

CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Riforma del sistema fiscale
Osservazioni e proposte

Commissione per la politica economica e la
competitività del sistema produttivo (I)
in sede deliberante

22 novembre 2011

INDICE

Iter del documento	_____	pag.	ii
1) Gli obiettivi fondamentali della riforma fiscale	_____	pag.	1
2) Codificazione e semplificazione	_____	pag.	2
3) Redistribuzione del prelievo	_____	pag.	2
4) Lotta all'evasione fiscale	_____	pag.	3
5) Rimodulazione dei regimi di favore fiscali esistenti	_____	pag.	5
Allegato 1 - La codificazione del diritto tributario formale a quarant'anni dalla riforma tributaria, a cura dell'Associazione nazionale dei Tributaristi Italiani	_____	pag.	6
1) Inadeguatezza attuale del modello adottato dalla riforma tributaria del 1971	_____	pag.	6
2) Le ragioni della codificazione	_____	pag.	7
3) Sistemazione legislativa e unificazione normativa	_____	pag.	8
4) Metodologia della sistemazione e dell'unificazione	_____	pag.	9
5) Articolazione del progetto	_____	pag.	9

Iter del documento

Il presente testo di osservazioni e proposte è predisposto dal CNEL in ottemperanza all'art. 10 della legge n. 936/1986 recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro".

L'istruttoria del documento è stata curata dalla Commissione per la politica economica e la competitività del sistema produttivo (I) nel corso delle riunioni del 16 e del 22 novembre 2011.

Il documento è stato approvato dalla Commissione nella seduta del 22 novembre 2011.

Il documento è stato approvato in via definitiva dalla Commissione riunitasi in sede deliberante il 22 novembre 2011.

Il relatore è il consigliere Beniamino Lapadula.

Il documento è predisposto per l'audizione del Presidente del CNEL del 23 novembre 2011 presso la Commissione Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma del sistema fiscale.

1) Gli obiettivi fondamentali della riforma fiscale.

Il CNEL ritiene indispensabile avviare con urgenza un processo di riforma fiscale che finalmente affronti, pur con le gradualità imposte dall'attuale situazione di crisi, il livello eccessivo e sperequato del prelievo, la sua iniquità derivante da un tasso di evasione tra i più alti dei paesi Ocse, la contraddittorietà e la farraginosità della normativa che scoraggia gli investimenti e riduce l'attrattività dell'Italia per le scelte di localizzazione delle imprese multinazionali.

La riforma fiscale deve porsi con chiarezza l'obiettivo di modernizzare il Paese e di rilanciare la crescita.

Il CNEL ritiene a tal fine indispensabile procedere parallelamente su più fronti:

- superare il disordine, la contraddittorietà e la farraginosità dell'attuale normativa fiscale;
- aumentare il reddito disponibile delle famiglie riducendo innanzitutto il carico fiscale su lavoratori dipendenti e pensionati, carico cresciuto in modo inaccettabile nel corso degli anni, al fine di sostenere i consumi;
- ridare competitività al sistema produttivo riducendo il cuneo tra costo del lavoro e retribuzione netta, favorendo la capitalizzazione delle imprese, incentivando la ricerca e l'innovazione,
- incentivare la partecipazione delle donne e dei giovani al mercato del lavoro.

Il CNEL ritiene che per conseguire tali ambiziosi, ma ineludibili obiettivi sia necessario integrare i principi contenuti nella delega per reperire nuove indispensabili coperture. Sarebbe, infatti, un esercizio astratto parlare di riforma senza tener conto che dall'attuazione della delega per la riforma fiscale e assistenziale devono derivare effetti positivi ai fini dell'indebitamento netto, non inferiori a 4 miliardi di euro per il 2012, 16 per il 2013 e 20 per il 2014. Va inoltre considerato che i gettiti derivanti dalle rendite finanziarie e dall'IVA previsti dalla delega sono stati già, almeno in parte, anticipati nella manovra estiva. Occorre, infine, tenere conto dell'ulteriore manovra di stabilità resa necessaria dall'inasprirsi della crisi economica e finanziaria.

2) Codificazione e semplificazione.

Il CNEL - grazie all'apporto gratuito ed in spirito di servizio al Paese di una Commissione composta dai più autorevoli tributaristi italiani - dispone di un imponente lavoro istruttorio in materia di codificazione della normativa fiscale, che si propone di fornire al Parlamento nei termini riassunti nel documento (v. all. n. 1).

Il CNEL ribadisce la necessità inderogabile di restituire semplificazione e certezza al sistema tributario con regole stabili e rispettose dello Statuto del Contribuente. E' necessario stabilire un rapporto fisco-contribuente imperniato sulla collaborazione e sulla facilità degli adempimenti, sul miglioramento dei profili relativi ed accertamento, sanzioni e riscossione delle imposte. In tale quadro, il CNEL ritiene urgente un intervento normativo per delimitare i confini del cosiddetto "abuso del diritto" al fine di evitare di confondere il legittimo risparmio d'imposta con l'evasione fiscale.

3) Redistribuzione del prelievo.

Il CNEL, come ha ribadito nelle osservazioni e proposte sulla legge di stabilità, ritiene non più rinviabile una profonda redistribuzione del prelievo "non solo per correggere la crescente concentrazione sui redditi (in particolare da lavoro, pensione e impresa), ma anche in funzione di un recupero della competitività e di un rilancio della domanda interna".

In tale prospettiva, il CNEL condivide l'intenzione del nuovo Governo di sottoporre a "monitoraggio la ricchezza posseduta" per verificare la coerenza con i redditi denunciati nel corso degli anni e propone di accompagnare tale monitoraggio con l'introduzione di una patrimoniale ordinaria.

Il CNEL ritiene che il nuovo prelievo, il cui gettito dovrebbe essere destinato, in via prioritaria, alla riduzione del carico fiscale sui redditi e del costo del lavoro, deve incidere:

- a) sugli immobili, con esclusione delle prime case non di pregio e con l'immediato adeguamento degli estimi, sostituendo le attuali rendite catastali con i valori di mercato sulla base delle informazioni raccolte nella banca dati dell'OMI (Osservatorio del mercato Immobiliare dell'Agenzia delle Entrate);
- b) sui grandi patrimoni mobiliari (a partire da una determinata soglia).

La base imponibile di tale patrimoniale strutturale, ad aliquota contenuta, dovrebbe essere ridotta di un ammontare rapportato all'Irpef versata negli anni precedenti. Tale riduzione dovrebbe essere progressivamente più alta, quanto più il rapporto tra patrimonio e reddito risulti coerente.

4) Lotta all'evasione fiscale.

Il CNEL condivide la proposta avanzata dalla Commissione Giovannini di prevedere la messa a punto di un indicatore ufficiale dell'evasione che si affianchi a quello già esistente sull'economia sommersa, fenomeno collegato, ma non coincidente con quello dell'evasione.

Il CNEL indica le seguenti misure da adottare per dare un nuovo impulso alla lotta contro l'evasione fiscale:

- 1) rafforzamento del quadro di tracciabilità delle transazioni (con divieto di pagamento in contanti oltre 500 euro e divieto di girata degli assegni). Tale riduzione dell'uso del contante va accompagnata con la diffusione della moneta elettronica e con la drastica riduzione del suo costo d'uso. Questo quadro dovrebbe essere completato con la trasmissione automatica (da parte di banche e operatori finanziari) all'Agenzia delle Entrate dei saldi finanziari di tutti i contribuenti. Queste nuove informazioni, insieme a quelle già in possesso dell'Anagrafe tributaria relative ad altri registri patrimoniali potrebbero dare all'Amministrazione finanziaria la possibilità di selezionare i contribuenti esercitando nei loro confronti un vero e proprio tutoraggio. L'Anagrafe tributaria infatti, è in possesso di una vasto insieme di

informazioni che, una volta raccordate e ricondotte a sintesi unitaria, descrivono in modo completo ed esauriente il comportamento fiscale e la ricchezza di ogni singolo soggetto. Questi dati vanno dall'Anagrafe dei conti correnti, ai registri di veicoli, imbarcazioni e aerei da turismo, ai dati sui contratti di affitto e assicurazioni sulla vita, alle utenze domestiche (luce, gas). Di ogni contribuente si conoscono, inoltre, le partecipazioni a società non quotate e a società di persone e si hanno i dati relativi agli studi di settore. Occorre a questo punto stabilire per legge, specifici criteri per l'elaborazione automatica di tutti questi dati per singolo soggetto e introdurre una nuova procedura di questo tipo:

- Il contribuente presenta la propria intenzione di dichiarazione,
- l'Agenzia se non la ritiene congrua, segnala all'interessato il complesso di informazioni che ha sul suo conto,
- Il contribuente decide, in sede di dichiarazione definitiva, se tener conto o meno, di quanto rilevato dall'Agenzia.

2) Oltre all'eliminazione delle partite IVA dormienti ed all'esclusione dall'IVA degli agricoltori esonerati dagli oneri contabili, adozione per i piccoli commercianti al dettaglio del sistema spagnolo, facendo applicare al grossista o al produttore anche l'IVA sui beni venduti dal dettagliante (sulla base di un valore aggiunto predeterminato).

3) Riduzione del numero delle SrL anche attraverso controllo preventivo, al fine di evitare la costituzione di SrL per "attività di puro godimento" (immobili, barche, auto di lusso, ecc.).

4) Rafforzamento del contrasto di interesse con l'adozione di un meccanismo di turnazione settoriale che aggredisca per un periodo predeterminato le aree di maggiore evasione attraverso il riconoscimento di detrazioni/crediti d'imposta molto consistenti: si farebbe così emergere il reale giro di affari delle categorie coinvolte per poi sospendere la detrazione applicandola ad altri settori.

5) Previsione di una priorità nelle verifiche analitiche per quei contribuenti che abbiano chiesto prestazioni sociali legate ai livelli di reddito e per le società che presentino bilanci stabilmente in perdita.

5) Rimodulazione dei regimi di favore fiscali esistenti.

Il CNEL condivide la necessità di una revisione organica dei regimi di esenzione esistenti in un'ottica di semplificazione ed efficienza dell'ordinamento tributario. Per tale ragione il CNEL si propone di contribuire al necessario lavoro di valutazione delle motivazioni e finalità economiche, sociali, costituzionali di ciascuna agevolazione.

Il CNEL ritiene che si debba operare in modo selettivo e che vada evitato il taglio indiscriminato dei regimi esistenti. La revisione del quadro delle *tax expenditures* censite dalla Commissione Ceriani deve, infatti, tenere conto che parti rilevanti delle attuali agevolazioni (si pensi a quelle sul lavoro o sulla famiglia o a quelle sull'Irap), non solo non devono essere ridotte ma, al contrario, devono essere potenziate. In particolare, per quanto concerne le agevolazioni a favore dei redditi da lavoro e delle famiglie, il CNEL rileva che le stesse realizzano elementi costitutivi della struttura dell'imposta personale e rispondono a precisi dettami costituzionali.

Allegato 1

La codificazione del diritto tributario formale a quarant'anni dalla riforma tributaria, a cura dell'Associazione nazionale dei Tributaristi Italiani.

1) Inadeguatezza attuale del modello adottato dalla riforma tributaria del 1971.

Dopo quarant'anni di attuazione, la riforma tributaria dimostra l'inadeguatezza del modello che aveva introdotto per il diritto formale gli obblighi e i diritti dei contribuenti da un lato e i poteri dell'amministrazione finanziaria (anzi, considerati i diversi livelli di governo e la diversità di funzioni, delle amministrazioni finanziarie) dall'altro, in entrambi i casi con il naturale corollario di "privilegi" e "garanzie". Entrambi i profili normativi, quelli del contribuente e quello dell'amministrazione, nella scelta di quegli anni erano stati decisi in funzione del diritto dell'imposizione. Così è stata la stessa varietà delle fattispecie impositive che, con diversa ispirazione, erano state introdotte con la legge delega di riforma del 1971 a sollecitare e giustificare norme e regole di attuazione da un lato e di accertamento dall'altro che non fossero unitarie, distinte e differenziate a seconda dei tributi di riferimento. Così è accaduto e accade tuttora, per i versamenti, le compensazioni, gli obblighi di dichiarazione, il diritto al rimborso, la disciplina dei termini, per il contribuente e i poteri istruttori, l'accertamento, la riscossione coattiva per l'amministrazione finanziaria.

In questi quarant'anni la gestione di una fiscalità di massa, quale quella che riferita al sistema tributario riformato nel 1971, ha da una parte aumentato l'importanza del ruolo del contribuente nell'attuazione dei tributi e dall'altra ha reso sempre più complessi e difficili i controlli dell'amministrazione finanziaria e non sempre adeguate le procedure di accertamento alla numerosità dei contribuenti ed alla crescente complessità delle fattispecie e della basi imponibili.

Le reazioni normative a tale trasformazione per il diritto tributario formale sono state varie numerose ed anche incidenti per i contribuenti e per l'amministrazione. Comunque, non potevano che seguire il modello della riforma. Hanno continuato a riferirsi coerentemente in maniera distinta e differenziata ai singoli tributi. Anche i progressi di avvicinamento evidenti per imposte sui redditi ed IVA si sono rivelati del tutto funzionali all'attuazione della dichiarazione unica, ma non hanno segnato un significativo abbandono della pluralità di modelli del diritto tributario formale.

E' difficile ora invece continuare a confermare la fiducia in quella scelta riformatrice per il diritto tributario che quarant'anni fa era apparsa chiara e condivisa.

- In nome di quella scelta riformatrice infatti il diritto tributario formale
- è rimasto consapevolmente estraneo a quel processo di generalizzazione delle norme e dei principi che ha riguardato in più momenti il procedimento amministrativo;
 - non ha saputo integrare normativamente i principi e le norme introdotte dallo statuto del contribuente con la varietà delle discipline accertative riguardanti i diversi tributi; è toccato così alla giurisprudenza della Cassazione impegnarsi

nel duplice ed intenso sforzo di attribuire efficacia precettiva alle disposizioni statutarie e di definirne ambito di applicazione;

- non ha saputo coordinarsi con la riforma dell'amministrazione finanziaria una volta abbandonate, in nome dell'ufficio unico, le differenti competenze degli uffici finanziari nell'applicazione e nell'accertamento dei vari tributi;
- è rimasta sostanzialmente indifferente all'ordinamento comunitario quando richiedeva il rispetto delle norme e di principi anche nelle procedure di controllo e di accertamento e nelle prove legali
- ha subito continue ricorrenti modifiche settoriali in funzione delle esigenze funzionali dei singoli tributi

In sostanza il modello del diritto formale che ai tempi della riforma era apparso chiaro e funzionale al primato del diritto sostanziale con discipline distinte e differenziate a seconda delle fattispecie si presenta dopo quarant'anni come un complesso variegato e disomogeneo di disposizioni sparse in molteplici testi normativi, privo di criteri coerenti e razionali, frutto di soluzioni contingenti, con una fiducia crescente nelle modifiche delle norme di semplificazione e nella moltiplicazione di presunzioni legali e con una semplificazione normativa a favore della delegificazione. Ancorché si possano talora riscontrare alcune convergenze, questa frammentarietà ostacola fortemente (e a volte irrimediabilmente) l'elaborazione di principi unitari, la individuazione di soluzioni per i casi non espressamente disciplinati, la comprensione delle norme e, più in generale, la certezza del diritto.

Ne risultano pregiudicati tanto gli interessi del contribuente e quanto quelli dell'amministrazione finanziaria. In primo luogo, perché la carenza di certezza del diritto e di chiarezza delle norme rende più onerosi gli adempimenti e più difficile la tutela delle proprie ragioni (e questo ovviamente vale sia per il contribuente che per l'amministrazione finanziaria).

In secondo luogo, perché quegli stessi difetti pregiudicano il rapporto fisco-contribuente, fornendo giustificazioni (tanto comode, quanto assolutamente inaccettabili) all'evasione.

A ciò si aggiunga che il permanere procedure di controllo e di accertamento così diversificate rende difficile utilizzare pienamente lo scambio d'informazioni con altre amministrazioni finanziarie europee. Queste in nome del principio di equivalenza potranno pur sempre rifiutare di fornire le informazioni per tutte le imposte erariali giustificando che quelle stesse informazioni non avrebbero potuto essere acquisite con procedure italiane.

2) Le ragioni della codificazione.

Pertanto continuare a lasciare immutato il modello nascente dalla riforma tributaria di quarant'anni fa non può più essere segno di un'immutata fiducia nella coerenza e nell'efficacia di quel modello. Sembra invece esprimere consapevolmente la difficoltà di trovare un modello sistemico ed unitario alternativo a quello elaborato dalla riforma tributaria del 1971 e fondato sulla varietà e sulla diversità dell'attuazione e dell'accertamento dei distinti tributi.

Le regole generali introdotte con lo Statuto dei Diritti del Contribuente (L. 212/2000) non possono costituire una soluzione al problema, sia perché molte disposizioni riguardano la produzione normativa, sia perché le disposizioni

attinenti alla disciplina formale del tributo realizzano l'uniformità solo a livello di principi generalissimi, lasciando aperti i numerosi problemi riscontrabili a livello più propriamente attuativo.

Per migliorare il rapporto fisco-contribuenti bisognerebbe invece offrire al primo uno strumento efficiente e adeguatamente elaborato per svolgere la propria imprescindibile funzione e garantire ai secondi un quadro di riferimento chiaro, per quanto possibile semplificato e potenzialmente stabile per orientare le proprie scelte. Per questo bisognerebbe abbandonare l'attuale modello settoriale ovviando alle difficoltà ed ai pericoli ormai insiti nell'applicazione di questo modello. Tale soluzione sarebbe coerente l'esperienza europea dove sono sempre più di frequente adottate forme di codificazione o di legislazione nazionale per il settore del diritto tributario formale. La maggior parte di loro è coerente con modelli codificati generali dell'ordinamenti come accade per la Germania, per la Francia, per il Belgio. Non mancano però anche altri esempi in cui anche al di fuori di un modello codificato si è introdotta una legislazione generale che ha investito anche il diritto tributario formale, com'è accaduto in Spagna e Portogallo. Tale soluzione troverebbe riscontri nell'ambito internazionale dove associazioni internazionali hanno già elaborato codici tributari. Tale soluzione realizzerebbe esigenze manifestate prima della riforma del 1971 da Ezio Vanoni insieme a un gruppo di importanti studiosi nei primi anni '40 del XX secolo, anche se quel tentativo, non coronato da successo ancorché fosse stato predisposto un primo elaborato, se ne sono succeduti vari altri: sono infatti numerose le deleghe legislative - emanate quasi sempre in coincidenza di importanti riforme del sistema tributario "sostanziale" - contenenti, fra gli altri criteri direttivi, la previsione della creazione di testi unici relativi alla disciplina formale dei tributi.

3) Sistemazione legislativa e unificazione normativa.

L'unificazione legislativa sarebbe il primo segno di discontinuità con il modello del diritto tributario formale settoriale adottato con la riforma del 1971. La disciplina formale uniforme non può però essere una mera sommatoria delle disposizioni esistenti eventualmente depurate dalle possibili sovrapposizioni. Al tempo stesso essa non può essere rappresentata da un complesso di norme frutto di una speculazione meramente dottrinale. Dovrà invece essere articolata a diversi livelli tutti coerenti con la funzione unificante.

Infatti, prima di essere legislativa l'unità proposta dovrebbe essere normativa. Deve consentire quindi di formalizzare principi generali applicabili pur sempre all'attività dei privati e dell'amministrazione, anche per acquisire i dati della legge del procedimento amministrativo e quelli di origine comunitaria e per affermare un modello generale di giusto procedimento anche nel diritto tributario formale. Poi si procederebbe ad un'unificazione legislativa per affermare quei principi comuni che già possono essere riscontrati nel confronto attuale delle discipline e delle procedure settoriali delle diverse imposte. Rimarrebbe comunque lo spazio per le normative settoriali sempre garantendo la visione unificante. Tali discipline sarebbero giustificate esclusivamente della specificità e della differenze delle fattispecie impositive. Non sarebbero per conseguenza, come avviene ora, un corollario della disarticolazione del diritto tributario formale. Infine la delegificazione per recepire sempre in un quadro unitario le esperienze sempre più frequenti e consolidate di efficacia

regolamentare che hanno investito settori importanti dell'attuazione delle imposte sui redditi e dell'IVA e degli accertamenti.

Questa scelta presenta l'evidente vantaggio di concentrare tutto la forza innovativa sulla sistematicità dell'intervento. Questa, infatti, condiziona alla visione unitaria anche le discipline settoriali che non ritrovino riscontro in discipline comuni.

4) Metodologia della sistemazione e dell'unificazione.

Il progetto di sistemazione e unificazione deve essere condotto tenendo ben presente l'elevato grado di complessità che esso presenta. Non può quindi che essere il risultato di un'elaborazione sistematica che tenga conto, al tempo stesso, delle specificità di ciascun tributo. Questo metodo obbliga ad assumere come punto di partenza le singole disposizioni vigenti, a tentare di operare una loro riorganizzazione secondo un criterio razionale ed enucleando eventuali regole generali per ciascun settore, prima, per ciascun gruppo di settori, poi, e così via con riferimento ad ambiti disciplinari di ampiezza mano a mano crescente.

5) Articolazione del progetto.

Più nel dettaglio, il progetto di codificazione - nel senso, appunto, di creazione di una disciplina uniforme delle regole attuative (o "formali") del tributo - prevede un'articolazione in quattro libri:

- il Libro Primo, dedicato agli "obblighi non patrimoniali dei privati" (scritture contabili, atti dei privati quali la dichiarazione)
- il Libro Secondo, contenente la disciplina delle funzioni amministrative (funzione conoscitiva, interpelli, funzione di controllo, atti dell'amministrazione finanziaria, attività di riesame e di accertamento con adesione).
- il Libro Terzo, dedicato alla riscossione
- il Libro Quarto, avente ad oggetto il processo tributario