



Consiglio Nazionale
dei Dottori Commercialisti
e degli Esperti Contabili

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

Indagine conoscitiva su

**L'anagrafe tributaria nella prospettiva di una
razionalizzazione delle banche dati pubbliche in
materia economica e finanziaria. Potenzialità e
criticità del sistema nel contrasto all'evasione fiscale**

**AUDIZIONE DEL
CONSIGLIO NAZIONALE DEI DOTTORI
COMMERCIALISTI E DEGLI ESPERTI
CONTABILI**

Roma, 29 ottobre – 5 novembre 2014

Integrazione





Indice

PREMESSA.....	3
CAPITOLO 1.....	4
DICHIARAZIONE DEI REDDITI PRECOMPILATA	4
CAPITOLO 2.....	7
TRACCIABILITÀ DEI PAGAMENTI E LIMITAZIONI ALL'UTILIZZO DEL CONTANTE.....	7
CAPITOLO 3.....	9
FATTURAZIONE ELETTRONICA NEI CONFRONTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	9
CAPITOLO 4.....	12
OBBLIGHI COMUNICATIVI E DUPLICAZIONI DI RICHIESTA DI DATI	12
CAPITOLO 5.....	18
SEMPLIFICAZIONI IN MATERIA DI ADDIZIONALE COMUNALE ALL'IRPEF E DI TRIBUTI LOCALI	18
CAPITOLO 6.....	19
CRITICITÀ NEI RAPPORTI TRA ANAGRAFE TRIBUTARIA E PROFESSIONISTI	19



PREMESSA

L'integrazione e la razionalizzazione delle banche dati pubbliche in materia economica e finanziaria rappresentano, ormai da tempo, gli strumenti principali per la realizzazione di obiettivi prioritari per il nostro Paese.

La necessaria azione di contrasto all'evasione fiscale e l'altrettanto importante azione di riduzione degli adempimenti dei cittadini possono infatti essere implementate, con maggiore efficacia, soltanto attraverso un'adeguata circolarità e interoperatività delle informazioni e dei dati in esse contenuti.

Ben vengano dunque iniziative come questa dell'indagine conoscitiva - avviata, sullo specifico tema, da codesta Onorevole Commissione parlamentare - che offrono l'occasione per una riflessione sull'effettivo stato di realizzazione di tale processo, permettendo di individuare gli sviluppi da perseguire, ma anche le criticità su cui intervenire.

Il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (d'ora in avanti, CNDCEC), da parte sua, ha sempre sostenuto la necessità di un rafforzamento del processo di integrazione delle banche dati pubbliche, ma ha anche puntualmente rappresentato la tendenza a "scaricare" sui cittadini-contribuenti, e indirettamente sui professionisti che li assistono, i costi e le complessità procedurali che tale processo, inevitabilmente, comporta.

Non va infatti dimenticato che i costi degli adempimenti e le criticità delle procedure rendono il rapporto Stato-cittadino ancora più oneroso rispetto al già elevato livello del costo dei servizi pubblici, espresso in termini di imposte, tasse e contributi che occorre versare per assicurarsi la disponibilità di detti servizi.

Nel ringraziare, quindi, gli Onorevoli Senatori e Deputati per l'opportunità che viene concessa, in questa sede, di esprimere al CNDCEC le proprie osservazioni al riguardo, sono di seguito illustrati i principali aspetti problematici, suddividendo l'analisi per specifiche tematiche.



CAPITOLO 1

DICHIARAZIONE DEI REDDITI PRECOMPILATA

La legge 11 marzo 2014, n. 23 ha, come è noto, conferito delega al Governo per la realizzazione di un sistema fiscale più equo, trasparente ed orientato alla crescita.

In attuazione dell'articolo 7 della citata legge delega di riforma fiscale, è ormai in via di pubblicazione il primo dei decreti delegati, recante disposizioni in materia di semplificazioni fiscali.

Gli articoli da 1 a 6 di detto decreto introducono a partire dall'anno 2015, per i redditi prodotti nel 2014, la dichiarazione dei redditi precompilata da parte dell'Agenzia delle Entrate.

Ai sensi dell'articolo 1, possono utilizzare la dichiarazione precompilata i lavoratori dipendenti e assimilati e i pensionati, vale a dire quanti in possesso dei requisiti per presentare il modello 730.

Per l'elaborazione della dichiarazione precompilata l'Agenzia delle Entrate utilizza:

- le informazioni disponibili in Anagrafe tributaria (ad esempio: dichiarazione dell'anno precedente e versamenti effettuati);
- i dati trasmessi da soggetti terzi (ad esempio: banche, assicurazioni ed enti previdenziali);
- i dati contenuti nelle certificazioni rilasciate dai sostituti d'imposta, ex articolo 4, comma 6-ter, D.P.R. n. 322 del 1998, con riferimento ai redditi di lavoro dipendente e assimilati, ai redditi di lavoro autonomo e ai redditi diversi.

La disciplina ha quindi il pregio di non disperdere l'imponente patrimonio informativo di cui l'Amministrazione Finanziaria oggi dispone e di rendere detto patrimonio utilizzabile, oltre che – come è naturale – per le attività di controllo e di contrasto all'evasione, anche per l'elaborazione della dichiarazione dei redditi, ossia del principale adempimento che nei sistemi tributari moderni – improntati al principio di autoliquidazione dell'imposta – il contribuente è tenuto ad osservare.

L'intervento normativo risulta sicuramente apprezzabile, anche se è doveroso segnalare alcuni aspetti che, a parere del CNDCEC, potrebbero ingenerare difficoltà in capo agli operatori economici.



In primo luogo, si segnala che il processo di semplificazione porta con sé nuovi obblighi di comunicazione a carico dei sostituti d'imposta che dovranno trasmettere, entro il 7 marzo di ogni anno, all'Agenzia delle Entrate, le certificazioni attestanti i redditi erogati, le ritenute operate, le detrazioni d'imposta effettuate e i contributi previdenziali e assistenziali trattenuti.

Tale comunicazione in via telematica risulta necessaria per l'inserimento dei dati nella dichiarazione precompilata che dovrà essere resa disponibile entro il 15 aprile di ogni anno. La norma prevede altresì una sanzione di 100 euro per ogni certificazione omessa, tardiva o errata, senza la possibilità di applicare la norma in tema di concorso di violazioni e continuazione (articolo 12 del decreto legislativo n. 472 del 1997), la quale dispone l'applicazione di un'unica sanzione, seppur maggiorata, per chi commette, anche con più azioni od omissioni, diverse violazioni formali della medesima disposizione.

In considerazione dei nuovi obblighi di comunicazione facenti capo ai sostituti d'imposta si ritiene assolutamente necessario che l'Agenzia delle Entrate (avvalendosi del proprio *partner* tecnologico, la Sogei) metta a disposizione di questi ultimi, sin dall'inizio dell'anno, i *software* e le altre procedure necessarie per trasmettere tali certificazioni entro il termine del 7 marzo.

Il rischio è infatti che, con l'intento di semplificare la presentazione del modello 730, i sostituti d'imposta siano sottoposti ad un *tour de force* che finirebbe per "scaricare" su questi ultimi il "peso" e i costi di tale semplificazione, in un quadro di adempimenti attualmente già troppo gravoso e oneroso per imprese e professionisti.

Occorre dunque creare le condizioni minime per evitare a sostituti e professionisti che li assistono di lavorare in condizioni di emergenza, con il rischio anche di vedersi sanzionati in caso di omesso, errato o tardivo invio della comunicazione.

Al fine di non gravare i sostituti di adempimenti che non avrebbero alcuna utilità ai fini della precompilazione della dichiarazione, si suggerisce inoltre di limitare l'obbligo di invio telematico all'Agenzia delle sole certificazioni riferite a soggetti ammessi all'utilizzo della dichiarazione precompilata, ossia lavoratori dipendenti, collaboratori e pensionati (e non anche, solo per fare un esempio, alle certificazioni riferite a lavoratori autonomi abituali, ossia a soggetti titolari di partita IVA).



Sempre nell'ottica della semplificazione, la previsione dell'obbligo in esame, a parere del CNDCEC, dovrebbe essere accompagnata dall'abrogazione dell'obbligo di indicazione nel modello 770 (dichiarazione annuale del sostituto) dei dati già confluiti nella comunicazione da effettuarsi ai fini dell'elaborazione della dichiarazione precompilata, risolvendosi, in tal caso, la presentazione della dichiarazione modello 770 in una mera duplicazione di dati già conosciuti dall'Agenzia delle Entrate.

In termini più generali, va inoltre osservato che soltanto dal 2016 il patrimonio informativo a disposizione dell'Agenzia delle Entrate si arricchirà dei dati del Sistema Tessera Sanitaria (ricette del Servizio Sanitario Nazionale).

Dal 2016, medici, odontoiatri, aziende sanitarie locali e ospedaliere, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, policlinici universitari, farmacie, presidi di specialistica ambulatoriale, altri presidi e strutture accreditati dovranno infatti trasmettere al Sistema Tessera Sanitaria i dati relativi alle spese mediche, di assistenza specifica e alle spese sanitarie che danno diritto a deduzioni dal reddito o detrazioni dall'imposta, ai fini della loro messa a disposizione dell'Agenzia delle Entrate.

In attesa di queste ultime informazioni, il debutto della precompilata, a partire del 2015, è previsto quindi soltanto "in via sperimentale" (così testualmente l'art. 1 del decreto legislativo in corso di pubblicazione).

Stando ai dati forniti dalla stessa Agenzia delle Entrate, per il 2015 viene stimato che su circa 20 milioni di 730 precompilati (19.985.976), il 71,7% (14.335.535) di essi avranno bisogno di essere integrati, senza contare le correzioni che si renderanno necessarie per il restante 28,3% (5.650.441).

Per il 2016, le precompilate da integrare, pur riducendosi, resteranno comunque circa il 45,2% (9.023.900) del totale.

Per i primi anni avremo dunque la precompilata da compilare.



CAPITOLO 2

TRACCIABILITÀ DEI PAGAMENTI E LIMITAZIONI ALL'UTILIZZO DEL CONTANTE

Obbligo di installazione del POS

La progressiva diffusione di strumenti di pagamento elettronici nelle transazioni commerciali è stata avviata con il decreto interministeriale del 24 gennaio 2014 che, in attuazione dell'articolo 15 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (conv. dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221), ha disposto che i soggetti che effettuano attività di vendita di prodotti o di prestazione di servizi, anche professionali, sono tenuti ad accettare i pagamenti superiori a 30 euro effettuati con carte di debito.

Pertanto, tutti gli esercenti, ivi compresi i professionisti, hanno dovuto dotarsi di un terminale abilitato al pagamento elettronico, il c.d. POS (*point of sale*), collegato con il centro di elaborazione della banca che offre il servizio e consente di autorizzare ed effettuare contestualmente, in tempo reale, l'addebito sul conto corrente del soggetto abilitato e l'accredito sul conto corrente dell'esercente (ovvero il professionista).

Al riguardo, pur riconoscendo la necessità di incentivare l'utilizzo di strumenti di pagamento tracciabili, non può non sottolinearsi come l'obbligo di dotarsi di POS comporta costi non trascurabili, corrispondenti alle spese per l'acquisto, l'installazione ed il canone mensile di utilizzo del terminale, nonché alle commissioni addebitate dalla banca per ciascun pagamento effettuato elettronicamente.

Tali costi, in special modo per le realtà professionali meno strutturate e di più modeste dimensioni, non paiono proporzionati rispetto alle pur legittime finalità di contrasto all'evasione, le quali peraltro si ritiene risultino già ampiamente tutelate dal divieto di pagamento in contanti di importi pari o superiori a mille euro, previsto dalla normativa antiriciclaggio (cfr. articolo 49 del decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231).

Ad avviso del CNDCEC occorre quindi intervenire, quanto prima, sul fronte della regolamentazione dei costi di questo servizio che, una volta reso obbligatorio, non può essere lasciato a condizioni di mercato.



A tal fine, si ritiene necessario avviare un tavolo di consultazione tra Ministeri competenti, Ordini professionali, associazioni interessate e banche, allo scopo di ridurre (se non azzerare) i costi legati a questa innovazione.

Obbligo di trasmissione telematica modelli F24

Sempre in tema di tracciabilità dei pagamenti, occorre rivedere l'eccessivo "ingabbiamento" delle regole per i pagamenti tramite modello F24 recentemente introdotto dall'art. 11, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (conv. dalla legge 23 giugno 2014, n. 89).

A decorrere dallo scorso 1° ottobre, tutti i contribuenti (e non soltanto quindi gli operatori economici dotati di partita IVA) sono obbligati alla trasmissione telematica delle deleghe di pagamento F24 nelle seguenti ipotesi:

- F24 con saldo finale di importo superiore a mille euro;
- F24 con saldo finale positivo, qualora siano effettuate delle compensazioni;
- F24 con saldo zero per effetto delle compensazioni effettuate (in quest'ultimo caso obbligando, altresì, all'uso dei soli servizi telematici messi a disposizione dell'Agenzia delle Entrate, attraverso i canali *Fisconline* o *Entratel*).

Si ritiene che tale rigidità nelle modalità di pagamento, peraltro estesa a soggetti non titolari di partita IVA e quindi non dotati degli strumenti necessari per l'invio telematico dei modelli F24, non sia in linea con le esigenze di semplificazione del sistema fiscale e contrasti con la finalità di *tax compliance* che lo Stato è comunque tenuto a perseguire.

Con particolare riferimento ai modelli F24 con saldo zero, il vincolo normativo all'utilizzo dei canali telematici dell'Agenzia delle Entrate risulta peraltro facilmente e, si badi bene, legittimamente aggirabile, semplicemente limitandosi a compensare il credito d'imposta a disposizione per un importo inferiore di un euro rispetto a quello dei debiti da pagare, in modo da evidenziare un saldo positivo che consente, a tal punto, di utilizzare anche l'*internet banking* messo a disposizione dalla banca sul quale il contribuente detiene il proprio conto corrente.

Al fine quindi di non rendere eccessivamente gravoso e oneroso il più importante adempimento che un sistema di fiscalità di massa possa conoscere, ossia il pagamento spontaneo delle imposte



da parte dei contribuenti, si ritiene necessario ripristinare per i soggetti non titolari di partita IVA la possibilità di presentare in banca o presso gli uffici postali le deleghe di versamento F24 in formato cartaceo.

D'altra parte, allo stato attuale, numerosi sono i cittadini ancora non dotati di un conto corrente bancario o postale, tra i quali non vanno dimenticati quelli oggettivamente impossibilitati alla detenzione dello stesso (si pensi, ai cittadini falliti, protestati, ecc.).

In subordine, si potrebbe ipotizzare di limitare l'obbligo della trasmissione telematica per i soli modelli F24 che evidenzino crediti in compensazione di importo rilevante, superiori a predeterminate soglie, lasciando invece libero da vincoli il pagamento di tutti gli altri modelli F24.

CAPITOLO 3

FATTURAZIONE ELETTRONICA NEI CONFRONTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

I commi da 209 a 214 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (come modificati dalla lettera *a*) del comma 13-*duodecies* dell'articolo 10, decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, nel testo integrato dalla legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214) hanno introdotto nell'ordinamento italiano l'obbligo di fatturazione elettronica nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Obbligo che genera principalmente i seguenti benefici: riduzione dei costi di gestione delle fatture per la PA (registrazione, conservazione, consultazione, ecc.), riduzione dei tempi di approvazione delle fatture per la PA (protocollazione, riconciliazione, ecc.), maggior controllo della spesa pubblica.

Occorre considerare che: circa 2 milioni sono le imprese fornitrici della PA (l'80% microimprese quindi partite iva inferiori a 10 addetti), il numero delle fatture emesse annualmente alla PA è pari a circa 60 milioni per un fatturato di circa 135 miliardi di euro, che l'obbligo di fatturazione elettronica consentirà risparmi alla PA per circa 1 miliardo di euro l'anno.

A tal fine, è stato istituito il Sistema di interscambio (Sdi) quale punto di passaggio obbligato di tutte le fatture dirette alla Pubblica Amministrazione ed è stato demandato al Ministro



dell'Economia e delle Finanze, di concerto col Ministro per la Pubblica Amministrazione e la semplificazione, la regolamentazione attuativa.

In ossequio a tali previsioni, il decreto ministeriale 3 aprile 2013, n. 55 ha individuato, per classi di Pubbliche Amministrazioni, le date di decorrenza dell'obbligo di fatturazione elettronica stabilito dal predetto comma 209 dell'articolo 1 della legge 244/2007.

Il 6 giugno 2014 ha costituito la prima data di avvio della trasmissione obbligatoria di fatture elettroniche nei confronti di Ministeri e loro articolazioni, Agenzie fiscali ed enti nazionali di previdenza e assistenza sociale.

L'articolo 25 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (conv. dalla legge 23 giugno 2014, n. 89) ha anticipato invece al 31 marzo 2015 la tempistica di avvio del particolare obbligo per tutte le altre amministrazioni Pubbliche, comprese quelle locali, incluse nell'Elenco pubblicato annualmente dall'Istat.

Al 31 agosto 2014, ossia a tre mesi dall'introduzione del nuovo obbligo, l'incidenza degli scarti per errori formali è risultata ancora pari a circa il 20% del totale dei file ricevuti da parte del Sistema di interscambio (dato fornito dal Direttore dall'Agenzia delle Entrate, Dott.ssa Rossella Orlandi, nell'audizione tenuta il 24 settembre scorso, presso codesta onorevole Commissione bicamerale, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in oggetto). Gli scarti del sistema di interscambio riguardano principalmente aspetti formali e non di merito e precisamente: errore di formato xml, mancanza o errore del codice univoco dell'Ufficio, mancanza del riferimento temporale o riferimento temporale non coerente, errore di nomenclatura del file e di unicità dello stesso, errore del codice fiscale dei soggetti inseriti in fattura. Non si è a conoscenza della percentuale di scarti avvenuti a valle dell'invio cioè da parte della Pubblica Amministrazione ricevente, la norma non obbliga la PA ricevente ad inviare la ricevuta di accettazione della fattura né l'esito della stessa dopo la verifica del documento.

Una percentuale di errore che, seppur in via di riduzione, è ancora troppo alta e che testimonia le difficoltà ancora oggi incontrate da parte dei fornitori della Pubblica Amministrazione, in particolare di quelli di piccola e media dimensione.



La prevista anticipazione al 31 marzo 2015 dell'obbligo di trasmissione esclusiva in forma elettronica delle fatture a tutte le altre Amministrazioni Pubbliche – quali, solo per citarne alcune, regioni, province, comuni, aziende sanitarie locali e ospedaliere, università e camere di commercio – dovrebbe essere dunque valutata con estrema attenzione, tenuto anche conto del fatto che non sempre le Amministrazioni riceventi in oggetto, nelle loro articolazioni territoriali meno strutturate, risultano attrezzate, in termini di risorse umane e tecnologiche, per gestire il processo in atto.

Si ritiene pertanto auspicabile che il passaggio al sistema di fatturazione esclusiva in forma elettronica sia introdotto con gradualità (in conformità, peraltro, a quanto espressamente previsto dal comma 213, lettera g), dell'articolo 1 della legge 244/2007) e comunque non prima che l'incidenza degli scarti da parte del Sistema di interscambio si sia ridotta a soglie minimali, da ritenersi fisiologiche sotto il profilo statistico.

L'obbligo di fatturazione elettronica comporta sia per le aziende ma anche per la Pubblica Amministrazione un obbligo conseguente: la conservazione digitale sostitutiva del documento emesso.

Le norme di riferimento di quanto precedentemente detto sono: Dlgs 82 del 7 marzo 2005, DPCM 3 dicembre 2013 che sostituisce la deliberazione CNIPA n. 11/2004 e DMEF 17 giugno 2014 che sostituisce il DMEF 23 gennaio 2004

Tale obbligo costituisce un onere importante per l'impresa infatti, mentre per l'invio della fattura elettronica è possibile utilizzare i canali previsti da Sogei (Entratel e Fisconline) tramite il sito www.fatturapa.gov.it in modo assolutamente gratuito, per la conservazione sostitutiva l'impresa dovrà: 1) elaborare un manuale di conservazione ai sensi dell'art. 8 del DPCM del 3 dicembre 2013, 2) nominare un responsabile della conservazione ai sensi dell'art. 7 del DPCM del 3 dicembre 2013; 3) utilizzare software specifici che garantiscono le funzioni di ricerca stabilite dal DMEF 17 giugno 2014; 4) garantire l'immodificabilità, integrità, autenticità e leggibilità del file; 5) conservare i documenti digitali garantendo il rispetto delle norme del codice civile, del CAD e della legislazione tributaria.



L'onere che le aziende sostengono per la conservazione sostitutiva oscilla da un minimo di € 5 ad un massimo di € 15 a documento emesso.

La soluzione potrebbe essere: 1) la possibilità di utilizzare gratuitamente un software di conservazione sostitutiva messo a disposizione da Sogei con lo storage effettuato direttamente presso i propri server; 2) non obbligare le imprese alla conservazione sostitutiva utilizzando, per similitudine, la norma già in vigore (Legge di stabilità 2012) per l'emissione di certificazione di dati già in possesso della PA. Analogamente, visto l'obbligo di conservazione sostitutiva in capo alla PA per le fatture elettroniche, si potrebbe esonerare l'impresa alla conservazione sostitutiva delle fatture emesse nei confronti della PA in quanto i documenti digitali sono già in possesso della PA e quindi sono reperibili in qualsiasi momento per i controlli fiscali.

Del tutto prematura appare invece l'ipotesi di estendere ulteriormente l'obbligo di fatturazione esclusiva in forma elettronica anche agli scambi B2B.

Ciò, per evidenti ragioni di economicità e semplificazione degli adempimenti, comportando detto obbligo la necessità di dotarsi di strumenti e personale all'uopo dedicati che, in special modo nei confronti degli operatori economici di piccole dimensioni, determina eccessive complessità nelle procedure amministrative di gestione dei cicli di fatturazione, oltre che un incremento dei costi per l'adempimento.

L'attuale assenza di interoperabilità tra modelli e soluzioni aziendali differenti rischia, inoltre, di costringere le imprese, soprattutto le piccole e medie imprese, a dover investire in diversi sistemi e soluzioni necessari per la fatturazione elettronica.

Ciò genera costi non necessari e ostacola ulteriormente l'adozione in massa della fatturazione elettronica.

CAPITOLO 4

OBBLIGHI COMUNICATIVI E DUPLICAZIONI DI RICHIESTA DI DATI

È noto il proliferare negli ultimi anni di una legislazione che ha riversato in capo ai contribuenti (e ai professionisti che li assistono negli adempimenti) una serie nutrita di nuovi obblighi



comunicativi all'Anagrafe Tributaria. A titolo meramente esemplificativo si ricordano taluni recenti obblighi comunicativi:

- il c.d. "spesometro", ossia la comunicazione delle operazioni rilevanti ai fini dell'imposta sul valore aggiunto di cui all'articolo 21 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;
- le comunicazioni delle operazioni con Paesi c.d. "black list" e degli acquisti da San Marino, ossia delle operazioni di cui all'articolo 3, comma 2-bis del decreto-legge del 2 marzo 2012 n. 16 convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44 (confluite nel modello di comunicazione polivalente approvato con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 2 agosto 2013);
- la comunicazione dei dati relativi ai beni dell'impresa concessi in godimento a soci o familiari, ai sensi dell'articolo 2, comma 36-sexiesdecies, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148;
- la comunicazione dei dati relativi ai soci o familiari dell'imprenditore che effettuano finanziamenti o capitalizzazioni nei confronti dell'impresa da effettuarsi ai sensi dell'articolo 7, dodicesimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605, in attuazione dell'articolo 2, comma 36-septiesdecies, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148;
- le comunicazioni all'archivio dei rapporti finanziari, istituito dall'articolo 37, commi 4 e 5, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, che sono state recentemente implementate con i dati relativi ai saldi iniziale e finale dei conti correnti e similari, nonché del totale movimenti dare e avere degli stessi (per le modalità e i termini di comunicazione dei dati all'Archivio dei rapporti finanziari cfr. il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate 19 gennaio 2007, prot. n. 2007/9647, come integrato dal provvedimento 29 febbraio 2008, prot. n. 2008/31934).

Tale ingente mole di dati è funzionale, tra l'altro, all'attività di prevenzione e contrasto all'evasione, ed è auspicabile che l'Agenzia delle Entrate e le altre Pubbliche Amministrazioni a ciò preposte sappiano trarre le informazioni utili a conseguire siffatto risultato.



Occorre tuttavia qui evidenziare alcune criticità che possono vanificare tale lodevole intento.

In particolare, alcune problematiche si pongono in relazione ai nuovi obblighi comunicativi relativi ai beni dell'impresa concessi in godimento a soci o familiari nonché ai soci o familiari dell'imprenditore che effettuano finanziamenti o capitalizzazioni nei confronti dell'impresa.

Per quanto concerne la comunicazione dei beni concessi in godimento a soci o familiari, il provvedimento direttoriale dell'Agenzia delle Entrate del 2 agosto 2013, prot. n. 94902 ha limitato l'obbligo comunicativo ai casi in cui vi sia un reddito diverso da tassare in capo all'utilizzatore del bene aziendale (ossia ai casi in cui vi sia una differenza positiva tra il valore di mercato del diritto di godimento del bene aziendale in uso al socio o familiare e il corrispettivo annuo relativo al godimento del bene eventualmente a carico dell'utilizzatore).

Ebbene, le specifiche tecniche relative al modello di comunicazione predisposte dalle Entrate richiedono al rigo BG09 l'indicazione obbligatoria tanto del corrispettivo annuo relativo al godimento del bene quanto del valore di mercato del diritto di godimento.

Il fatto che il contribuente sia obbligato ad indicare il valore di mercato del diritto di godimento unito alla circostanza che la comunicazione deve essere inviata soltanto qualora il detto valore normale sia superiore al corrispettivo annuo a carico dell'utilizzatore, fa assumere alla comunicazione in oggetto i connotati di una "autoliquidazione" dell'accertamento.

È infatti evidente che i contribuenti che hanno spontaneamente dichiarato il reddito diverso scaturente dal godimento del bene aziendale, effettueranno un adempimento che farà affluire in Anagrafe Tributaria una comunicazione che avrà scarsa o nulla utilità ai fini dell'attività di contrasto all'evasione.

Coloro i quali invece non avranno dichiarato il reddito diverso, essendo obbligati a comunicare anche il valore normale del diritto di godimento, nel momento in cui adempiranno all'obbligo comunicativo, indicheranno, in buona sostanza, all'Agenzia delle Entrate esattamente l'importo dell'imponibile evaso, il che si sostanzia in una sorta di autodenuncia da parte del contribuente.

Tali considerazioni lasciano dunque ritenere che sia più opportuno eliminare dal modello di comunicazione il dato relativo al valore normale del diritto di godimento che, risultando un dato non certamente documentabile, costituisce il tipico valore che è la stessa Agenzia delle Entrate a



dover determinare in sede di eventuale accertamento e la cui indicazione, per i motivi innanzi evidenziati, deve ritenersi superflua.

Tanto al fine di evitare il rischio che proprio i contribuenti per i quali nasce la comunicazione in oggetto (e che è necessario "monitorare") siano quelli che omettano l'adempimento dell'obbligo comunicativo, proprio per non incorrere nella predetta "autodenuncia".

Riflessione quest'ultima che dovrebbe indurre il legislatore a verificare l'effettiva utilità di detta comunicazione per l'azione di contrasto all'evasione, nonché a valutare l'opportunità di una sua eventuale soppressione.

Verifica che si ritiene debba essere svolta anche per la comunicazione dei finanziamenti e delle capitalizzazioni nei confronti dell'impresa da parte di soci o familiari dell'imprenditore.

In quest'ultimo caso, i motivi di perplessità derivano dalla carenza di un'adeguata disciplina sanzionatoria per l'omessa comunicazione.

Il provvedimento direttoriale dell'Agenzia delle Entrate del 2 agosto 2013, prot. n. 94904 precisa che la comunicazione in oggetto è effettuata ai sensi dell'articolo 7, dodicesimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605.

In virtù di tale richiamo normativo, è stata ritenuta applicabile la disciplina sanzionatoria di cui al successivo articolo 13, secondo comma, del citato DPR 605/1973.

L'omessa comunicazione sarebbe quindi punita con la sanzione in misura fissa da € 206,58 a € 5.164,57, ridotta alla metà in caso di comunicazioni incomplete o inesatte.

Al riguardo, occorre peraltro segnalare i dubbi sulla legittimità di tale conclusione considerata la mancanza, nella normativa primaria di cui all'articolo 2, comma 36-*septiesdecies*, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 (di cui il provvedimento direttoriale prot. n. 94904/2013 costituisce, pur sempre, mera attuazione), di un'espressa disciplina sanzionatoria per l'omessa, infedele, incompleta o inesatta comunicazione.

Tornando al tema più generale dell'imponente patrimonio informativo a disposizione delle varie banche dati pubbliche, si è già osservato come lo stesso sia, in gran parte, alimentato dagli stessi contribuenti attraverso la crescita esponenziale degli obblighi a loro carico di trasmissione



telematica di comunicazioni e dichiarazioni di ogni tipo ed oggetto, al cui adempimento, il più delle volte, è chiamata proprio la categoria dei Commercialisti, che ho l'onore di presiedere e di rappresentare.

Dall'osservatorio privilegiato dei nostri studi professionali è abbastanza agevole riscontrare che i principali fattori di complicazione nel rapporto Fisco-contribuenti sono attualmente costituiti dal numero eccessivo di adempimenti con scadenze ravvicinate, dal proliferare di istruzioni di difficile comprensione emanate in prossimità – se non dopo – le scadenze di legge (come avvenuto ad esempio con la circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 28/E del 25 settembre scorso, in materia di controlli di pertinenza di CAF e professionisti per il rilascio del visto di conformità sulle dichiarazioni, emanata – sia pur con lodevoli intenti – a soli tre giorni lavorativi dalla scadenza del termine per la trasmissione del Modello Unico 2014), dalle sempre più ricorrenti modifiche delle regole e dalla continua richiesta di dati già in possesso dell'Amministrazione Finanziaria.

La situazione che si è venuta a creare ha raggiunto un livello di guardia tale che, in più di una circostanza, contribuente e professionista, nel loro rapporto con il Fisco e la Pubblica Amministrazione, hanno la sensazione di essere trattati non come cittadini di uno Stato di diritto, ma come soggetti a cui tutto è richiesto, ma a cui nulla è riconosciuto.

Un vero e proprio ginepraio, difficile da gestire e da interpretare, che costringe gli studi professionali a lavorare, il più delle volte, in condizioni di emergenza, con disagi che si ripercuotono ingiustamente sui contribuenti.

Il nostro auspicio è che la legislazione in materia fiscale torni finalmente a mettere al centro dell'attenzione i principi fondamentali dello Statuto dei diritti del contribuente, in modo da ripristinare un carattere di proporzionalità degli adempimenti a carico dei contribuenti, così da restituire ai professionisti coinvolti condizioni di lavoro dignitose nell'assolvimento delle proprie funzioni in ambito fiscale.

È indispensabile quindi la fissazione di uno specifico termine entro il quale devono essere approvati e pubblicati i modelli di dichiarazione, le istruzioni, i *software* applicativi, i moduli di controllo, ivi compresi quelli relativi agli studi di settore.



Il mancato rispetto di tale termine dovrebbe comportare l'automatico spostamento in avanti delle scadenze di pagamento delle imposte e di invio delle dichiarazioni per un periodo pari al ritardo con cui siano stati pubblicati gli strumenti necessari per il corretto adempimento dei predetti obblighi. Così facendo, si eviterebbero definitivamente le abituali richieste di proroghe e le concessioni di estemporanee "finestre temporali".

È indispensabile altresì sollevare i professionisti da inutili complessità che incidono pesantemente sul loro lavoro di intermediari, evitando qualsiasi duplicazione nella richiesta delle informazioni da inserire nelle diverse banche dati pubbliche.

Lo stesso dicasi, in ambito più propriamente fiscale, con le diverse comunicazioni all'Anagrafe Tributaria oggi previste che, in alcune circostanze, non sono tra loro coordinate.

Per quanto concerne le operazioni rilevanti ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, con il modello di comunicazione polivalente (approvato con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 2 agosto 2013) si è sicuramente fatto un passo avanti nella direzione della semplificazione, cercando di evitare di richiedere al contribuente informazioni già monitorate dall'Amministrazione Finanziaria.

Il problema della duplicazione delle richieste non può dirsi tuttavia del tutto risolto: si pensi, ad esempio, alle informazioni relative alle importazioni e alle esportazioni con Paesi *black list* che, oltre ad essere oggetto di comunicazione all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, sono anche riepilogate nel quadro BL (*black list*) del modello polivalente.

Per quanto concerne invece i modelli INTRASTAT relativi alle prestazioni di servizi cosiddette "generiche" rese nei confronti di e ricevute da soggetti passivi IVA stabiliti in un altro Stato membro dell'Unione europea, l'emanando decreto legislativo in materia di semplificazioni fiscali già prevede una riduzione delle informazioni richieste ai contribuenti. In base alle nuove regole, le informazioni da indicare nel modello si limiteranno alle seguenti:

- numero di identificazione IVA delle controparte;
- valore totale delle transazioni;
- codice identificativo del tipo di prestazione resa o ricevuta;



- Paese di pagamento.

Pur apprezzando l'intento di semplificare l'adempimento, si ritiene tuttavia che lo stesso, anche dopo le proposte modifiche, risulti ancora troppo gravoso rispetto agli *standards* degli altri Stati membri dell'Unione europea.

Francia e Inghilterra, ad esempio, si limitano a richiedere, ai fini che qui interessano, soltanto il numero di identificazione IVA delle controparti e il valore totale delle transazioni effettuate nel periodo di riferimento.

Sarebbe auspicabile quindi che la normativa interna si adegui a tali *standards* comunitari.

CAPITOLO 5

SEMPLIFICAZIONI IN MATERIA DI ADDIZIONALE COMUNALE ALL'IRPEF E DI TRIBUTI LOCALI

Il decreto legislativo recante disposizioni in materia di semplificazioni fiscali in via di emanazione, che dà attuazione all'articolo 7 della legge delega di riforma del sistema fiscale n. 23 del 2014, prevede l'individuazione di modalità uniformi di comunicazione telematica – mediante inserimento nell'apposita sezione del portale del federalismo fiscale – da parte dei Comuni dei dati delle delibere e delle condizioni che danno diritto alle esenzioni in materia di addizionali all'Irpef.

Tali modalità sono definite con decreto del Ministero dell'Economia, sentita la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, da emanarsi entro 30 giorni dall'entrata in vigore del decreto delegato.

Al riguardo, si segnala che analoghe esigenze di semplificazione sussistono con riferimento agli adempimenti relativi ai tributi comunali di più recente introduzione (IMU, TASI e TARI).

Sono ormai tristemente note le notevoli difficoltà che contribuenti e professionisti devono affrontare per l'analisi delle delibere dei comuni al fine di intercettare compiutamente e correttamente le variegate tipologie di casistiche in esse previste e, ancora oggi, assolutamente non codificate.



Ora, allo scopo di consentire l'acquisizione in forma automatizzata dei dati relativi a tali delibere, si propone di estendere anche ai predetti tributi locali l'individuazione di modalità uniformi di comunicazione telematica da parte dei Comuni di tali dati e delle condizioni che danno diritto alle esenzioni.

Tanto, al fine di consentire ai contribuenti e alle *software house* il prelievo in formato *file* dei dati utili per la predisposizione della dichiarazione dei redditi.

CAPITOLO 6

CRITICITÀ NEI RAPPORTI TRA ANAGRAFE TRIBUTARIA E PROFESSIONISTI

Nella gestione delle banche dati, Sogei svolge il fondamentale ruolo di partner tecnologico con cui l'Agenzia delle Entrate opera da tempo in via esclusiva, per l'ammodernamento e la manutenzione del sistema informativo, strumento imprescindibile per il raggiungimento dei propri obiettivi istituzionali.

Nell'attività di Sogei relativa alla programmazione delle applicazioni necessarie per i vari adempimenti fiscali è tuttavia doveroso segnalare, in questa sede, l'assoluta mancanza di coinvolgimento dei rappresentanti dei professionisti che svolgono funzioni di intermediari con l'Amministrazione Finanziaria per quel che concerne, in particolare, la traduzione nel diagnostico delle istruzioni per la compilazione dei modelli fiscali (si ricorda che il diagnostico consente di verificare la correttezza formale delle dichiarazioni e delle altre comunicazioni prima del loro invio telematico).

Vanno inoltre segnalati gli ancora vistosi ritardi con cui Sogei procede alla verifica delle segnalazioni di errori nei diagnostici relativi ai modelli di dichiarazione, il che impatta negativamente sui tempi residui per gli adempimenti relativi alla predisposizione e trasmissione degli stessi da parte dei professionisti.

Sogei e le società produttrici di *software* da anni interpretano la normativa e le istruzioni del modello, traducendole in calcoli, in importi da rimborsare o da versare: tali calcoli tuttavia non sempre coincidono, proprio a causa del fattore "interpretativo".



Per questo le società di *software* hanno da tempo richiesto all'Amministrazione Finanziaria la predisposizione di un documento che chiarisca con certezza le complesse modalità di compilazione e calcolo dei modelli di dichiarazione; se da una parte infatti le istruzioni sono di supporto al contribuente per una corretta compilazione manuale del modello, molto più complessa e discrezionale risulta l'elaborazione a livello di calcolo e di controllo di tali modelli.

Sarebbe quindi utile l'emanazione di una circolare annuale sui calcoli alla quale sia Sogei che le *software house* possano fare riferimento per la predisposizione dei *software* fiscali e per dirimere preventivamente eventuali contenziosi con gli utenti finali.

Sarebbe peraltro auspicabile che, a tal fine, sia istituito un tavolo tecnico di confronto, coinvolgendo i rappresentanti delle categorie professionali interessate.

Ulteriore elemento di criticità è costituito dalla circostanza che i *software* delle varie Amministrazioni Pubbliche, posti a disposizione degli utenti gratuitamente, sono il più delle volte inutilizzabili dagli intermediari in quanto non sono integrabili con i programmi gestionali delle imprese o dei professionisti, né con gli archivi in uso.

Sarebbe quindi auspicabile che Sogei predisponesse programmi compatibili e standardizzati secondo un accordo quadro con gli Ordini professionali interessati, d'intesa con le case di produzione di *software*.

In termini generali, è altresì necessario che si realizzino per gli utenti finali degli *standards* di accesso validi per tutte le Amministrazioni Pubbliche che intendono utilizzare il canale telematico per l'acquisizione di dichiarazioni o comunicazioni varie. Attualmente, invece, ciascun Ente o Amministrazione elabora e gestisce propri *standards* ed i professionisti sono costretti ad utilizzare diversi codici di accesso, più numeri di identificazione, procedure diverse, differenti modalità tecniche di teletrasmissione, ecc.

Le standardizzazioni relative alle abilitazioni alla trasmissione telematica dovrebbero peraltro essere dimensionate al ruolo dell'intermediario e non invece a quello dell'ente ricevente.

Appare quindi auspicabile la costituzione di un Organismo nazionale di standardizzazione e razionalizzazione delle procedure informatiche che curi l'osservanza delle regole di compatibilità ed interoperatività dei programmi tra pubblico e privato.