



R.E TE.
IMPRESE ITALIA

Senato della Repubblica

6^a Commissione Finanze e Tesoro

Indagine conoscitiva sugli organismi della fiscaltà e sul rapporto tra contribuenti e fisco

Audizione

Roma, 5 marzo 2014



Indice

1. La questione fiscale: alta pressione fiscale, ingente quota di economia non osservata e complessità degli adempimenti	Pag.	3
2. La Legge Delega al Governo per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita.	Pag.	7
3. Una nuova fiscalità a misura di micro e piccola impresa	Pag.	10
3.1. Incentivare la capitalizzazione delle micro e piccole imprese riducendo la tassazione sugli utili non prelevati	Pag.	11
3.2. Riordinare gli attuali regimi contabili	Pag.	12
3.3. Il nuovo regime semplificato	Pag.	14
3.4. Il regime fiscale delle attività marginali	Pag.	15
3.5. Il regime fiscale delle nuove iniziative produttive	Pag.	17
3.6. Gli Studi di Settore	Pag.	18
3.7. La trasparenza fiscale	Pag.	19
3.8. La tassazione pianificata	Pag.	20
3.9. Il sistema premiale	Pag.	21
3.10. Il tutoraggio fiscale	Pag.	22
4. Gli interventi di riduzione dell'IRAP	Pag.	22
5. La semplificazione degli adempimenti fiscali	Pag.	23
5.1. Linee guida in tema di semplificazione degli adempimenti fiscali	Pag.	23
5.2. Valutazione d'impatto preventiva e verifica periodica in tema di adempimenti fiscali: riconoscimento di un credito d'imposta	Pag.	26
5.3. Misure urgenti di semplificazione	Pag.	27
6. Riordino delle detrazioni sul lavoro	Pag.	29
7. Riordino della fiscalità immobiliare	Pag.	30
8. Valutazioni sul possibile riordino delle agevolazioni in materia fiscale	Pag.	33
9. Stima e monitoraggio dell'economia sommersa	Pag.	34
10. Il Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale	Pag.	38
11. Abuso del diritto	Pag.	39
12. Revisione del contenzioso tributario	Pag.	40
13. Revisione della fiscalità ambientale	Pag.	40
14. Revisione delle sanzioni tributarie	Pag.	41

1. La questione fiscale: alta pressione fiscale, ingente quota di economia non osservata e complessità degli adempimenti

R.ETE. Imprese Italia ritiene che l'attuale sistema fiscale sia utilizzato, sempre più spesso, non come strumento di politica economica a favore della crescita e dell'equità, ma solo come mera fonte di maggiori entrate in un bilancio pubblico in cui il fattore spesa è ancora, purtroppo, la variabile indipendente a cui le entrate devono continuamente adeguarsi.

E' del tutto evidente che una pressione fiscale che nel 2014 raggiungerà il 44,3% del PIL, oltre a comprimere la domanda interna, mette ancor di più a rischio la competitività del nostro sistema produttivo, rende inappetibile il nostro Paese alle imprese ed agli investitori esteri e spinge le imprese più strutturate alla delocalizzazione.

Sono significativi, a questo riguardo, alcuni dati:

- l'incidenza della tassazione sui profitti nel nostro Paese raggiunge una percentuale del 66%, oltre 20 punti in più rispetto alla media europea;
- il 70% delle MPMI e dell'impresa diffusa è costretto a sostenere il fardello dell'IMU sugli immobili strumentali d'impresa e, di queste, circa il 40% ha incontrato notevoli difficoltà ad effettuare il pagamento ed oltre il 15% è stato costretto a rinunciare ad effettuare investimenti innovativi e ad assumere personale;
- per l'80% delle MPMI e dell'impresa diffusa è concreto il rischio di ulteriori incrementi legati alla riforma dell'imposizione locale, sia per quanto attiene alla riforma della tassazione immobiliare conseguente all'introduzione dell'IUC (IMU-TARI-TASI), sia per quanto riguarda i possibili interventi, da parte degli Enti Locali, in materia di addizionali IRPEF (comunali e/o regionali). In materia di tassa raccolta

rifiuti, per fare un esempio concreto, sono già stati registrati localmente aumenti molto rilevanti, anche, in alcuni casi, prossimi al 300%;

- più del 60% del prezzo dell'energia elettrica è rappresentato da componenti di natura fiscale e parafiscale.

Ma, oltre alla fiscalità statale, R.ETE. Imprese Italia non può non ricordare il federalismo fiscale che, come strutturato nella relativa legge delega, doveva portare ad un miglioramento del sistema fiscale e della gestione della cosa pubblica, tramite l'eliminazione degli sprechi e l'attribuzione diretta delle responsabilità in capo agli amministratori locali in caso di cattiva gestione, nonché lo spostamento della pressione fiscale dal centro alla periferia. Al contrario dall'attuazione del federalismo fiscale, fino ad ora, è scaturito solo un notevole aumento di pressione fiscale locale, senza nessuna sostanziale riduzione di quella erariale che avrebbe dovuto bilanciare l'incremento.

Secondo R.ETE. Imprese Italia l'indicatore della pressione fiscale, sebbene sia un efficace termine di raffronto in ambito comunitario, non illustra appieno, però, la situazione italiana. Quando l'ammontare dell'economia sommersa (sulla cui stima e monitoraggio ci si soffermerà in un apposito capitolo nel prosieguo del presente documento), stimata dall'ISTAT, è compresa fra un minimo del 16,3% ed un massimo del 17,5% del PIL, la pressione fiscale da sola non riesce a spiegare quale sia il peso del fisco sul settore produttivo del Paese. Si genera in tale situazione, infatti, un forte disallineamento tra la pressione fiscale nominale calcolata dall'ISTAT, che mette in relazione le entrate con il PIL, e la pressione fiscale effettiva che emerge dalla relazione delle entrate con il PIL, depurato, in questo caso, dell'ammontare dell'economia non osservata.

Ecco perché, ad una pressione fiscale per il 2014 pari al 44,3%, corrisponde una pressione fiscale effettiva, su coloro che versano le imposte, di circa il 54%.

Un simile livello di pressione fiscale è, semplicemente, impossibile da sostenere per qualsiasi sistema produttivo.

La domanda che ci si pone è, quindi, quella di come si sia potuti arrivare ad un sistema fiscale i cui parametri distintivi sono: alta pressione fiscale nominale; alta economia sommersa ed adempimenti impossibili da gestire.

L'evasione fiscale in questi quarant'anni, oltre a creare problemi ai conti pubblici ed a ledere la concorrenza tra imprese, ha generato un sistema tributario, squilibrato, farraginoso, complicato da capire e da gestire e, pertanto, estremamente costoso per le imprese.

Nonostante i vari interventi succedutisi negli ultimi anni in materia di semplificazioni amministrative (anche per far fronte alle sollecitazioni dell'U.E.), resta troppo alta anche la "pressione burocratica" sulle imprese. Secondo le stime del Dipartimento della Funzione Pubblica il costo degli oneri amministrativi sulle imprese, relativo a 93 procedure monitorate, è di circa 30 miliardi di euro l'anno: un peso enorme, pari a circa 2 punti di PIL, che grava su ciascuna azienda per circa 7.000 euro all'anno e che potrebbe essere ridotto di ben 9 miliardi se solo venissero effettivamente attuati i provvedimenti di semplificazione varati negli ultimi cinque anni.

Per i soli adempimenti fiscali, ad esempio, continuano ad essere necessarie 269 ore l'anno (pari a 34 giornate lavorative), ossia oltre 100 ore in più (13 giornate) rispetto alla media dei Paesi dell'Area Euro.

Con questi numeri, non è un caso che nella classifica della Banca Mondiale sulla facilità di fare impresa l'Italia si attesti al 23° posto tra i 28 Paesi dell'UE ed al 65° posto fra i 189 Paesi del mondo.

Un sistema fiscale costruito sulla base di queste premesse è inevitabile che conduca a dei rapporti conflittuali tra fisco e contribuenti-imprese e tra questi e gli organismi della fiscalità. In modo particolare ci riferiamo all'Agenzia delle Entrate ed all'ente di riscossione Equitalia.

Inoltre, l'elevato ammontare di economia sommersa rende necessario trovare delle strategie efficaci ed efficienti di contrasto e prevenzione all'evasione. Strategie che non possono ridursi nella sola richiesta nei confronti degli operatori di informazioni sempre più numerose e particolareggiate, aumentando notevolmente gli oneri burocratici sulle imprese. Dal canto suo, conseguentemente, anche l'attività di riscossione coattiva si è fatta più "aggressiva" perché innestata su un impianto normativo inadeguato, specie in tempi di crisi economica, nel quale sono mancati, per molto tempo, dei necessari contrappesi. Si sottolinea, però, che dal 2009 ad oggi molte sono state le modifiche al sistema di riscossione coattiva volte a tutelare, da un lato, il patrimonio familiare dei contribuenti (la prima casa) ed i beni aziendali necessari per lo svolgimento dell'attività produttiva e, dall'altro, a concedere la possibilità di assolvere all'onere tributario con un sistema di rateizzazione che tenga conto del tenore di vita della famiglia del contribuente debitore. Queste norme innovative contribuiranno, sicuramente, nel tempo, a migliorare i rapporti con l'agente di riscossione (Equitalia) in quanto consentiranno di coniugare l'interesse generale della sopravvivenza delle imprese con l'interesse specifico dell'Erario di incassare i debiti tributari.

Tutto ciò per sottolineare che i rapporti tra fisco ed istituzioni finanziarie non possono prescindere dai rilevanti problemi del nostro sistema tributario e dalle conseguenti scelte normative. Pertanto, una rapida attuazione del Disegno di Legge Delega di Riforma fiscale,

appena approvato dal Parlamento, può, secondo R.ETE. Imprese Italia, creare le premesse per invertire il circuito vizioso fatto di: alte aliquote nominali d'imposta, elevata quota di economia sommersa e controlli sempre più vessatori fondati su comunicazioni di dati sempre più costose per il mondo delle imprese.

2. La Legge Delega al Governo per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita.

In questo contesto per R.ETE. Imprese Italia è, sicuramente, positiva la recentissima definitiva approvazione, da parte del Parlamento, della Legge Delega di Riforma del sistema fiscale.

La Legge Delega si prefigge ambiziosi obiettivi di riforma dell'attuale sistema fiscale, esplicitati già nel titolo del provvedimento: un sistema più equo, con maggiore trasparenza ed orientato alla crescita.

R.ETE. Imprese Italia ritiene, però, che la Legge Delega, pur contenendo indirizzi importanti, costituisca un'opera di mera "manutenzione ordinaria" dell'attuale sistema fiscale e risponda solo in parte alle esigenze di una riforma del nostro sistema tributario realmente sistematica ed organica. Ciò in quanto resta, sostanzialmente, invariata la struttura delle principali imposte dirette (IRPEF, IRES), dell'IVA e dell'IRAP.

Al fine di una effettiva riduzione della pressione fiscale, R.ETE. Imprese Italia ritiene, sicuramente, importante che nella Delega sia previsto che le maggiori entrate provenienti dal contrasto all'evasione fiscale (al netto di quelle necessarie per il mantenimento degli equilibri di bilancio) e dalla progressiva limitazione dell'erosione fiscale siano attribuite, esclusivamente, al "Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale", istituito dal

D.L. n. 138 del 2011. Al predetto Fondo, si ricorda, sono, inoltre, interamente attribuiti anche i risparmi di spesa derivanti da riduzione di contributi od incentivi alle imprese, che devono essere destinati alla riduzione dell'imposizione fiscale gravante sulle imprese.

Ma a questo Fondo, recentemente, con la legge di stabilità per il 2014, se ne è affiancato un altro, denominato "Fondo per la riduzione della pressione fiscale", a cui, a decorrere dal 2014 - fermo restando il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica - saranno destinati:

- i risparmi di spesa derivanti dalla razionalizzazione della spesa pubblica ("spending review"), al netto di quelli già destinati dalla medesima legge di stabilità, ai saldi di finanza pubblica;
- le maggiori entrate incassate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale, al netto di quelle derivanti dall'attività di recupero svolta dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni.

Tali risorse saranno, annualmente, utilizzate a favore delle imprese per incrementare le deduzioni IRAP e le detrazioni IRPEF per i lavoratori autonomi e le imprese minori, nonché per incrementare le detrazioni IRPEF a favore dei lavoratori dipendenti e dei pensionati.

Ora, considerato che le maggiori entrate incassate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale dovranno essere destinate ad entrambi i Fondi, sembra evidente una loro sovrapposizione, che evidenzia, ancora una volta, come il legislatore non sia in grado di effettuare un effettivo coordinamento ed una concreta razionalizzazione della normativa tributaria.

Oltre al necessario coordinamento occorre trovare il giusto equilibrio tra le esigenze di conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, rivendicate nell'ambito di entrambi i Fondi, e le prioritarie esigenze di riduzione del cuneo fiscale e della pressione fiscale sulle imprese. In particolare, occorrerebbe creare un unico meccanismo, nel quale, tutte le maggiori entrate provenienti dalla lotta all'evasione fiscale, dalla riduzione della spesa

pubblica e dalla revisione delle “tax expenditures”, vadano ad alimentare un fondo che ogni anno deve riservare, inderogabilmente, una parte cospicua di queste somme alla riduzione della pressione fiscale sulle imprese e sui lavoratori, secondo i criteri individuati dalla legge di stabilità per il 2014. Solo la parte, eventualmente, rimanente può essere utilizzata per il perseguimento degli altri obiettivi di finanza pubblica. In altre parole, R.ETE. Imprese Italia ritiene che nei prossimi anni l’unico obiettivo di finanza pubblica su cui puntare, con decisione, sia la riduzione della pressione fiscale nei termini indicati.

Sempre in termini generali, inoltre, occorre evidenziare che manca nella Legge Delega il riordino assistenziale ed essendo molto alto (circa 11 milioni di contribuenti secondo le statistiche ufficiali del DEF relative alla dichiarazione dei redditi 2012) il numero dei c.d. “incapienti” (soggetti IRPEF che non hanno alcun debito d’imposta netta), anche nel caso di azioni decise sul versante delle detrazioni d’imposta e/o delle deduzioni dall’imponibile, non vi sarebbe alcun beneficio per questi soggetti.

Apprezzabili e condivisibili sono i propositi di:

- revisione del reddito d’impresa, rendendo neutra la tassazione rispetto alla forma giuridica con la quale essa viene esercitata;
- rivedere in maniera sistematica gli adempimenti ed i regimi fiscali (e contabili) in un’ottica di semplificazione;
- fornire nuovi indirizzi in materia di riscossione coattiva e di riforma del sistema sanzionatorio;
- evitare, attraverso la previsione di apposite clausole di salvaguardia, l’aumento del prelievo fiscale a fronte della revisione del catasto;
- operare, anche attraverso la revisione della fiscalità energetica ed ambientale, una redistribuzione del carico impositivo.

Da ultimo, R.ETE. Imprese Italia auspica che la Legge Delega, recentemente approvata, rappresenti solo un primo *step* di una più profonda e strutturale rivisitazione dell'attuale sistema fiscale del nostro Paese che tenga conto, da un lato, dei radicali cambiamenti sociali ed economici intervenuti in quarant'anni e, dall'altro, fermi la perversa spirale "*elevata evasione – elevate aliquote nominali*" che ha caratterizzato il nostro sistema tributario negli ultimi decenni.

3. Una nuova fiscalità a misura di micro piccola e media impresa

Prima di entrare nel merito dei propositi di revisione del reddito d'impresa e dei regimi contabili previsti nella Legge Delega di riforma fiscale, R.ETE. Imprese Italia reputa necessario evidenziare che qualsiasi intervento fiscale non può prescindere dall'attuale struttura economica del nostro Paese.

Un Paese in cui le micro imprese (fino a 10 addetti) rappresentano il 95,1% del totale ed occupano il 46,6% degli addetti, mentre le piccole imprese (fino a 50 addetti) rappresentano il 99,4% del totale ed occupano il 66,9% degli addetti delle imprese. La "piccola impresa", in questo caso intesa come quella che si pone nel mondo degli studi di settore - con ricavi dichiarati entro i 5,164 milioni di euro - rappresenta circa il 99% del sistema delle imprese italiane. In termini assoluti, le imprese che si pongono fuori dal mondo degli studi di settore sono solamente poco più di 56.000.

E' necessario ripensare al sistema fiscale dell'impresa evitando di inseguire una "taglia unica", ma prendendo concretamente atto che le complesse problematiche che devono affrontare, ad esempio, le società che applicano gli istituti del consolidato nazionale e mondiale, ovvero le imprese IAS *adopter*, mal si conciliano con le esigenze di una fiscalità

che deve essere improntata alla massima semplicità per le micro, piccole e medie imprese (che sono, oltretutto, come prima ricordato, la stragrande maggioranza).

R.ETE. Imprese Italia è convinta che, al fine di orientare il nostro sistema fiscale verso le necessità delle micro, piccole e medie imprese, sia necessario agire su diverse linee di intervento.

3.1. Incentivare la capitalizzazione delle micro e piccole imprese riducendo la tassazione sugli utili non prelevati

R.ETE. Imprese Italia ha già espresso, in sede di audizione presso le Commissioni Parlamentari deputate ad analizzare il DDL di riforma fiscale, il proprio giudizio positivo circa la possibilità per i soggetti IRPEF, ditte individuali e società di persone, esercenti attività d'impresa, contemplata nell'art. 11 della Legge Delega, di optare per una tassazione proporzionale del reddito imprenditoriale (IRI) prodotto e mantenuto in azienda.

Si tratta, nella sostanza, di concedere a tali soggetti la possibilità di adottare un sistema di tassazione simile a quello dei soggetti IRES, vale a dire simile a quello delle società di capitali. In tal modo, la tassazione diviene neutra rispetto alla natura giuridica adottata per l'esercizio dell'impresa, mettendo l'imprenditore nelle condizioni di organizzarsi nelle forme che ritiene più opportune senza vincoli di natura fiscale.

L'istituzione dell'IRI (imposta sul reddito imprenditoriale), che presuppone la tenuta della contabilità ordinaria e che, pertanto, dovrà essere applicata solo previa opzione dei soggetti interessati, tenderà a favorire la capitalizzazione delle micro e piccole imprese in quanto il reddito non prelevato dal titolare, o dai soci delle società di persone, scontrerebbe una tassazione più leggera: in tal modo, infatti, la parte prelevata andrà ad aliquota progressiva (e sarà, pertanto, tassata in relazione all'aliquota IRPEF marginale applicabile); viceversa,

quella che rimane in azienda sarà tassata con aliquota proporzionale IRES (attualmente il 27,5%).

Contemporaneamente all'introduzione dell'IRI andrà rivisto, per le imprese che decideranno di adottare questa nuova forma di imposizione, l'attuale regime di utilizzo delle perdite: infatti, poiché queste non sono compensabili orizzontalmente con altri redditi conseguiti nel periodo d'imposta, ma solo verticalmente con futuri redditi d'impresa, dovrà esserne prevista la possibilità di riporto ai nuovi esercizi.

Ovviamente, in sede di decreto delegato, dovranno essere poi ricercate e definite modalità applicative improntate a criteri di semplificazione.

3.2. Riordinare gli attuali regimi contabili

R.ETE. Imprese Italia reputa necessaria ed indifferibile, così come previsto agli articoli 7 e 11 della Legge Delega, una profonda revisione e riordino dei regimi fiscali applicabili alle piccole imprese. A tale riguardo va evidenziato che non è più operativo, a decorrere dall'esercizio 2012, il regime speciale dei contribuenti minimi e che, quindi, anche soggetti con caratteristiche strutturali ridottissime, sono stati attratti nuovamente nel sistema degli studi settore con tutte le difficoltà legate alla dimostrazione dello stato di marginalità e sono ritornati ad essere sottoposti agli obblighi in materia di IVA e all'imposizione progressiva IRPEF.

I regimi "semplificati" attualmente applicabili al sistema delle piccole imprese sono i seguenti:

1. regime contabile semplificato (art. 18 del D.P.R. n. 600 del 1973), con determinazione del reddito d'impresa, secondo i criteri previsti per i soggetti "ordinari", da assoggettare ad IRPEF;

2. regime di vantaggio per l'imprenditoria giovanile (art. 27, commi 1 e 2, del D.L. n. 98 del 2011), con applicazione di un'imposta sostitutiva IRPEF e delle relative addizionali del 5%, esenzione IRAP e semplificazioni in materia di IVA;
3. regime contabile agevolato (art. 27, comma 3, del D.L. n. 98 del 2011), con reddito d'impresa assoggettato ad IRPEF, esenzione IRAP e semplificazioni in materia di IVA;
4. regime delle nuove iniziative produttive (art. 13 delle L. n. 388 del 2000), con reddito d'impresa assoggettato ad imposta sostitutiva IRPEF e relative addizionali del 10%;
5. regime della trasparenza fiscale (art. 10 del D.L. n. 201 del 2011): questo regime è sostanzialmente "virtuale" in quanto inattuabile in assenza di profondi interventi normativi che ne ridisegnino i contenuti.

Arrivare a dare un assetto definitivo, stabile e non penalizzante alla fiscalità per le piccole imprese, tramite una profonda riscrittura dei diversi regimi contabili, garantendo reali semplificazioni per le strutture di minori dimensioni e stabilendo regole chiare di accesso alle stesse, rappresenta, senz'altro, una priorità.

R.ETE. Imprese Italia auspica, nei confronti delle imprese non obbligate, per natura giuridica o per dimensioni, alla tenuta della contabilità ordinaria, un'articolazione su tre diversi regimi fiscali e/o contabili, tutti orientati al "criterio di cassa" per la determinazione del reddito d'impresa mutuando quanto ora previsto in materia di determinazione del reddito di lavoro autonomo:

- a) regime contabile semplificato (sulla falsariga di quello attualmente previsto dall'art. 18 del D.P.R. n. 600 del 1973), con applicazione della tassazione secondo criteri semplificati di determinazione del reddito d'impresa;
- b) regime fiscale delle attività imprenditoriali marginali, con una tassazione forfettaria e ridotti adempimenti;

- c) regime fiscale che comporti una tassazione sostitutiva del reddito per le nuove iniziative produttive.

3.3. Il nuovo regime semplificato

Elemento imprescindibile, caratterizzante il regime semplificato, dovrà essere la determinazione del reddito d'impresa con il "criterio di cassa".

Ciò permetterà, innanzitutto, un riallineamento dei criteri di applicazione IVA e reddito nel caso di esercizio dell'opzione per la determinazione dell'IVA di cassa (attualmente, infatti, il contribuente che ha optato per l'applicazione del "criterio di cassa" per la determinazione dell'IVA, resta, però obbligato al criterio della competenza per la determinazione del reddito d'impresa ai fini IRPEF).

In tal modo, per le imprese di più piccole dimensioni che soffrono i negativi effetti sia dei cronici ritardi di pagamento (in particolare da parte della P.A.), sia del *credit crunch*, si avvicinerrebbe il momento del prelievo d'imposta alle concrete disponibilità finanziarie evitando, come del resto già avviene per le attività professionali, esborsi per imposte su proventi non ancora incassati. In tale ottica andrebbe prevista, sempre in via opzionale, per ditte individuali e società di persone in regime di contabilità semplificata, l'applicazione del "criterio di cassa" ai fini della determinazione del reddito d'impresa.

Coerentemente con questa impostazione, dovrà essere rivista, progressivamente, anche la costruzione degli studi di settore (si dovrà tener conto, ad esempio, dell'assenza del costo del venduto dei prodotti o delle merci e della non più necessaria rilevazione delle rimanenze di magazzino).

Il “criterio di cassa” applicabile potrebbe essere simile a quello già previsto nell’ambito della determinazione del reddito di lavoro autonomo (prevedendo, quindi, alcune deroghe al “criterio di cassa” puro, come nel caso, ad esempio, della rilevazione delle quote annue di ammortamento dei beni strumentali, in luogo della deduzione integrale nell’anno di pagamento del bene, ovvero per la rilevazione della quota annua maturata di T.F.R. per il personale dipendente).

L’introduzione del “criterio di cassa”, inoltre, non pare incompatibile (ma, al contrario, potrebbe agevolarne l’applicazione), con l’esercizio dell’eventuale opzione per l’IRI (dovendosi registrare in contabilità tutti i prelievi del reddito prodotto).

Per i soggetti in regime semplificato rimarranno gli obblighi di certificazione dei corrispettivi attualmente previsti.

Da ultimo, si rappresenta la necessità di rivedere il sistema delle deduzioni forfettarie per spese non documentate, attualmente previsto dall’articolo 66, commi 4 e 5, del T.U.I.R., valutando la possibilità di estenderne l’applicazione anche ad altri settori.

3.4. Il regime fiscale delle attività marginali

R.ETE. Imprese Italia ritiene necessario procedere alla reintroduzione di un regime contabile e fiscale *ad hoc* per le imprese marginali caratterizzato da una estrema semplicità applicativa.

Nella costruzione di tale nuovo regime occorre, pertanto, introdurre i seguenti criteri:

- determinazione del reddito in modo forfettario, mediante applicazione di una percentuale di redditività all'ammontare dei ricavi percepiti (percentuale differenziata di redditività a seconda della macro tipologia di attività esercitata);
- applicazione, ai fini dell'IRPEF e delle relative addizionali, di un'imposta sostitutiva di importo limitato (l'aliquota potrà essere determinata anche in funzione della percentuale di redditività di cui sopra);
- esclusione dall'imposizione IRAP;
- mancata applicazione dell'IVA (in pratica, questi soggetti, andrebbero considerati alla stregua di consumatori finali);
- fortissima semplificazione in termini di tenuta delle scritture contabili e di adempimenti fiscali (con conseguente non applicazione degli studi di settore e mancato obbligo di certificazione dei corrispettivi);
- monitoraggio, tramite specifica attività dell'Agenzia delle Entrate, al fine di evitare che accedano al regime soggetti privi dei requisiti o che vi rimangano soggetti che li hanno persi;
- eventuale riduzione della contribuzione previdenziale (l'applicazione, ai fini previdenziali, dei minimi contributivi è un forte ostacolo in caso di esercizio di attività marginali in quanto sono estremamente ridotte le disponibilità economiche e finanziarie di tali soggetti).

Per quanto riguarda le condizioni di accesso a questo regime forfettario possono essere utilizzati i parametri già utilizzati fino al 2011 (ammontare dei ricavi non superiore ad una determinata soglia; assenza di dipendenti o collaboratori; utilizzo di beni strumentali di ridotto ammontare; divieto di operare sul mercato estero), caratterizzanti situazioni di effettiva marginalità nell'esercizio dell'attività d'impresa.

3.5. Il regime fiscale delle nuove iniziative produttive

L'introduzione di questo regime, secondo R.ETE. Imprese Italia, vuole rispondere all'esigenza di ridurre gli adempimenti ed evitare la tassazione progressiva in capo alle imprese di minori dimensioni in fase di start-up non favorite dall'introduzione dell'IRI.

Tale regime sarebbe, pertanto, caratterizzato dai seguenti criteri:

- accessibilità alle sole ditte individuali e società di persone con ridotto volume di ricavi e soglia diversificata in ragione dell'attività esercitata (ovviamente tali limiti sarebbero maggiori di quelli previsti in caso di esercizio di attività marginali);
- sarebbero ammessi al regime le nuove iniziative produttive per il periodo limitato alla fase di start-up (5 anni);
- agevolazioni per quanto riguarda gli adempimenti IVA (prevedendo, ad esempio, il versamento in un'unica soluzione annualmente);
- determinazione del reddito d'impresa con "criterio di cassa" (con le modalità precedentemente enunciate in relazione al nuovo regime semplificato);
- applicazione, ai fini delle imposte sui redditi e delle relative addizionali, di un'imposta sostitutiva (di importo più elevato rispetto a quella prevista per i soggetti marginali sia perché non contempla l'IVA, che continua ad applicarsi in modo ordinario, sia perché il reddito d'impresa è determinato secondo criteri di cassa e non forfettizzato);
- esonero dall'applicazione dell'IRAP;
- agevolazioni contabili ma mantenimento dell'obbligo di certificazione dei corrispettivi.

Occorrerebbe prevedere, infine, tenuto conto delle difficoltà soprattutto di carattere finanziario tipiche della fase di *start-up*, una contribuzione previdenziale ridotta per le prime annualità (tre/cinque) con possibilità di “riscatto”, nelle annualità successive, di tale differenza contributiva.

3.6. Gli Studi di Settore

La revisione dei diversi regimi contabili e fiscali deve essere accompagnata, ad avviso di R.ETE. Imprese Italia anche da una maggiore certezza nel rapporto Fisco-contribuente: se, da una parte, non è possibile (come dimostrato a distanza di 40 anni dall’ultima vera riforma tributaria) ipotizzare accertamenti analitici basati sulle scritture contabili su milioni di contribuenti piccoli imprenditori, dall’altra parte non è ammissibile lasciare “carta bianca” agli uffici dell’Agenzia delle Entrate con controlli di carattere induttivo. E non si può pensare di “garantire la difesa” del contribuente lasciandogli la sola possibilità di provare, in contraddittorio con l’ufficio, quanto accertato (la possibilità della prova contraria, troppo spesso, si trasforma in una “prova diabolica” non accettando gli uffici, in molti casi, altro che prove documentali certe).

Dal 1998 sono stati utilizzati gli Studi di settore, non solo per guidare gli accertamenti nei confronti delle MPMI, ma anche per favorire la “compliance”, ossia l’adeguamento spontaneo da parte del contribuente.

Questo strumento, dopo un avvio stentato (anche a causa dei condoni del 2001/2002), è ancora oggi un importante ausilio sia per le imprese per una valutazione delle proprie performance e sia per l’attività di controllo da parte dell’Agenzia delle Entrate.

Essendo ormai trascorsi oltre 16 anni dalla prima elaborazione degli Studi di Settore (così come oggi elaborati dalla SOSE in contraddittorio con le rappresentanze degli imprenditori e

l’Agenzia delle Entrate), ed essendo stata effettuata (in un processo continuo dopo un arco triennale) la revisione prevista dalla legge ed avendo gli studi superato la prova di validità della loro costruzione (o, per meglio dire, aver dato essi prova di rappresentare correttamente le realtà analizzate) anche in periodi di crisi (come quelli degli ultimi cinque esercizi), R.ETE. Imprese Italia ritiene sia giunto il momento per utilizzare i medesimi anche per dare quella maggiore certezza nel rapporto Fisco-contribuente che richiede il mondo delle imprese.

A tal fine andrebbero analizzate, in attuazione della Delega fiscale, possibili future applicazioni degli studi di settore per “trasformare” i regimi semplificati, in precedenza illustrati, in sistemi che assicurino maggiore tranquillità per le imprese che rispettano determinati requisiti, maggiori semplificazioni burocratiche, un livello di tassazione equo e certo ed, infine, sollevino gli uffici finanziari da una serie di controlli poco produttivi dando loro la possibilità di procedere a controlli più selettivi e maggiormente efficaci.

Questi risultati si potrebbero raggiungere con l’attuazione della “trasparenza fiscale” (già introdotta ma non attuata dal Governo Monti) e con l’introduzione della tassazione pianificata.

3.7. La trasparenza fiscale

La trasparenza fiscale non rappresenterebbe, in assoluto, un nuovo ed ulteriore regime contabile e fiscale oltre a quelli presentati in precedenza: essa, infatti, presupporrebbe l’applicazione di uno qualsiasi dei regimi fiscali e contabili previsti nell’ordinamento (ad eccezione del nuovo regime fiscale per le attività marginali), ma con l’obbligo di trasmissione agli uffici dell’Agenzia delle Entrate, con modalità telematiche, di una serie di informazioni. In altri termini, la contabilità - al contrario di quanto accade oggi dove il contribuente, a

parte le dichiarazioni annuali, non trasmette nulla agli uffici dell’Agenzia delle Entrate, essendo obbligato solo alla conservazione dei documenti e dovendo attendere un (eventuale) successivo controllo da parte di questi ultimi - un domani sarebbe “trasparente”, ossia immediatamente (quasi in tempo reale) verificabile da parte degli uffici.

A fronte della trasmissione telematica di una serie di elementi (fatture, corrispettivi, ecc.), ed a fronte del raggiungimento dei risultati, in termini di corrispettivi dichiarati, attesi dagli studi di settore (con rispetto, oltre che della congruità, anche dei vari parametri ed indici di coerenza e di normalità economica dell’impresa), potrebbero essere assicurati alle micro e piccole imprese aderenti - anche in modo graduale a seconda delle date di decorrenza di tali obblighi, così come previsto dall’articolo 10 del D.L. 201/2011 - una serie di benefici tra i quali: ulteriori semplificazioni di adempimenti amministrativi; soppressione dell’obbligo di certificazione fiscale dei corrispettivi; riduzione dei periodi di accertamento; riconoscimento di franchigie in caso di accertamento.

3.8. La tassazione pianificata

Partendo sempre dagli studi di settore (e limitatamente ai soggetti nei confronti dei quali essi siano applicabili), potrebbe essere attentamente analizzata la possibilità di introdurre un regime opzionale che consenta di aderire, per un determinato lasso temporale, ad una tassazione pianificata. In tal caso gli uffici dell’Agenzia delle Entrate, sulla base dei concreti elementi contabili e di struttura dell’impresa derivanti dagli studi di settore (anche in considerazione dei parametri e degli indici di coerenza e di normalità economica dell’impresa stessa), elaborerebbero una proposta avente valenza per le imposte sul reddito (IRPEF ed IRAP), con esclusione dell’IVA (che dovrebbe essere dovuta in base agli ordinari criteri).

In tal modo si stimolerebbe l'efficienza delle imprese garantendo, anche a fronte di un possibile aggravio d'imposizione complessiva, un risparmio sia in termini di minori tempi occorrenti a fronte di adempimenti soppressi, che di spesa in termini di minori oneri da sostenere per tali adempimenti.

Si raggiungerebbe altresì l'obiettivo di consentire alle imprese di più piccole dimensioni di concentrarsi esclusivamente nella produzione di ricchezza, prevedendo e pianificando con certezza, per un determinato periodo temporale, il costo dell'imposizione diretta ed evitando, inoltre, il rischio di essere soggette, in relazione ai vari esercizi ricompresi in tale periodo, ad accertamenti a carattere presuntivo.

3.9. Il sistema premiale

Infine, sempre limitatamente ai soggetti nei confronti dei quali siano applicabili gli studi di settore, sarebbe auspicabile l'introduzione di un sistema premiale che stimoli ed agevoli l'efficienza produttiva delle imprese, riducendo il carico fiscale su incrementi di reddito dichiarati rispetto alle potenzialità produttive dell'impresa misurate attraverso strumenti oggettivi quali, appunto, gli studi di settore. Una volta definito il reddito "normale", associabile ad ogni impresa, necessario per determinare la quota di reddito agevolabile, l'agevolazione di fatto si «*autofinanzierebbe*», in quanto riconosciuta solamente sulle quote di maggior reddito innescando così un circolo virtuoso di recupero di base imponibile e di perfezionamento degli studi di settore.

3.10. Il tutoraggio fiscale

L'attuazione della Legge Delega rappresenta l'occasione per rivedere e definire meglio il tutoraggio dell'Amministrazione finanziaria. Oggi questo è declinato in modo ambiguo, essendo a volte difficile, per il contribuente comprendere quali sono i compiti, i ruoli e le responsabilità degli uffici dell'Agenzia delle Entrate e quali, viceversa, sono i compiti, i ruoli e le responsabilità degli uffici dei vari intermediari fiscali (tra i quali gli uffici delle Associazioni di categoria).

In questo contesto, non rappresenta una semplificazione del sistema generale e di taluni adempimenti specifici la previsione, in parte già attuata e prevista in maniera ancora più rilevante dalla Legge Delega, dell'invio di modelli dichiarativi precompilati perché troppo spesso non viene compreso che questi devono essere completati con altri dati a cura del contribuente, o, quanto meno, devono essere attentamente verificati (e, se del caso, corretti) per assicurarsi della correttezza dei medesimi.

4. Gli interventi di riduzione dell'IRAP

L'IRAP, con un gettito per il 2012 pari a circa 34,5 miliardi di euro rappresenta il quarto grande tributo dopo l'IRPEF (165,7 miliardi di euro), l'IVA (115,2 miliardi di euro) e l'IRES (36,6 miliardi di euro). Date le difficoltà di finanza pubblica, un intervento sull'IRAP non potrà, realisticamente, che essere contenuto.

In primo luogo, R.ETE. Imprese Italia ritiene sia fondamentale procedere ad una immediata definizione, in modo inequivocabile, delle caratteristiche delle imprese individuali da escludere dal pagamento del tributo per l'assenza dell'"autonoma organizzazione". Sebbene,

infatti, la giurisprudenza, sia di merito che di legittimità, abbia ormai sancito questa esclusione, l'area dei requisiti per poter accedere a tale esenzione risulta essere tutt'altro che chiara, lasciando molte imprese nel dubbio se rischiare di non pagare il tributo, ovvero, di pagare per poi presentare istanza di rimborso. E' una situazione di incertezza normativa non più tollerabile.

In ogni caso, anche al fine di cogliere la mancanza o l'irrilevanza dell'"autonoma organizzazione" in assenza di tale definizione legislativa, si deve procedere, ad avviso di R.ETE. Imprese Italia, all'immediato innalzamento della franchigia di imposizione (*no tax area* IRAP), raddoppiando gli attuali limiti ed esentando dal tributo, di fatto, le imprese di più piccole dimensioni.

In secondo luogo, per incidere sulla componente lavoro della base imponibile IRAP, oltre ad agire sul cuneo fiscale, si potrebbe incrementare la deduzione forfetaria sui primi 5 dipendenti estendendo, ovvero anche eliminando, l'attuale limite di 400.000 euro di componenti positivi di applicabilità della disposizione.

5. La semplificazione degli adempimenti fiscali

5.1. Linee guida in tema di semplificazione degli adempimenti fiscali

R.ETE. Imprese Italia ritiene indifferibile la necessità di procedere alla semplificazione di numerosi adempimenti in materia fiscale a carico delle piccole e medie imprese.

Il sistema fiscale del nostro Paese, infatti, nonostante diversi tentativi di semplificazione - da ultimo anche con la conversione in legge del Decreto del Fare (D.L. n. 69/2013) - ha raggiunto un livello di complicazione tale per cui pensare di poter realizzare una vera

semplificazione senza mettere mano all'impianto generale dell'ordinamento tributario appare una «missione impossibile».

R.ETE. Imprese Italia ritiene, pertanto, che per realizzare una reale semplificazione occorra ridefinire dalle fondamenta il sistema fiscale al fine di raggiungere un nuovo equilibrio in grado di coniugare semplificazione ed equità.

Per giungere ad una reale ed efficace semplificazione della normativa fiscale - di cui alcuni principi guida, per quanto riguarda gli adempimenti, sono enucleati nell'art. 7, lett. b), della Legge Delega (della quale si apprezza, in particolare, il richiamo al fatto che vanno evitate duplicazioni, eliminati gli adempimenti che risultano di scarsa utilità ai fini del controllo e che, gli stessi, devono essere conformi al principio di proporzionalità) - è necessaria una riforma più complessiva basata su quattro priorità:

1) Il riordino in testi unici di tutte le disposizioni fiscali per tipologia di soggetto

E' necessario, in primo luogo, riordinare le norme tributarie, eliminando quelle superflue e sistematizzando le altre in testi unici, al fine di consentire a tutti, in modo agevole, di trovare, in una sola legge, le disposizioni che riguardano la determinazione della base imponibile e delle imposte afferenti alla propria sfera fiscale. Si pensi che le sole disposizioni che regolano i versamenti dell'imposta sul valore aggiunto sono contenute in ben sette disposizioni diverse, previste da altrettante leggi e decreti.

2) Stabilità nelle disposizioni che impongono gli adempimenti fiscali

Bisogna puntare ad una tendenziale stabilità delle disposizioni che impongono gli adempimenti fiscali senza modificarle continuamente. La stabilità degli adempimenti comporta risparmi gestionali alle imprese non sottoposte a continui aggiornamenti del software ed evita di dover costantemente ricorrere alle consulenze di professionisti.

3) Concreta irretroattività delle disposizioni tributarie e “Costituzionalizzazione” dello Statuto del contribuente

La irretroattività degli effetti delle norme tributarie deve trovare un’applicazione concreta. Il principio, sancito dallo Statuto del contribuente (legge n. 212/2000), è stato più volte violato, quasi sempre, per ragioni di gettito. La retroattività, oltre a creare complicazioni o a rendere impossibile la determinazione dell’imposta dovuta, non consente alle imprese di attuare una pianificazione fiscale. Sarebbe opportuno da questo punto di vista avviare il percorso per conferire rilevanza costituzionale ai principi contenuti nello Statuto del contribuente imponendo così al legislatore, accanto all’obbligo dell’equilibrio del bilancio, anche quello del rispetto dei diritti del cittadino-contribuente.

4) I controlli fiscali non devono incrementare gli oneri burocratici delle imprese

È necessario impedire che i controlli fiscali si trasformino in maggiori oneri per i contribuenti, senza che sia posta in essere alcuna valutazione di efficacia dei diversi provvedimenti. Negli ultimi anni si è assistito ad un proliferare di nuovi adempimenti.

R.ETE. Imprese Italia ritiene che, al fine di contemperare gli interessi dell’Erario con gli interessi del sistema produttivo, debba essere prevista una norma programmatica che obblighi, *ex post*, ad una valutazione dell’efficacia degli adempimenti fiscali la cui introduzione è quasi sempre giustificata dalla necessità di contrastare l’evasione.

5.2. Valutazione d’impatto preventiva e verifica periodica in tema di adempimenti fiscali: riconoscimento di un credito d’imposta

Va aggiunto, inoltre, che in questi ultimi anni gli adempimenti che prevedono trasmissioni periodiche di dati all’Agenzia delle Entrate, finalizzati alla lotta all’evasione fiscale, sono cresciuti enormemente.

Dal 2008 ad oggi contiamo ben 10 nuovi adempimenti o comunicazione di dati:

- 1) comunicazioni dei rapporti con imprese residenti in Paesi individuati nella c.d. *black list*;
- 2) novità sugli elenchi intra-UE nei servizi intracomunitari;
- 3) richiesta di autorizzazione per poter essere iscritti nell'elenco di coloro ammessi ad effettuare operazioni intracomunitarie (elenco Vies);
- 4) limitazioni alla compensazione in presenza di importi iscritti a ruolo superiori a 1.500 euro;
- 5) limiti alle compensazioni di crediti Iva ed imposte sui redditi per importi superiori a 10/15 mila euro;
- 6) comunicazioni delle operazioni Iva (c.d. “spesometro”);
- 7) comunicazione dei contratti di *leasing* e noleggio;
- 8) comunicazione dei beni dati in godimento ai soci;
- 9) allargamento del test di non operatività alle imprese in perdita sistemica;
- 10) autocertificazione od asseverazione del corretto versamento delle ritenute IRPEF dei dipendenti utilizzati nell’ambito di contratti di appalto e subappalto.

Tutti questi adempimenti, nei fatti, rappresentano un ribaltamento di oneri impropri relativi ai controlli sulle imprese che la P.A. dovrebbe operare in maniera diretta.

Non va dimenticato che nel 2010, una stima del costo relativo a soli tre adempimenti (modello 770, dichiarazione IVA, rimborsi IVA), calcolato ufficialmente dal Governo, pesava sulle imprese per 2,6 MLD di euro, importo oggi decisamente aumentato, secondo le nostre stime, considerando i più recenti obblighi comunicativi (in particolare quelli relativi al c.d. “spesometro”, ai contratti di leasing e noleggio e dei beni dati in godimento ai soci delle società).

R.ETE. Imprese Italia ritiene che – al fine di evitare che sempre maggiori e nuovi oneri, che dovrebbero essere a carico dell’Amministrazione statale in quanto in massima parte legati a controlli ma posti surrettiziamente a carico dei contribuenti, ricadano sempre su cittadini e imprese – si debba dare piena attuazione al principio della preventiva valutazione d’impatto (anche in termini di rapporto costi/benefici), previsto dall’articolo 6 della L. n. 180/2011 (Statuto delle Imprese) e, successivamente, procedere ad una verifica periodica dell’efficienza ed efficacia di ogni adempimento in termini di recupero d’evasione.

R.ETE. Imprese Italia ritiene, inoltre, che proprio al fine evitare il continuo proliferare di adempimenti, sia necessario prevedere un credito d’imposta finalizzato a compensare gli oneri che le piccole e medie imprese devono sostenere per adempimenti prettamente utilizzati per finalità di controllo.

5.3. Misure urgenti di semplificazione

Premesso quanto sopra, si ritiene che le disposizioni di semplificazione fiscale contenute nel Disegno di Legge recante “Misure di semplificazione degli adempimenti per i cittadini e le imprese” - attualmente all’esame del Senato in sede referente (Atto Senato n. 958) - pur andando nella giusta direzione, da sole, non possano bastare per soddisfare la sempre più impellente necessità di semplificazione che il sistema delle imprese manifesta ormai da tempo e che occorran misure più incisive.

R.ETE. Imprese Italia propone, pertanto, di integrare le disposizioni contenute nel citato Disegno di Legge, con appositi emendamenti, al fine, nell'immediato, di:

1. Abrogare la responsabilità solidale negli appalti. L'istituto della responsabilità solidale negli appalti obbliga le imprese che decidono di subappaltare un lavoro ad eseguire complessi ed onerosi controlli di regolarità fiscale sulle imprese subappaltatrici costringendole a svolgere un ruolo che dovrebbe essere di stretta competenza dell'Amministrazione finanziaria. Se si vuole, davvero, iniziare a semplificare gli adempimenti fiscali posti a carico delle imprese, è indispensabile abrogare tale obbligo "tout court".

2. Introdurre, in modo strutturale, la compensazione delle imposte dovute dalle imprese con i crediti commerciali che le medesime vantano nei confronti della P.A.. I tempi estremamente lenti dei rimborsi fiscali ed i limiti alle compensazioni di imposte possono provocare una crisi di liquidità finanziaria nelle imprese che, spesso, vantano consistenti crediti commerciali nei confronti della Pubblica Amministrazione. Sarebbe opportuno introdurre, in modo strutturale, la compensazione delle imposte dovute dalle imprese con i crediti commerciali che le medesime vantano nei confronti della Pubblica Amministrazione.

3. Obbligare i Comuni all'invio dei modelli precompilati per il versamento della TASI, TARI ed IMU

R.ETE. Imprese Italia ritiene che occorra impedire qualsiasi ulteriore onere burocratico a carico dei cittadini e delle imprese derivante sia dall'obbligo implicito di dover controllare i siti internet dei Comuni per conoscere le aliquote applicabili in materia di TASI o di IMU ovvero la tariffa applicata per il nuovo tributo di raccolta dei rifiuti (TARI), sia dalla necessità di dover calcolare in acconto e/o a saldo tali nuovi tributi inclusi nella nuova IUC (TASI, TARI ed IMU).

A tal fine a decorrere dal 1° gennaio 2015, fermo restando che i Comuni possano stabilire le modalità di versamento ritenute più opportune (modello F24, bollettino postale, ovvero riscossione mediante formazione del ruolo), occorre rendere obbligatorio per gli enti locali l'invio di bollettini precompilati per il versamento di tutti i tributi inclusi nella IUC (TARI, TASI e IMU), in tempo utile per effettuare il versamento. Inoltre, occorre stabilire che il versamento dei vari tributi debba essere effettuato entro trenta giorni dalla ricezione dei modelli di versamento precompilati.

Per consentire ai Comuni di avere tutte le informazioni necessarie per liquidare il tributo, oltre all'obbligo della presentazione della dichiarazione nel momento di acquisizione del possesso degli immobili, occorrerà che i contribuenti siano tenuti ad inviare una comunicazione contenente le ulteriori informazioni necessarie per consentire la liquidazione del tributo entro i due mesi antecedenti la data individuata dal Comune per la liquidazione del tributo. Informazioni, che devono valere anche per gli anni successivi, salvo l'obbligo per il contribuente di comunicare le eventuali variazioni.

6. Riordino delle detrazioni sul lavoro

E' necessario un intervento che metta al centro la famiglia nella quale la piccola imprenditorialità trova il proprio tessuto connettivo. Su tali basi risulta evidente l'esigenza di semplificare e, al contempo, perequare dal punto di vista sociale, alcune distorsioni del sistema che emergono dall'esame dell'attuale normativa fiscale applicabile al mondo del lavoro, con particolare riguardo alle regole di tassazione dei redditi da lavoro dipendente, pensione e della piccola impresa.

In particolare R.ETE. Imprese Italia ritiene sia necessario procedere ad una omogeneizzazione delle detrazioni per lavoro accordate in relazione alle diverse tipologie di reddito, sia con riferimento all'importo che ai criteri per il riconoscimento.

Oggi le detrazioni per lavoro sono riservate a favore degli imprenditori individuali (e dei partecipanti all'impresa familiare) ovvero dei soci di società di persone a condizione che, per la determinazione del reddito, ci si avvalga del regime semplificato. Si ritiene che la concessione dell'agevolazione debba avvenire non più in relazione alla tipologia di contabilità adottata, bensì alla circostanza che i citati soggetti prestino la propria attività nell'impresa.

7. Riordino della fiscalità immobiliare

R.ETE. Imprese Italia ritiene utile una revisione del catasto che superi l'attuale sistema basato su categorie e classi catastali e che tenda a correlare il valore dell'immobile o il reddito dello stesso alla localizzazione ed alle caratteristiche dell'edificio. Preme subito evidenziare - anche alla luce della stima operata dalla Commissione Ceriani in materia di *tax expenditures* che quantificava in circa 64 miliardi il *gap* di imposte legato alla differenza tra valore catastale e valore di mercato - che dall'operazione non possono e non devono scaturire ulteriori aggravii che aumenterebbero il livello, già di per sé molto elevato, della tassazione immobiliare.

La "clausola di salvaguardia" prevista nella Legge Delega deve "coprire" non solo la fiscalità relativa alle imposte sui trasferimenti ma, una volta definiti i nuovi livelli di valore, è imprescindibile intervenire sulle aliquote base dell'IMU e della TASI. In pratica, è necessario

che il principio espresso nella Delega sia correttamente applicato per evitare aggravamenti di tassazione ai fini IMU e TASI.

La revisione del catasto, inoltre, essendo un'operazione di "massa" che coinvolgerà l'intero patrimonio edilizio nazionale, dovrà essere effettuata assicurando, nei confronti del contribuente, la massima trasparenza (sia in relazione ai criteri seguiti che ai valori di riferimento che saranno attribuiti agli immobili dallo stesso posseduti) e garantendo, inoltre, procedure rapide e semplificate, anche sotto forma di autotutela, al fine di limitare il ricorso alle Commissioni Tributarie nei casi di erronee valutazioni.

Pertanto, in materia di fiscalità immobiliare, ed in particolare di IMU, che dovrebbe essere, come ricorda la denominazione dell'imposta, di carattere esclusivamente municipale (ossia, locale), si evidenzia come la riserva allo Stato del gettito dell'imposta derivante dagli immobili classificati nel gruppo catastale D, calcolata con l'aliquota standard dello 0,76% (vedasi la L. n. 228 del 2012, legge di stabilità 2013), genera confusione e rende poco trasparente l'imposta.

Per R.ETE. Imprese Italia va assolutamente rivista l'applicazione dell'imposta prevedendo:

- a regime, una completa esclusione dall'IMU per gli immobili strumentali delle attività produttive (ciò in quanto essi già contribuiscono a tassazione mediante il reddito generato nell'attività d'impresa) e, nell'immediato, una riduzione del 50% dell'aliquota IMU applicabile;
- a regime, la completa deducibilità dell'imposta pagata (fino a quando non si disporrà la completa esclusione dall'IMU degli immobili strumentali) dalle imposte sui redditi

(IRPEF/IRES) e dall'IRAP e, nell'immediato, l'elevazione della quota di deducibilità dalle imposte sul reddito oggi prevista (attualmente 20%).

E' quanto mai inverosimile che immobili che indirettamente concorrono alla determinazione del reddito d'impresa, e quindi a creare ricchezza, siano tassati alla stregua delle seconde case, lasciando ai Comuni, per quanto riguarda gli immobili di categoria D, ristretti margini di manovra. Il rischio che si corre è quello della desertificazione commerciale e produttiva dei centri storici e più in generale di tutti luoghi dove gli scarti tra valore commerciale e catastale sono ora maggiori. Gli immobili strumentali, se effettivamente utilizzati, sono fattore di sviluppo da incentivare e non una rendita da penalizzare.

Da ultimo, con riguardo non solo alla fiscalità immobiliare locale ma anche alla compartecipazione degli enti locali alla imposizione diretta (per il tramite delle addizionali comunali e regionali), si evidenzia l'assoluta necessità di procedere ad una semplificazione degli adempimenti in capo ai contribuenti, ai sostituti d'imposta ed ai soggetti intermediari che prestano assistenza fiscale a causa della "babele" di aliquote, deduzione, detrazioni e cause di esenzione che rendono estremamente rischioso (in termini di alte probabilità di commettere errori di calcolo) e, di conseguenza, costoso procedere all'espletamento dei vari adempimenti ed al corretto versamento nei termini di quanto dovuto (a tal fine è emblematico ricordare - e stigmatizzare quale esempio negativo da non ripetere mai più - la recente esperienza della c.d. "mini IMU" quando, a fronte del pagamento di pochi euro di imposta, è stato necessario, per tanti contribuenti, farsi assistere da un intermediario e spendere di più per la consulenza che per il tributo).

8. Valutazioni sul possibile riordino delle agevolazioni in materia fiscale

Altro intervento previsto dalla Legge di riforma fiscale è la ricognizione esaustiva e completa delle agevolazioni fiscali, cosiddette *tax expenditures* (tentativo già operato dalla c.d. “Commissione Ceriani” nel 2011).

R.ETE. Imprese Italia ritiene che solo una approfondita conoscenza delle agevolazioni, che gravano sul bilancio dello Stato, possa portare ad un corretto ed equo riordino delle stesse, come previsto dalla Legge Delega. A tale riguardo, si evidenzia che vengono, espressamente, previste linee di intervento prioritarie (tutela dei redditi di lavoro dipendente ed autonomo, dei redditi delle imprese minori, dei redditi di pensione, della famiglia, della salute, delle persone economicamente svantaggiate, del patrimonio artistico e culturale, della ricerca e dell’ambiente). Fra tali linee di intervento andrebbe, a parere di R.ETE. Imprese Italia, inserita anche la tutela delle diverse forme di previdenza.

Consapevoli che il nostro sistema fiscale possa essere rimodulato anche attraverso una sostanziale revisione delle *tax expenditures*, appare, altresì, importante sottolineare - in presenza di una pressione fiscale notevolmente più elevata rispetto a quella dei nostri diretti *competitor* - che norme di favore hanno consentito, sino ad ora, spazi di competitività al nostro sistema produttivo.

Va evidenziato, inoltre, che nel momento in cui il legislatore porrà mano alle agevolazioni, che in buona sostanza riducono il gettito tributario attraverso limitazioni di imponibili ovvero riduzioni dell’imposta, sia, altresì, necessario interrogarsi sulle diverse norme che limitano la deduzione analitica di costi e che, pertanto, ampliano la base imponibile (esempio: spese autoveicoli, deducibilità interessi passivi, e così via). Sarebbe auspicabile, infatti, che il

legislatore operasse in maniera equa per giungere ad una definizione di reddito imponibile che corrisponda, in buona approssimazione, a quello reale.

Non va dimenticato, da ultimo, che le principali agevolazioni (in termini di mancato gettito) rappresentano, in massima parte, *tax expenditures* di notevole impatto “sociale” (es. detrazioni per lavoro, aliquote ridotte IVA, detrazioni per familiari a carico, detrazioni per spese sanitarie, ecc.).

9. Stima e monitoraggio dell’economia sommersa

La riduzione dell’area dell’economia sommersa rappresenta, per R.ETE. Imprese Italia, un obiettivo da perseguire con tenacia e perseveranza. Gli oltre 250 miliardi di sommerso stimato rappresentano un “cancro” per le imprese che fanno fino in fondo il loro dovere fiscale e che, quindi, registrano uno “svantaggio competitivo” non indifferente rispetto a coloro che operano nella totale, o quasi totale, illegalità fiscale.

Vanno, senz’altro, riconosciuti ed apprezzati i positivi risultati raggiunti negli ultimi anni dalle diverse Amministrazioni, in conseguenza dei notevoli sforzi profusi nel contrasto all’evasione e all’elusione fiscale.

Al fine di formulare proposte - peraltro alcuni principi sono già stati recepiti nella Legge di riforma fiscale - per rendere più efficaci le politiche di contrasto ai fenomeni di evasione ed elusione legati all’economia sommersa, R.ETE. Imprese Italia ritiene indispensabile intervenire prevedendo un approfondimento nella conoscenza del fenomeno attraverso:

- 1) una valutazione disaggregata della stima dell’economia non osservata per settori economici e per tipologia di contribuenti, utilizzando come classificazione quella

adottata dall'Agazia delle Entrate (Grandi contribuenti, Imprese di medie dimensioni, Imprese di piccole dimensioni/Lavoratori autonomi e Persone fisiche); questo tema serve a dimensionare la concentrazione del sommerso e della correlata evasione, al di là dei luoghi comuni sull'argomento; a complemento di questa disamina sarebbe necessario incrociare le informazioni disponibili tra sommerso per settori e tipo di contribuente ed ammontare dei tributi e contributi evasi per tipologia di tributo;

- 2) un approfondimento sugli effetti del contrasto di interessi, già ampiamente sperimentato in materia edilizia, per una compiuta valutazione della sua efficacia come strumento in grado di ridurre l'evasione;
- 3) una valutazione, sul piano del confronto internazionale, della relazione tra complessità del sistema burocratico legato al pagamento di tributi e contributi e l'ammontare, aggregato e disaggregato per settori-tipo di contribuente, dell'imponibile non osservato e delle correlate imposte non versate; a questo proposito, è opportuno sottolineare che, pure nell'auspicio che ulteriori risultati vengano raggiunti nella lotta all'evasione fiscale, qualsiasi ulteriore intervento che determini un aumento negli adempimenti burocratici a carico del sistema delle imprese - per esempio legati al reperimento di ulteriori informazioni - è considerato negativamente da R.ETE Imprese Italia. Ciò in considerazione del fatto che si ritiene che il set di informazioni, di cui oggi dispongono le diverse Amministrazioni, sia sufficientemente ampio laddove venga organizzato in modo integrato e razionale al fine di selezionare posizioni fiscali o contributive che presentano un elevato rischio di evasione. Gli strumenti di contrasto dovrebbero, cioè, essere ordinati rispetto all'obiettivo, più volte annunciato dal Governo, di introdurre forti semplificazioni burocratiche, dirette a ridurre gli oneri

amministrativi per cittadini ed imprese, in linea con i corrispondenti obiettivi europei;

- 4) una valutazione della relazione tra probabilità di accertamento e dimensione aggregata e disaggregata per settori-tipo di contribuente dell'evasione fiscale; infatti, solo attraverso una selezione mirata delle posizioni da sottoporre a controllo ed un maggior ricorso allo strumento delle verifiche ispettive si può creare un forte effetto di deterrenza all'evasione. Specie in alcuni ambiti territoriali è prioritario un recupero generale del grado di legalità nelle relazioni socio-economiche, in quanto un ridotto grado di legalità generale dovrebbe correlarsi ad una più elevata frazione di economia sommersa e di imposte evase. Le Amministrazioni interessate, ognuna per le proprie competenze, devono focalizzare l'attenzione non solo nei confronti delle imprese che evadono/eludono parte di base imponibile, ma anche e soprattutto nei confronti dei c.d. evasori totali, sconosciuti al sistema della fiscalità e scevri dai più semplici doveri connessi ad una civile convivenza, nei confronti dei quali vanno intensificati i controlli "sul campo";
- 5) lo sviluppo di analisi di correlazione tra (percezione di) efficienza della pubblica amministrazione e *tax compliance* sul piano microeconomico; in tal senso, alcuni studi suggeriscono che, a parità di condizioni, la frazione di imposte e contributi dovuti e non versati potrebbe crescere via via che peggiora la percezione di efficienza della spesa pubblica, soprattutto sul piano locale; ad esempio, un eccessivo ritardo nei pagamenti ovvero inefficienze nell'erogazione dei servizi ai cittadini ed alle imprese da parte della pubblica amministrazione, potrebbero indurre un soggetto a comportamenti fiscalmente scorretti in misura maggiore rispetto a un contribuente che non subisce i suddetti ritardi o le suddette inefficienze; questo filone di analisi si basa sull'idea che la *compliance* fiscale si

costruisce attraverso l'interazione bilaterale: i comportamenti delle controparti si influenzano a vicenda e non possono essere valutati se non congiuntamente;

- 6) sul piano macroeconomico, non si può trascurare di analizzare la relazione tra l'aliquota media legale fiscale complessiva e la frazione di economia sommersa, con i conseguenti tributi e contributi non versati, almeno per predisporre nuove evidenze empiriche internazionali sul tema del rapporto tra livello medio della pressione fiscale ed incentivi all'evasione; allo stesso tempo, sarebbe necessario analizzare il rapporto tra indici sintetici di progressività del sistema tributario e contributivo, con particolare riguardo alle aliquote marginali delle imposte gravanti sull'impiego dei fattori di produzione, e quota di economia sommersa;
- 7) a complemento del punto precedente, sarebbe opportuno analizzare la relazione bidirezionale, sempre sul piano del confronto internazionale, tra la composizione del gettito tributario e contributivo e la quota di economia sommersa: a parità di pressione fiscale e progressività del sistema tributario, la diversa composizione del gettito (imposte dirette ed indirette e, nell'ambito delle due macro-classi, imposte sulla produzione/lavoro e rendita/patrimoni) potrebbe influire sul tasso aggregato di evasione oppure da quest'ultimo essere influenzata.

I suggerimenti qui presentati si fondano sulla convinzione che un fenomeno talmente esteso e complesso come quello del sommerso in Italia debba essere valutato con strumenti di analisi complessiva - approccio sinottico - piuttosto che attraverso strumenti di valutazione parziali e settoriali. Questi sono certamente utili, ma soltanto dopo che si sia valutato l'effetto congiunto delle macro-variabili sulle problematiche in esame.

R.ETE. Imprese Italia ritiene che la lotta all'evasione fiscale debba avvenire utilizzando e, se del caso, anche affinando, gli strumenti di *compliance*. Sotto tale aspetto, va visto con favore - come già approfondito nel precedente terzo capitolo - un miglioramento ed un sempre più intensivo ricorso agli studi di settore.

10. Il Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale

Come anticipato al secondo paragrafo del presente documento, R.ETE. Imprese Italia valuta positivamente la previsione contenuta nella Legge Delega relativamente al "Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale".

Ritiene, però, indispensabile, oltre all'intervento immediato sulla riduzione della tassazione sulle imprese (partendo da quelle di più ridotte dimensioni) e sul costo del lavoro (di cui già si è detto):

- intervenire nell'armonizzazione e razionalizzazione dei vari fondi che sono stati recentemente previsti con finalità analoghe: il Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale istituito dal D.L. n. 138/2011; quello previsto dal DDL di Riforma fiscale ed, infine, quello previsto dalla Legge di Stabilità del 2014;
- dare completa attuazione, quanto prima, al Fondo con l'emanazione degli indispensabili provvedimenti attuativi;
- prevedere, a regime, che i frutti della maggiore *compliance* e della lotta all'evasione siano destinati, in modo automatico, alla riduzione degli oneri fiscali e contributivi gravanti sulle famiglie e sulle imprese, assicurando che le maggiori entrate procurate dalla *compliance* e le maggiori imposte recuperate dal mondo delle imprese venga

utilizzato per la riduzione degli oneri fiscali del settore (evitando, in tal modo, la redistribuzione dei proventi derivanti dalla lotta all'evasione fiscale).

In altri termini, a nostro avviso, non andrebbero ripetuti gli errori del passato quando, l'errata convinzione che la stragrande maggioranza dell'evasione fiscale fosse ascrivibile alle micro e piccole imprese (in particolare ditte individuali e società di persone) ha generato, negli anni, una profonda divaricazione tra le aliquote effettive applicate alle diverse categorie di reddito da lavoro.

Come già sottolineato nella premessa al documento, infatti, per tener conto della base imponibile "potenzialmente" evasa, la tendenza, nel tempo, è stata quella di appesantire la tassazione sul reddito delle imprese personali e, allo stesso tempo, alleggerire quella sul reddito da lavoro dipendente. A tal fine si è agito prevalentemente diversificando, a favore di dipendenti e pensionati, le detrazioni da lavoro ed agevolando la tassazione di quote di salario legate alla produttività.

Viceversa, lo spostamento della pressione dall'imponibile noto, soggetto ad un elevato prelievo, a quello occulto, che nulla paga, contrasterebbe efficacemente una forma di concorrenza sleale a danno degli operatori *compliant* e produrrebbe, più in generale, la riduzione di rendite di posizione che consentono l'esistenza di situazioni di facile prosperità a spese dell'intera collettività.

11. Abuso del diritto

R.ETE. Imprese Italia condivide la necessità di disciplinare in maniera chiara l'abuso del diritto e, a tal fine, appaiono aderenti a tale esigenza i principi espressi nel richiamato provvedimento di Legge Delega. E' indispensabile dare certezza ai comportamenti degli operatori che devono essere messi nella possibilità di conoscere preventivamente quali

siano le condotte ammissibili. Appare anche rispondente a principi di civiltà giuridica quello di imporre l'onere della prova del disegno abusivo a carico dell'Amministrazione finanziaria.

12. Revisione del contenzioso tributario

R.ETE. Imprese Italia ritiene che non ci possa essere certezza del diritto senza un "processo tributario" rapido ed efficiente. A tal fine viene vista con favore la revisione del contenzioso volta a rafforzare la tutela giurisdizionale del contribuente. Al riguardo, giudizi positivi si esprimono sull'estensione della conciliazione giudiziale alla fase di appello ed al giudizio di revocazione nonché sull'introduzione di misure che consentano una più rapida definizione delle controversie di competenza delle commissioni tributarie mediante l'utilizzo di procedure stragiudiziali di definizione delle liti di modesta entità, con l'obiettivo di ridurre i casi pendenti. In questo senso, al fine di rafforzare gli istituti deflativi del contenzioso, sarebbe opportuno prevedere una forma di contraddittorio preventivo obbligatorio tra Amministrazione finanziaria e contribuente anche nei casi in cui l'azione accertativa ha già trovato esito in un atto esecutivo.

13. Revisione della fiscalità ambientale

In merito alla prospettata revisione della fiscalità ambientale ed alle proposte che R.ETE. Imprese Italia ha sviluppato si rimanda ai nostri documenti presentati a questa Commissione in occasione di recenti audizioni. Ciò che preme, però, sottolineare, data anche l'urgenza di alcuni provvedimenti, è:

- occorre superare il SISTRI e definire un nuovo sistema di tracciabilità che garantisca un reale controllo del flusso dei rifiuti;

- stabilizzare gli incentivi per l'efficienza energetica;
- sovvertire le attuali modalità di tassazione dei consumi energetici introducendo il principio che "chi inquina paga", sovvertendo quindi l'attuale sistema nel quale chi più consuma meno paga ed i relativi costi rimangono a carico delle MPMI e delle famiglie.

Occorre prevedere, infine, che dagli interventi di revisione della fiscalità ambientale non scaturiscano aumenti di pressione fiscale a carico del sistema delle MPMI.

14. Revisione delle sanzioni tributarie

Per quanto attiene alla prospettata revisione delle sanzioni tributarie penali esprimiamo un giudizio positivo sia in merito ai criteri enucleati (proporzionalità della pena rispetto alla predeterminazione e rispetto alla gravità dei comportamenti), sia in merito alla concreta portata applicativa del raddoppio dei termini di accertamento (legato all'effettivo invio della denuncia). A nostro giudizio, comunque, si reputa necessario intervenire anche, in tempi brevi (contestualmente alla rapida, come da noi auspicato, attuazione della Legge di riforma fiscale), sull'attuale sistema sanzionatorio tributario non penale riducendo le sanzioni al fine di favorire l'adempimento spontaneo da parte del contribuente od il ravvedimento in caso di omissione degli obblighi comunicativi, dichiarativi o relativi al versamento delle imposte dovute. A questo proposito occorre evidenziare come il perdurare della crisi economica e finanziaria stia creando non solo a tantissimi contribuenti ma, in particolare, a tantissimi piccoli imprenditori difficoltà enormi nel pagamento dei tributi (sia erariali che locali), sia per quanto attiene al pagamento del debito complessivo, sia per quanto attiene al rispetto delle scadenze di pagamento.

Sicuramente positivi sono stati i recenti interventi per aumentare il periodo di rateazione delle cartelle esattoriali ma occorre ancora:

- razionalizzare ed omogeneizzare le varie possibilità di rateizzazione a fronte di cartelle esattoriali, oppure a fronte di accertamenti con adesione, ovvero di acquiescenza, ovvero ancora di pagamento dovuto nei confronti di qualsiasi ufficio dell'Amministrazione finanziaria o locale;
- introdurre nel sistema la possibilità, oggi non prevista, di poter dichiarare all'ufficio, da parte del piccolo imprenditore, la propria impossibilità a pagare l'intera somma dovuta nei termini e, quindi, poter concordare, preventivamente, un piano di pagamento con debenza degli interessi e delle sanzioni calcolate ad un importo ridotto rispetto a quello oggi previsto in caso di ravvedimento operoso (la riduzione delle sanzioni è legata al fatto che anziché ravvedersi successivamente al mancato adempimento, il contribuente dichiarerebbe in anticipo la propria impossibilità ad adempiere regolarmente). Ovviamente questo sistema presuppone la dimostrabilità (con valutazione preventiva da parte degli uffici), da parte del contribuente, di obiettive difficoltà che giustifichino il piano di pagamento;
- rivedere, innalzandola, la soglia di punibilità penale nei casi di mancati versamenti di ritenute ed IVA (oggi fissata in 50.000 euro) nei casi di mancati versamenti di ritenute ed IVA.