchetto semplificazioni" inserito durante l’iter di conversione nel DL n. 193/2016 (pacchetto, peraltro, di scarsa rilevanza per le imprese e volto, in via principale, a limare alcuni aspetti propri dell’operatività di intermediari e Amministrazione finanziaria). Troppo poco in un Paese che necessiterebbe di assumere semplificazione in dosi costanti e massicce e non certo con azioni blande e intermittenti.

Aggiungo una notazione: la nostra Associazione si è imbattuta, più volte, nel dialogo istituzionale, in un disarmante livello di diffidenza nei confronti di iniziative di pura semplificazione, scevre da particolarismi ed esenti da effetti finanziari. Abbiamo atteso mesi per ottenere, *in extremis*, **l’approvazione di mere norme di raccordo** che consentissero alle imprese il corretto calcolo dell’imponibile fiscale, **a fronte delle modifiche ai principi contabili nazionali** intervenute mesi prima.

È una tendenza che continuiamo a riscontrare, sebbene il confronto con l’Amministrazione finanziaria si riveli proficuo e spesso porti a concordare sui necessari

Entrate in occasione del Forum Lavoro/Fiscale dei Consulenti del lavoro 2017, tenutosi il 17 maggio scorso.

interventi tecnici di rettifica di alcune disposizioni, sul piano politico ci si imbatte, poi, in un "collo di bottiglia".

Ancora torna utile un richiamo alla recente approvazione del DL n. 50/2017 e al relativo iter di conversione, nelle more del quale Confindustria ha sollecitato più volte proposte emendative di buon senso, a gran voce richieste dalle imprese. Il Legislatore è rimasto sordo a tali istanze, lasciando nell'incertezza una variegata gamma di questioni sulle quali il sistema produttivo attendeva risposte (si va da un chiarimento sull'applicazione delle aliquote IVA ai prodotti della panetteria, alla possibilità di agevolare con il superammortamento gli investimenti in servizi di *cloud computing*, alla possibilità di non perdere il superammortamento in caso di sostituzione dei beni agevolati e altro ancora).

Come molte altre materie, anche quella che ci occupa oggi risente di un non perfetto bilanciamento dei ruoli centro-periferia, a livello tanto normativo, quanto amministrativo.

La **frammentazione territoriale** è il sesto e penultimo "vizio" che intendiamo esporre.

Dal punto di vista normativo, è sufficiente riflettere sul numero dei tributi locali oggi in vigore.

Senza pretesa di esaustività, possiamo affermare che ciascun livello di governo locale manovra o beneficia ad oggi di circa 7 tributi.

Alle Regioni è demandata l'IRAP, oltre a varie addizionali (su IRPEF, accise, etc.), fino ad arrivare alle imposte sui carburanti per autotrazione o sulle emissioni sonore degli aeromobili.

A livello provinciale, troviamo, oltre alle addizionali, le cc.dd. tasse automobilistiche, i canoni per l'occupazione di spazi pubblici ed alcuni elementi di fiscalità ambientale.

Da ultimo, ma non certo per importanza, l'intricata matassa della fiscalità comunale, fatta di IMU, TASI, TARI, TOSAP, COSAP, imposte di soggiorno, sulle affissioni o di scopo.

In questo ginepraio di tributi, è palese l'urgenza di una razionalizzazione che, riducendone il numero, possa bonificare il confuso quadro di discipline e adempimenti, poiché le imprese, non solo si trovano di fronte ad un livello di imposizione declinato in 20 regioni, 93 provincie e 7.978 Comuni, ma devono anche fronteggiare un coordinamento approssimativo delle diverse discipline relativi ai tributi locali.

La materia – che risente, di certo, anche di un confuso disegno federalista - richiederebbe un'azione radicale di semplificazione che reimposti il prelievo locale seguendo un'architettura razionale.

In attesa che ciò avvenga alcuni ritocchi, minimali ma indispensabili per la messa in sicurezza dell'impianto normativo, andrebbero adottati senza indugio. Cito, per tutti, un paio di esempi:

- a) per il **versamento di IMU e TASI** i Comuni, attualmente, non sono tenuti ad inviare ai contribuenti i modelli di pagamento precompilati (come invece avviene per la TARI, ad opera dei concessionari). Si tratterebbe di una prima, utile, semplificazione, idonea, peraltro, a frenare il possibile contenzioso generato da errori e dimenticanze.
- b) Se l'intervento precedente dovesse richiedere tempo o non fosse possibile, almeno si potrebbero raccogliere in un **unico database le aliquote IMU, TASI e TARI**, deliberate dai Comuni, con griglie di agevole consultazione. Oggi giorno, per conoscere le aliquote di questi tributi occorre consultare, sul portale del Dipartimento delle Finanze le delibere una ad una, ciascuna ha la sua grafica, il suo stile, il suo PDF, e non c'è possibilità di attivare un motore di ricerca che recuperi immediatamente le informazioni necessarie. I Comuni, infatti, devono trasmettere al Dipartimento delle Finanze le loro delibere, ma non ci sono disposizioni che consentano di organizzare le diverse determinazioni in fogli elettronici prestabiliti e di facile consultazione. Immaginate cosa questo significhi per un'impresa multi-localizzata, con immobili siti in diversi Comuni: un onere amministrativo straordinariamente sproporzionato rispetto alla semplicità e alla finalità dell'adempimento.

Lascio alla conclusione – al settimo “vizio” – il tema più rilevante: lo **spregio sistematico** di alcune delle previsioni **dello Statuto dei diritti del contribuente**.

Si tratta di una legge ordinaria che, ormai da 17 anni, esplicita principi, alcuni dei quali di derivazione costituzionale, e che, ancora oggi, conserva intatta la sua capacità di

raccogliere, in un unico provvedimento, il miglior antidoto per i mali del nostro ordinamento. **Il rispetto tassativo delle previsioni dello Statuto sarebbe in grado, da solo, di generare gli anticorpi per debellare, gradualmente, la complessità e l'instabilità del nostro sistema fiscale.**

Si tratta, invece, di un provvedimento che si è guadagnato il poco ambito titolo di "legge più derogata d'Italia". Potremmo dire quasi "ignorata", tutte le volte in cui si introducono norme retroattive, nuovi adempimenti senza gli opportuni spazi di adeguamento temporale, previsioni normative oscure e rese scarsamente intelleggibili dai richiami incrociati, utilizzo non conforme degli strumenti legislativi (ed in particolare del decreto-legge in materia fiscale); tutte le volte in cui si frappongono ostacoli alla completa e agevole conoscenza delle disposizioni legislative e amministrative vigenti in cui non si garantisca a tutti i contribuenti, anche a quelli sforniti di conoscenze in materia tributaria, l'agevole comprensione di un modello.

Siamo certi che **semplificare il sistema fiscale sia uno dei temi cruciali per la crescita del Paese**, un obiettivo a tendere da centrare con uno sforzo comune.

Al pari della competizione sulle aliquote di imposta, il grado di trasparenza di un sistema, la qualità della sua Amministrazione finanziaria, la certezza nell'applicazione della legge e la prevedibilità delle risposte giurisprudenziali, sono elementi centrali per la localizzazione degli investimenti, la creazione di posti di lavoro e la produzione di reddito da parte delle imprese.

Per noi, il migliore auspicio, in vista di ulteriori occasioni di confronto su questi temi, è che il *cahier de doléance* che oggi abbiamo esposto possa essere sensibilmente sfoltito o, se non altro, non contempri ancora a lungo le stesse criticità. Ciò detto, c'è sempre spazio per nuove e più incisive azioni di semplificazione ed è nostro impegno - da sempre - analizzare e veicolare prontamente le esigenze e i suggerimenti delle imprese; continueremo a farlo, ancor più volentieri se sospinti dall'entusiasmo di aver raccolto i frutti di un tale lavoro.

Vi ringrazio per l'attenzione.