



CONFEDERATION
FISCALE
EUROPEENNE



A.N.T.I.
ASSOCIAZIONE NAZIONALE TRIBUTARISTI ITALIANI

Via Andrea Doria, 15 - 10123 Torino
Tel. 011.812.67.67 - Fax 011.812.23.00
e-mail: presidenza@associazionetributaristi.it

Il Presidente

Al Presidente ed ai Componenti la VI Commissione
Finanze e Tesoro del Senato
R O M A

* * *

AUDIZIONE A.N.T.I. MERCOLEDI' 5 FEBBRAIO 2014

* * *

PREMESSA

Da molti Stati (anche dell'Unione europea), la fiscalità viene utilizzata, oltre che per reperire risorse, anche come **strumento** – sia strutturale che congiunturale – per regolare l'**economia**.

In Italia, si parla molto di “fisco”, ma raramente si tiene conto delle “ricadute” che le “manovre tributarie” provocano sulle imprese; anche se gli effetti – sia “diretti” che “indiretti” – della **fiscalità** sulla economia sono enormi. Basti pensare allo spostamento dell'imposizione (o di agevolazioni) da un settore ad un altro – che può modificare l’**“ambiente economico-sociale”** di un Paese (con riflessi sia interni che sull'*import/export*) – o, più semplicemente, alle conseguenze che qualsiasi modifica, anche modesta (come la variazione di un punto nelle aliquote Iva), comporta sugli oneri amministrativi degli operatori economici: che, se anche singolarmente modesti, sono tutt'altro che trascurabili per “il sistema Paese”. E, in proposito, ci si chiede: si rende conto – il Legislatore – di quanti sono i **“costi impropri”**



Il Presidente

(e improduttivi) di tipo amministrativo e burocratico che gli operatori economici devono sostenere per rispettare adempimenti tributari spesso inutili o duplicati e in continuo divenire?

Da anni si parla di una (urgente) riforma del **sistema tributario** nel suo complesso, ma - al momento - si è prodotto solo un Progetto che provvede a rimediare solo a **poche** (anche se importanti) carenze o lacune del nostro ordinamento: abuso del diritto, catasto, sanzioni, un po' di contenzioso ... Troppo poco, anche se "meglio di niente".

Resta il fatto che l'ANTI - e chi opera professionalmente nel settore - continua ad affermare la necessità di dare - fin da subito e finalmente - concreta attuazione ai Principi dello "Statuto dei diritti del contribuente", in modo da realizzare,

- **chiarezza** nella formulazione dei testi legislativi
- **certezza** nei diritti e nei doveri dei contribuenti
- **stabilità** nel tempo della legislazione (tributaria)
- **semplificazione** negli adempimenti dei contribuenti
- **proporzionalità** nelle pretese e nelle sanzioni (che significa anche equità)

MODALITÀ

Prima di tutto, è necessario revisionare la normativa, collocandola in un quadro la cui **cornice** (i Principi) è fondamentale: la stessa disposizione, se "isolata" piuttosto che "inserita" in un contesto razionale, assume diverso (e minore) rilievo, perché finisce per "perdersi" e non creare sinergie con le altre disposizioni di contorno e di supporto.

Eppure un tale "lavoro" può essere realizzato - senza troppe difficoltà - da una **Commissione** ministeriale di 20 addetti ai lavori (5 docenti universitari; 5 professionisti tributari; 5 delegati dell'Amministrazione finanziaria; 5 giudici tributari) che, in un anno, sarebbe in grado di pervenire alla redazione di una serie di TESTI UNICI che **non** innovano (nella sostanza), **ma** rendono la legislazione più semplice e chiara (fase intermedia), per poi pervenire (obiettivo finale) a redigere un CODICE TRIBUTARIO UNITARIO, che comprenda una "parte generale" (sui principi) e una "parte speciale" (sui vari tributi e comparti): intervenendo - questa volta - anche sui contenuti della normativa, quanto meno (ma non solo) per coordinarla e far divenire "sistema" quello che oggi è un "ordinamento" (tributario).



CONFEDERATION
FISCALE
EUROPEENNE



A.N.T.I.
ASSOCIAZIONE NAZIONALE TRIBUTARISTI ITALIANI

Via Andrea Doria, 15 - 10123 Torino
Tel. 011.812.67.67 - Fax 011.812.23.00
e-mail: presidenza@associazionetributaristi.it

Il Presidente

CONTENUTO

A titolo meramente esemplificativo, si indicano le seguenti proposte

I. quanto alle norme **sostanziali** (imposte: Irpef, IReS, Iva, imposta di “tipo registro”, Irap, ecc.):

- a) un **reddito** imponibile **d’impresa** che si riporti (con poche – e motivate – eccezioni) al risultato economico d’esercizio (realizzando una tassazione più semplice e più giusta), determinato nel rispetto dei principi contabili (nazionali o internazionali); una disciplina più precisa e simmetrica nella tassazione delle Società e strutture straniere in Italia e italiane all’estero (indispensabile, in un periodo di crescente internazionalizzazione delle imprese e dell’economia);
- b) un’**Iva italiana** conforme alle direttive comunitarie, che recepisca, semplificandole, le “regole superiori” e si limiti a disciplinare *ex novo* solo gli istituti specificatamente nazionali, attraverso, ancora una volta, una legislazione più semplice: escludendo, per ciò stesso, sgradevoli contrasti con la normativa sovraordinata;
- c) una imposta di **registro** che torni ad essere “imposta d’atto” e che eviti quelle contaminazioni che, negli ultimi anni, ne hanno connotato l’applicazione, snaturandone le peculiarità storiche;
- d) pur nella consapevolezza del gettito erariale che assicura, l’**IRAP** va riconsiderata: per escluderla per gli esercenti arti e professioni e per ridurre l’impatto per le imprese, cercando (e, soprattutto, trovando) delle soluzioni alternative: perché si tratta di un tributo che – così com’è – è “distorsivo” e, come tale, dannoso (oltre che fomite di contenzioso) e non favorisce nuova occupazione nelle imprese.

II. Quanto alle norme **procedurali** (accertamento):

- a) un riordino degli **adempimenti** dichiarativi e strumentali (scritture contabili) che tenga debito conto delle nuove tecnologie e superi le eventuali carenze formali, valorizzando la loro sostanza probatoria e/o presuntiva, attraverso “certificazioni” professionali che ne garantirebbero la correttezza;
- b) una normativa sulla **riscossione** che tuteli i diritti erariali senza però pretendere dal contribuente corretto (che ha dichiarato e ammesso i suoi debiti) modalità di pagamento che finirebbero per impedirne l’adempimento (successivo): e che assicuri rimborsi d’imposta tempestivi, il pagamento dei debiti da parte dello Stato e degli Enti pubblici locali lo stesso tasso d’interesse a favore e a carico dell’Erario;
- c) una disciplina sulle **sanzioni** (amministrative e penali) che recepisca il principio di “proporzionalità”,

Il Presidente

che già da tempo si è affermato in sede comunitaria; e che sia meno macchinosa, nella sua applicazione, di quella attuale; più rigorosa nel punire i comportamenti evasivi o, peggio, frodatori e, per converso, proceda a correggere le violazioni meramente formali con sanzioni in misura “fissa” (con un minimo e un massimo);

- d) un riordino e coordinamento degli **istituti deflativi del contenzioso**, sia preventivi che successivi, sia unilaterali che bilaterali, che – attraverso una sequenza progressiva ordinata – inducano le parti a trovare una convergenza, con ciò limitando il sempre oneroso processo tributario (di cui si dirà più oltre);
- e) una revisione profonda dei vari tipi di “**interpello**”, istituto giuridico apprezzabile, ma che attualmente risulta troppo frastagliato, poco utilizzato e per niente coordinato; quando, invece, potrebbe costituire un ottimo strumento di confronto “preventivo” fra Amministrazione finanziaria e contribuente, evitando sorprese “*ex post*” e consentendo di conoscere i costi tributari di certe operazioni e/o di taluni comportamenti già in sede di programmazione.

III. Quanto alle norme processuali (contenzioso tributario):

- a) una riforma delle Commissioni tributarie, da denominare in termini più pertinenti (Tribunali / Corti d'appello tributarie) e da mettere alle dipendenze dal Ministero della Giustizia; e, soprattutto, composte da **giudici professionali e a tempo pieno**, con adeguato *status* giuridico e trattamento economico (come pretende, tra l'altro, la CEDU); e di estrazione non solo strettamente giuridica, ma anche giuridico-economica;
- b) l'assegnazione delle “**controversie minori**” (non superiori a 20 mila euro, che costituiscono quasi il 60% del totale delle liti instaurate) a un giudice tributario **monocratico**, una volta che sia diventato professionale e a tempo pieno (sia nel primo che nel secondo grado di giudizio);
- c) una drastica limitazione (nel rispetto della Costituzione), solo per ragioni di “mera legittimità”, dell'accesso al **terzo grado di giudizio** (ultimamente circa 7.500 cause tributarie all'anno), il quale comporta ritardi enormi nella definizione delle liti (tre anni mediamente per i primi due gradi, sei anni nel terzo), senza dare maggiori garanzie alle parti (anche perché i giudici della Sez. Tributaria spesso non provengono dalle Commissioni tributarie, come sarebbe opportuno);
- d) una **revisione del processo tributario**, che mantenga i primi due gradi di giudizio (rafforzati dalla nuova “professionalità” dei giudici tributari), con estensione al grado d'appello anche della



CONFEDERATION
FISCALE
EUROPEENNE



A.N.T.I.
ASSOCIAZIONE NAZIONALE TRIBUTARISTI ITALIANI

Via Andrea Doria, 15 - 10123 Torino
Tel. 011.812.67.67 - Fax 011.812.23.00
e-mail: presidenza@associazionetributaristi.it

Il Presidente

sospensione cautelare della riscossione e della conciliazione giudiziale;

- e) una attuazione al più presto, senza ulteriori indugi, del cd. “**processo tributario telematico**”, prevedendolo, all’inizio, in alternativa a quello tradizionale e limitando, nella fase di avvio, le conseguenze negative derivanti da un suo impreciso utilizzo.

CONCLUSIONE

Passano gli anni, cambiano i nomi e i numeri delle leggi, si rinnova la composizione del Parlamento, si avvicinano i Governi e i Ministri, ma continua a mancare un **Progetto organico** e coerente che consenta anche all’Italia – come già avvenuto in altri Paesi – di sostituire l’attuale ordinamento (**tributario**) frammentario, criptico e mutevole con una legislazione ordinata chiara (oltre che equa) e **stabile** nel tempo; applicata (e fatta applicare) da una **Amministrazione finanziaria** motivata, equilibrata e capace di instaurare un rapporto di leale collaborazione con i contribuenti; monitorata (e, se del caso, stimolata) da una “**giustizia tributaria**” efficiente ed efficace, gestita da un apparato giudiziario professionale specializzato, che tenga in debito conto la (continua) evoluzione del diritto e del contesto economico in cui si pongono le operazioni o l’attività su cui è chiamato a decidere.

Un miraggio? Un’utopia? Un sogno? Forse, ma è certo che un siffatto “**sistema tributario**” costituirebbe uno **strumento fondamentale** per la ripresa, la crescita, la competitività e l’attrattività (a livello internazionale) del nostro Paese.

Un diritto tributario (non è un paradosso) “al servizio dell’economia”.

* * *



CONFEDERATION
FISCALE
EUROPEENNE



A.N.T.I.
ASSOCIAZIONE NAZIONALE TRIBUTARISTI ITALIANI

Via Andrea Doria, 15 - 10123 Torino
Tel. 011.812.67.67 - Fax 011.812.23.00
e-mail: presidenza@associazionetributaristi.it

Il Presidente

Al Presidente ed ai Componenti la VI Commissione
Finanze e Tesoro del Senato
R O M A

* * *

AUDIZIONE A.N.T.I. MERCOLEDI' 5 FEBBRAIO 2014

* * *

1. ESPERIENZA DELLA PRIVATIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE FISCALE

La privatizzazione ha certo comportato efficienza ma anche un pericolo di alterazione dei principi di imparzialità della Pubblica Amministrazione ex art. 97 Cost.

Agire per obiettivi comporta che questi possano talora diventare predominanti con forme di recupero prive di adeguato fondamento normativo.

Si deve introdurre trasparenza sugli obiettivi e sui compensi previsti al raggiungimento di tali obiettivi.

Si deve altresì esaminare se la partecipazione dell'Agenzia delle Entrate al capitale sociale di Equitalia non comporti cumuli di cariche nelle stesse persone, contrastando con quel principio di divisione dei poteri che non è solo imprescindibile per la democrazia (Montesquieu insegna che chi ha potere è portato ad abusarne), ma anche per l'efficienza. La vicenda dell'INPS ha dimostrato che questo pericolo è molto concreto.



CONFEDERATION
FISCALE
EUROPEENNE



A.N.T.I.
ASSOCIAZIONE NAZIONALE TRIBUTARISTI ITALIANI

Via Andrea Doria, 15 - 10123 Torino
Tel. 011.812.67.67 - Fax 011.812.23.00
e-mail: presidenza@associazionetributaristi.it

Il Presidente

2. PRESSIONE FISCALE NON COMPETITIVA

La vicenda della FIAT che emigra è solo l'ultimo anello di una catena che è sotto gli occhi di tutti gli operatori economici.

Le imprese se ne vanno dall'Italia per un complesso di ragioni.

Fra queste esistono ragioni fiscali quali:

- a) imponibile del reddito d'impresa gonfiato da "estrogeni" non conformi al reddito economico;
- b) aliquote superiori anche di 10 punti rispetto a quelle di paesi (ad esempio Inghilterra) che non sono certo paradisi fiscali;
- c) comportamenti aggressivi dell'autorità accertativa che agisce per obiettivi da raggiungere;
- d) giudice tributario dilettante, non pagato adeguatamente, non adeguatamente preparato.

Tutti questi fattori inducono le imprese che possono, a fuggire dal nostro territorio.

Se poi si aggiunge

- a) che i crediti di imposta vengono rimborsati solo dopo una sentenza definitiva e quindi magari dopo 5-10 anni dalla sentenza di primo grado che li ha pronunciati;
- b) che i "rimborsi d'ufficio" (art. 68 decreto 1992 n. 546) sono rimborsi "canzonatori" perché non attuati, si ha l'immagine di un ordinamento che, se possibile, è meglio evitare

3. ORDINAMENTO FISCALE DISPETTOSO E NON ISPIRATO A PRINCIPI DI PROPORZIONALITA'

Molte sono le norme che denotano la cultura di cui al titolo del presente paragrafo.

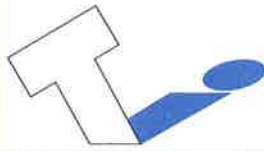
Ne citiamo alcune:

- a) la prassi per cui, nel caso di compensazione di un credito d'imposta senza produrre contemporanea fidejussione, il comportamento è equiparato ad omissione di versamento, con sanzione del 30%, e recupero dell'imposta, ancorché il credito compensato fosse esistente.

Questa prassi viene attuata anche quando la fidejussione sia presentata in ritardo.



CONFEDERATION
FISCALE
EUROPEENNE



A.N.T.I.
ASSOCIAZIONE NAZIONALE TRIBUTARISTI ITALIANI

Via Andrea Doria, 15 - 10123 Torino
Tel. 011.812.67.67 - Fax 011.812.23.00
e-mail: presidenza@associazionetributaristi.it

Il Presidente

- b) la prassi che considera inefficace la dichiarazione integrativa (art. 2 commi 8 e 8 bis DPR 1998 n. 322) se questa sia presentata dopo l'inizio di attività istruttoria (ancorché la norma non preveda tale preclusione);
- c) la prassi che, nel caso di canoni di leasing accelerati e più brevi rispetto a quelli previsti per le quote di ammortamento, recupera a tassazione l'intero importo dei canoni (quasi non fossero stati pagati) anziché rimodularli secondo la tempistica prevista per legge;
- d) la prassi che (ad esempio ai fini di controllare le quote di rivalutazione) richiede come imprescindibile il libro cespiti ammortizzabili, ancorché questo non sia più richiesto da un decreto di semplificazione del 2001;
- e) la prassi di utilizzare la richiesta di documenti come mezzo sostitutivo dell'ispezione documentale in sede di accesso, richiedendo così pressoché l'intero trasferimento della contabilità dall'Impresa all'Ufficio;
- f) la prassi di far compiere al contribuente conteggi ed indagini statistiche che dovrebbero spettare invece all'Autorità inquirente.

Nelle indagini finanziarie, la prassi di chiedere al contribuente la prova dei movimenti finanziari anche per importi minimali, attestando gli importi irrilevanti a livello dei € 300,00 (quasi che non rientri nella comune esperienza, riscuotere in banca, ad esempio, € 1.000,00 per meri bisogni di famiglia), comporta che si assuma quale base imponibile quelli che sono costi per meri bisogni personali.

4. LA MANCANZA DI CERTEZZA DEL DIRITTO

Importanti e cruciali settori dell'ordinamento tributario sono oggi affidati, anziché all'intervento parlamentare, ad una neonata funzione "creativa" della giurisprudenza.

Facciamo tre esempi:

- la disciplina dell'abuso del diritto
- il principio per cui, nel caso di frodi carosello compiute dal cedente, non può detrarre l'IVA l'acquirente se questi "sapeva" o "avrebbe dovuto sapere" della frode altrui
- il principio per cui l'operatore economico dovrebbe controllare la correttezza del comportamento fiscale della controparte contrattuale (principio sanzionato con recuperi dell'IVA e con applicazione di sanzione)



CONFEDERATION
FISCALE
EUROPEENNE



A.N.T.I.
ASSOCIAZIONE NAZIONALE TRIBUTARISTI ITALIANI

Via Andrea Doria, 15 - 10123 Torino
Tel. 011.812.67.67 - Fax 011.812.23.00
e-mail: presidenza@associazionetributaristi.it

Il Presidente

Tutto ciò è stato all'estero oggetto di intervento normativo, mentre in Italia è affidato ad una funzione sostitutiva (incostituzionale) della giurisprudenza.

Fonte di incertezza del diritto è lo stesso termine di decadenza per l'esercizio della funzione impositiva, termine che può essere raddoppiato se sussistono i presupposti della denuncia penale (art. 43 terzo comma DPR 1973 n. 600 e n. 57 terzo comma, decreto IVA).

Tanta discrezionalità contrasta anche con i principi generali dello statuto del contribuente (art. 3, III comma, legge 27 luglio 2000 n. 212) ai sensi della quale *"i termini di prescrizione e di decadenza per gli accertamenti d'imposta non possono essere prorogati"*.

Meglio sarebbe prolungare i termini di decadenza, così da renderli più omogenei ai termini della prescrizione di reato, ma assicurando la certezza *ex ante*.

5. NORME INCOERENTI E SPROPORZIONATE

Un esempio è l'art. 32 I comma n. 2 DPR 29 settembre 1973 n. 600, il quale presume che costituiscano ricavi o compensi i prelevamenti bancari (che, evidentemente, a tutto concedere, corrispondono a costi e non a ricavi)

6. MANCATA CONSIDERAZIONE DI PRINCIPI CHE ORMAI SONO DIRITTO IMMANENTE EUROPEO

A livello normativo non è generalizzato il principio del contraddittorio (che per la giurisprudenza europea deve essere sempre osservato prima di un atto imperativo ablatorio, come è ad esempio l'avviso di rettifica).

Da ciò ulteriore causa di incertezza del diritto.

* * *