Senato della Repubblica XVIII LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 8

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

6ª COMMISSIONE PERMANENTE (Finanze e tesoro)

INDAGINE CONOSCITIVA SUL PROCESSO
DI SEMPLIFICAZIONE DEL SISTEMA TRIBUTARIO
E DEL RAPPORTO TRA CONTRIBUENTI E FISCO

108ª seduta (antimeridiana): mercoledì 8 maggio 2019

Presidenza del presidente BAGNAI

IC 0307
TIPOGRAFIA DEL SENATO

I N D I C E

Audizione di rappresentanti del Dipartimento delle finanze

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 11, 19 e *passim*
D'ALFONSO *(PD)* 19, 23
DE BERTOLDI *(FdI)* 20, 21, 23
DRAGO *(M5S)* 20
FENU *(M5S)* 20
* *LAPECORELLA* . . . . . *Pag.* 3, 11, 21 e *passim*
SPALLETTA 23, 24

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia-Berlusconi Presidente: FI-BP; Fratelli d'Italia: FdI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-Liberi e Uguali: Misto-LeU; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-Più Europa con Emma Bonino: Misto-PEcEB; Misto-PSI: Misto-PSI.

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, la professoressa Fabrizia Lapecorella, direttore generale del Dipartimento delle finanze, accompagnata dal dottor Giovanni Spalletta, dal dottor Veneto D'Acri e dalla dottoressa Virginia Giorgini.

La seduta inizia alle ore 10,20.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti del Dipartimento delle finanze

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul processo di semplificazione del sistema tributario e del rapporto tra contribuenti e fisco, sospesa nella seduta del 13 marzo.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, nonché la trasmissione radiofonica e televisiva sui canali *web, YouTube* e satellitare del Senato della Repubblica e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei nostri lavori.

Avverto inoltre che la pubblicità della seduta odierna è assicurata anche attraverso il Resoconto stenografico. Il ricorso a tale forma di pubblicità è stato autorizzato dal Presidente del Senato considerato il peculiare rilievo dell'indagine conoscitiva.

È oggi prevista l'audizione della professoressa Fabrizia Lapecorella, direttore generale del Dipartimento delle finanze, accompagnata dal dottor Giovanni Spalletta, dal dottor Veneto D'Acri e dalla dottoressa Virginia Giorgini, che ringrazio per la loro presenza.

Accogliamo con piacere, ringraziandola per la sua disponibilità in questi tempi complessi sotto il profilo della gestione delle finanze, il direttore generale delle finanze, professoressa Fabrizia Lapecorella, a cui cedo immediatamente la parola.

LAPECORELLA. Signor Presidente, vorrei ringraziare lei e gli onorevoli senatori per l'invito a questa audizione sul processo di semplificazione del sistema tributario e del rapporto tra contribuenti e fisco.

Nel quadro delle priorità politiche e degli indirizzi strategici del Ministero dell'economia e delle finanze, elaborati nell'ambito delle linee programmatiche del Governo, un elemento cruciale che impegna costantemente l'amministrazione finanziaria nel suo complesso è rappresentato dal perseguimento dell'obiettivo di semplificazione del sistema tributario,

anche mediante una possibile revisione degli adempimenti, allo scopo di rendere il sistema fiscale più equo, trasparente e favorevole alla crescita. A questo si accompagna l'obiettivo di un'auspicata riduzione della pressione fiscale su famiglie e imprese e di un miglioramento della qualità dei servizi resi ai contribuenti.

L'atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale 2019-2021, recentemente adottato dal Ministro dell'economia e delle finanze con il decreto del 23 aprile 2019, conferma invero questi obiettivi chiamando l'amministrazione finanziaria a fornire servizi di alta qualità e a rimodulare il rapporto tra fisco e contribuenti per stimolare una maggiore *compliance* da parte di questi ultimi e determinare, in questo modo, l'emersione spontanea delle basi imponibili, rendendo possibile il processo di semplificazione del sistema di tassazione diretta e indiretta, con l'effetto ulteriore di riduzione della pressione fiscale su famiglie e imprese.

In questo contesto e nell'ambito delle sue attribuzioni, il Dipartimento delle finanze è costantemente impegnato in numerose attività, volte a garantire la semplificazione del sistema tributario e il miglioramento del rapporto tra contribuenti e fisco.

In questa audizione vorrei soffermarmi, in particolare, sul ruolo che il Dipartimento svolge nell'esercizio dell'attività di supporto al Ministro dell'economia e delle finanze per la *governance* delle agenzie fiscali e dell'attività di analisi ed elaborazione delle politiche e della legislazione tributaria, anche in materia di finanza locale e regionale.

Il Dipartimento delle finanze supporta il Ministro nell'esercizio della *governance* sulle agenzie fiscali svolgendo le delicate attività di predisposizione delle convenzioni che regolano l'attività delle agenzie e di verifica dei risultati di gestione delle agenzie stesse rispetto agli obiettivi. Le convenzioni relative al triennio 2019-2021 sono attualmente in corso di predisposizione e incorporeranno le direttive impartite dal Ministro all'amministrazione finanziaria con l'atto di indirizzo che ho appena richiamato. Questo atto invita l'amministrazione finanziaria a proseguire le attività che consentono di facilitare gli adempimenti tributari e migliorare la qualità dei servizi resi ai contribuenti/utenti. In particolare, si prevede che il miglioramento e la semplificazione dei rapporti tra fisco e contribuenti (anche con la collaborazione di intermediari e ordini professionali) avvenga attraverso il potenziamento dei servizi telematici e degli strumenti di messa a disposizione dei dati, finalizzati alla facilitazione e alla razionalizzazione degli adempimenti, compresa la progressiva dematerializzazione dei modelli di dichiarazione e un calendario strutturato delle scadenze fiscali. In questa prospettiva, l'atto di indirizzo individua nella dichiarazione dei redditi precompilata la forma ordinaria di dichiarazione dei redditi, con particolare riguardo ai lavoratori dipendenti e ai pensionati.

Sebbene – come dicevo – l'attività istruttoria per la predisposizione della convenzione 2019-2021 sia ancora in corso, può essere utile richiamare brevemente i tratti salienti delle convenzioni vigenti. La convenzione tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il direttore dell'Agenzia

delle entrate per il triennio 2018-2010, in continuità con gli esercizi precedenti, prevede l'impegno volto a migliorare il livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari da parte dei contribuenti, ponendo particolare attenzione alla semplificazione. Il modello di riferimento definito per il triennio è basato sull'ampliamento dei servizi agli utenti e sulla massima valorizzazione dei dati già in possesso dell'amministrazione finanziaria, rilevati direttamente dagli ambiti di interazione tra il contribuente e il contesto in cui normalmente opera (gli esempi tipici sono la dichiarazione precompilata e gli adempimenti IVA, che potranno in futuro essere fortemente facilitati dalla fatturazione elettronica). Questo permetterà di semplificare gli adempimenti, offrendo agli utenti servizi personalizzati anche attraverso dati precompilati, instaurando al contempo un nuovo regime di dialogo e collaborazione e aumentando l'utilizzo da parte degli utenti del canale digitale. La conoscenza di dati e informazioni personalizzate del contribuente favorirà inoltre (questo è un dato molto importante) le attività di rilevazione preventiva e mirata di eventuali posizioni potenzialmente a rischio, con notevoli ritorni attesi sul piano della *tax compliance*. Nel prossimo triennio, a seguito delle importanti evoluzioni normative intervenute di recente, la fatturazione elettronica e altre innovazioni rilevanti in materia di IVA (di cui vi dirò tra breve) offriranno l'opportunità di un'evoluzione importante dei servizi al contribuente in ottica di innovazione e semplificazione, rappresentando probabilmente l'ambito più sfidante per l'attività dell'amministrazione. I principali ambiti interessati da questa evoluzione sono: l'evoluzione del sistema di interscambio e dei servizi digitali agli utenti (il sistema di interscambio è l'infrastruttura telematica sulla quale viaggia, tra l'altro, la fatturazione elettronica); l'evoluzione del sistema di trasmissione ed elaborazione delle operazioni ai fini IVA; la realizzazione di servizi che permettano il controllo della coerenza tra quanto comunicato e la segnalazione tempestiva al contribuente di eventuali situazioni degne di attenzione. Questa attività, cioè i servizi che permettono il controllo di coerenza tra quanto il contribuente comunica e le informazioni che sono a disposizione dell'Agenzia, è fondamentale nell'ottica della prevenzione e, quindi, dell'incentivo alla *compliance*. Altro ambito importante dell'attività è la predisposizione, a favore degli utenti, di elementi informativi utili alla predisposizione dei prospetti di liquidazione periodica dell'IVA e di una base informativa per la dichiarazione annuale dell'IVA e l'incremento, per l'amministrazione, della capacità di analisi tempestiva dei dati ricevuti, ai fini di rendere più mirate e tempestive le azione di analisi e controllo dei soggetti a rischio di evasione e di frode, allo scopo di ridurre il *tax gap* relativamente innanzitutto all'imposta sul valore aggiunto e poi ovviamente anche alle altre imposte.

Proprio per valutare il grado di perseguimento degli obiettivi di semplificazione, di efficientamento e di promozione della *tax compliance*, cui sono finalizzati gli interventi che ho appena descritto, la convenzione prevede un indicatore di *outcome* che misura il gradimento da parte dei cittadini della dichiarazione precompilata, che è stata avviata a partire dall'anno 2015 e oggetto, sin da allora, di continui miglioramenti ed esten-

sioni, rilevando quindi la percentuale delle dichiarazioni precompilate trasmesse direttamente dal contribuente senza necessità di ricorrere agli intermediari. Detta convenzione prevede inoltre un indicatore di *outcome* che misura il miglioramento dei servizi erogati attraverso la rilevazione del livello di utilizzo dei servizi telematici da parte dei contribuenti rispetto al totale dei servizi erogati dall'Agenzia delle entrate. La rilevanza degli indicatori di *outcome* risiede nelle capacità di rilevare il grado di efficacia delle attività dell'Agenzia rispetto alla realizzazione degli obiettivi di politica economica. Le convenzioni prevedono in effetti due tipi di indicatori: il primo è quello di *output*, un indicatore di breve periodo che rileva la *performance* dell'Agenzia rispetto a una specifica attività; il secondo è l'indicatore di *outcome* che ha significatività rispetto a un orizzonte temporale più ampio ed è volto a cogliere la capacità dell'Agenzia di conseguire effettivamente gli obiettivi contenuti negli indirizzi di politica economica ricevuti.

Alla convenzione sottoscritta tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il direttore dell'Agenzia è allegato un atto aggiuntivo che riguarda l'Agenzia delle entrate-Riscossione di cui – come mi ha ricordato il Presidente – abbiamo già parlato. Vorrei soltanto ricordarvi che l'atto aggiuntivo per l'Agenzia delle entrate-Riscossione per il 2018 prevede, all'interno dell'area strategica servizi, appositi obiettivi finalizzati al miglioramento della relazione con il contribuente, favorendo non soltanto l'incremento della gamma dei servizi offerti dall'Agenzia delle entrate-Riscossione, ma anche l'incremento della digitalizzazione e una maggiore semplificazione nell'accesso ai servizi stessi.

All'interno dell'atto aggiuntivo sono previsti indicatori di *outcome* per misurare l'incidenza dell'accesso e dei pagamenti attraverso i canali remoti resi disponibili dall'Agenzia e il grado di soddisfazione dei contribuenti e degli intermediari riguardo ai servizi *web* forniti da quest'ultima.

La seconda importante convenzione, firmata dal Ministro con il direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli con riferimento al periodo 2018-2020, prevede nell'area strategica «Competitività e sostegno alla crescita» un apposito obiettivo per l'Agenzia delle dogane e dei monopoli concernente la facilitazione degli adempimenti tributari e il miglioramento della qualità dei servizi ai contribuenti/utenti.

A seguito del processo di informatizzazione delle procedure doganali, tutte le dichiarazioni doganali sono presentate per via telematica con firma digitale ed esaminate in tempo reale: il servizio di sdoganamento *on line*, che integra le attività di controllo, svolge mediamente un'operazione ogni 1,5 secondi. La procedura telematica dello «sdoganamento in mare e in volo» consente, inoltre, la presentazione delle dichiarazioni doganali quando le merci sono ancora in viaggio verso i porti e gli aeroporti, riducendo i tempi di stazionamento delle merci nei *terminal* di sbarco. L'attivazione dei corridoi doganali e l'introduzione del fascicolo elettronico, consentendo alle imprese di non recarsi presso la dogana per l'effettuazione dei controlli documentali delle operazioni di *import-export*, favori-

sce la riduzione degli adempimenti per lo sdoganamento delle merci e i connessi costi, a vantaggio delle imprese e dell'amministrazione.

Il grado di raggiungimento di questi obiettivi di semplificazione è misurato in convenzione anche attraverso indicatori di *outcome*, tra i quali la percentuale delle dichiarazioni presentate con fascicolo elettronico in tutti gli uffici, la percentuale delle dichiarazioni sdoganate entro cinque minuti nei porti e negli aeroporti italiani e, più in generale, il posizionamento dell'Agenzia sui tempi di sdoganamento all'*import-export* rispetto alla media dell'Unione europea.

Questa è una panoramica sintetica delle modalità con le quali si tende a indirizzare l'attività delle agenzie fiscali verso il conseguimento degli obiettivi della semplificazione e del miglioramento dei rapporti tra il fisco e i contribuenti.

Lo stesso obiettivo è stato perseguito anche attraverso l'introduzione di nuovi strumenti legislativi per incentivare la *compliance* e di nuovi regimi tributari.

È naturale iniziare questa breve rassegna dei nuovi strumenti legislativi dall'introduzione, a partire da questo esercizio finanziario, degli indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA) in sostituzione degli studi di settore e dei parametri. Gli indici sintetici di affidabilità sono stati introdotti dal decreto-legge n. 50 del 2017, costituiscono uno strumento nuovo per incentivare la *compliance* e sono stati concepiti in linea con la riforma fiscale che è stata attuata negli ultimi anni.

Gli indici si applicano per la prima volta dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2018. Il modello ISA costituisce parte integrante del modello Redditi 2019 ed è utilizzato per la dichiarazione dei dati rilevanti ai fini dell'applicazione e dell'aggiornamento degli indici sintetici di affidabilità fiscale.

Il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 28 dicembre 2018 ha approvato 105 indici relativi ad attività economiche dei comparti dell'agricoltura, delle manifatture, dei servizi, del commercio e delle attività professionali e tre territorialità specifiche che, insieme ai 69 indici già approvati con il decreto del Ministero del 23 marzo 2018, sostituiscono integralmente – a partire dal periodo d'imposta 2018 – i parametri e gli studi di settore.

Gli ISA sono un'innovazione radicale e le finalità che si perseguono con l'introduzione degli ISA sono stabilite dallo stesso articolo 9-*bis* del decreto-legge n. 50 del 2017, che indica che gli stessi sono volti «a favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili e stimolare l'assolvimento degli obblighi tributari da parte dei contribuenti e il rafforzamento della collaborazione tra questi e l'Amministrazione finanziaria, anche con l'utilizzo di forme di comunicazione preventiva rispetto alle scadenze fiscali». Come vedete, di nuovo il *focus* è tutto sui servizi e sulla prevenzione.

In questa norma sono individuati i fondamenti dell'istituto e sono definiti gli obiettivi, i mezzi e le modalità: se, da una parte, il fine da raggiungere, come per gli studi di settore, è l'emersione della base imponibile

e l'assolvimento corretto degli obblighi tributari, gli elementi di novità sono rappresentati dalla spontaneità e dall'azione di stimolo e di incentivo.

Gli indici, elaborati con una metodologia basata su analisi di dati e informazioni relativi a più periodi d'imposta, rappresentano la sintesi di indicatori elementari tesi essenzialmente a verificare la normalità e la coerenza della gestione aziendale o professionale, anche con riferimento a diverse basi imponibili, ed esprimono, su una scala da 1 a 10, il grado di affidabilità fiscale riconosciuto a ciascun contribuente, anche al fine di consentire a quest'ultimo, sulla base dei dati dichiarati entro i termini ordinariamente previsti, l'accesso a specifici regimi premiali. Tanto più affidabile è il contribuente, tanto più significativo è il regime premiale al quale questo contribuente può accedere.

I regimi premiali riguardano la semplificazione degli adempimenti, l'esclusione dai controlli, con particolare riguardo agli accertamenti basati su presunzioni o elementi indicativi di capacità contributiva, e prevedono anche la riduzione dei termini di decadenza per l'attività di accertamento.

In relazione ai diversi livelli di affidabilità fiscale conseguenti all'applicazione degli ISA, determinati anche per effetto dell'indicazione di ulteriori componenti positivi, è riconosciuta una serie di benefici, indicati nel documento e collegati essenzialmente a quello che vi dicevo prima. In questo senso, l'istituzione degli indici si qualifica come un'iniziativa ulteriore che, utilizzando anche forme efficaci di assistenza, quali gli avvisi e le comunicazioni inviati dall'Agenzia al contribuente in prossimità delle scadenze fiscali, mira ad aumentare la collaborazione fra contribuenti e amministrazione finanziaria.

Altre novità normative che si qualificano come importanti interventi di semplificazione riguardano la revisione di alcuni regimi tributari. Il primo che vorrei richiamare è quello che riguarda la tassazione dei redditi di natura finanziaria. È una misura effettivamente introdotta con la legge di bilancio del 2018, che quindi è da poco operativa, con cui si è inteso uniformare il regime tributario dei redditi di natura finanziaria prodotto dai contribuenti che detengono partecipazioni qualificate a quello dei proventi derivanti da partecipazioni non qualificate, rendendo quindi irrilevante ai fini fiscali la natura della partecipazione detenuta. Questa riforma, trattando in maniera uniforme la detenzione di pacchetti azionari che consentono di esercitare il controllo rispetto alla detenzione di pacchetti azionari che essenzialmente rappresentano investimenti di natura finanziaria, ha prodotto nei confronti dei contribuenti un'importante semplificazione degli adempimenti fiscali, in quanto i redditi prodotti non dovranno più essere indicati nella dichiarazione annuale dei redditi per concorrere alla tassazione ordinaria IRPEF, ma saranno soggetti a un prelievo alla fonte da parte della società partecipata ovvero da parte dell'intermediario finanziario presso il quale gli strumenti finanziari sono detenuti, con tassazione proporzionale pari al 26 per cento.

L'obiettivo di facilitare l'adempimento degli oneri tributari, mantenendo tuttavia invariato il livello del gettito erariale che deriva dalla tassazione di proventi di natura finanziaria, è conseguito in quanto il carico

fiscale ottenuto attraverso la ritenuta del 26 per cento è sostanzialmente equivalente a quello previsto dalla legislazione tributaria previgente. Per garantire la transizione ordinata dal vecchio regime tributario al nuovo regime di ritenuta anche per le partecipazioni qualificate è stato introdotto un regime transitorio.

Sono state introdotte importanti misure di semplificazione in materia di IVA (la prima è la fatturazione elettronica), ma in effetti sono una serie le misure che stanno conducendo a una progressiva e completa dematerializzazione degli adempimenti relativi alla certificazione fiscale dei corrispettivi. Quindi, da una parte abbiamo l'introduzione obbligatoria, dall'inizio di quest'anno, della fatturazione elettronica attraverso il sistema di interscambio relativamente alle operazioni poste in essere tra i soggetti residenti, esclusi quelli in regime di franchigia IVA (i minimi, i forfettari), mentre dall'altra, dal 1º gennaio 2020, avremo anche la sostituzione dello scontrino e della ricevuta fiscale, nonché della relativa registrazione, con processi digitali di memorizzazione e comunicazione all'Agenzia delle entrate dei dati dei corrispettivi giornalieri (questa sarà un'ulteriore importantissima evoluzione). Queste misure sono ovviamente tese a rendere più efficaci i controlli da parte dell'amministrazione finanziaria, perché consentono di incrociare i dati delle operazioni effettuate e di monitorare i versamenti IVA; esse al contempo semplificano e razionalizzano gli adempimenti dei contribuenti, consentendo all'amministrazione finanziaria di elaborare e mettere a disposizione dei contribuenti i dati utili per le liquidazioni IVA e per la predisposizione della dichiarazione annuale.

L'introduzione della fatturazione elettronica generalizzata è stata accompagnata anche da misure di semplificazione amministrativa e contabile: è stato eliminato lo spesometro e sono state previste modifiche al decreto n. 55 del 2013, relativo al sistema di fatturazione elettronica per la pubblica amministrazione. Queste ultime sono finalizzate ad evitare rigetti impropri delle fatture da parte delle pubbliche amministrazioni e ad armonizzare le modalità e le regole tecniche del processo di fatturazione elettronica della pubblica amministrazione con quello di fatturazione elettronica tra privati.

Il decreto crescita (decreto-legge n. 34 del 2019), appena pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*, ha esteso anche ai rapporti commerciali tra Italia e San Marino l'utilizzo della fatturazione elettronica. In considerazione della peculiarità degli scambi italo-sanmarinesi, caratterizzati dall'assenza di barriere doganali, si è ritenuto opportuno il ricorso alla fatturazione elettronica che svolge, anche in questo contesto, la duplice funzione di strumento che da un lato agevola il controllo e dall'altro semplifica gli adempimenti certificativi. In questo modo gli adempimenti vengono allineati a quelli applicabili in relazione agli scambi intervenuti sul territorio italiano, nell'interesse degli operatori economici coinvolti e con il superamento delle complesse procedure cartacee fino ad oggi previste. Io non potevo crederci ma, allo stato attuale, per le operazioni transfrontaliere tra Italia e San Marino sono richieste fatture in quattro copie, tutte timbrate: un incubo senza fine. L'introduzione della fatturazione elettronica in questi scambi commer-

ciali rappresenta pertanto un'ulteriore e giusta semplificazione, visto che si tratta di un territorio che è collocato all'interno dello Stato italiano.

Ulteriori semplificazioni saranno attuate mediante l'aumento degli importi per i quali è consentito l'utilizzo delle fatture semplificate.

Per riportarci sul tema, l'articolo 21-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972 prevede la possibilità di emettere fattura in forma semplificata per importi di ammontare complessivo non superiore a 100 euro e dispone che, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, questo importo possa essere innalzato fino a 400 euro. La fattura semplificata è caratterizzata dalla richiesta di un minor numero di elementi informativi; in particolare, il cessionario o il committente si possono identificare semplicemente attraverso la partita IVA o con il codice fiscale, se stabiliti nel territorio dello Stato, o attraverso il numero identificativo IVA del Paese di stabilimento, se non stabiliti nel territorio dello Stato, anziché mediante gli elementi prescritti per le fatture ordinarie (ditta, denominazione, ragione sociale, nome, cognome e tutto il resto).

Il decreto che innalza fino a 400 euro l'importo per l'emissione della fattura semplificata è stato già trasmesso al comitato IVA, che sul punto non ha formulato osservazioni. L'adozione di tale decreto, prevista a breve, agevolerà il processo di fatturazione, senza pregiudizio tuttavia per l'attività di verifica, che risulta comunque potenziata dall'introduzione dell'obbligo generalizzato di fattura elettronica.

Per quello che riguarda i soggetti che effettuano attività di commercio al minuto e attività assimilate, che non sono tenuti a emettere fattura se non su richiesta del cliente, è in corso di predisposizione il decreto del Ministro per individuare specifici casi di esonero dall'obbligo di memorizzazione elettronica e di trasmissione telematica dei dati dei corrispettivi giornalieri, in ragione dell'attività esercitata. Questi esoneri saranno circoscritti alla prima fase di entrata in vigore di tale adempimento, nell'ottica di superare in via graduale il ricorso ai documenti fiscali attualmente in uso, sostitutivi della fattura, per attuare un'uniforme modalità digitale di certificazione dei ricavi e dei compensi. Per predisporre questo decreto il Dipartimento ha attivato una modalità di comunicazione, attraverso il sito *web* del Ministero e del Dipartimento, con i contribuenti potenzialmente interessati agli esoneri; quindi, l'attività di istruttoria di predisposizione del decreto è anche il frutto di un confronto diretto con gli operatori che poi beneficeranno di questi esoneri.

Il Dipartimento svolge anche un'attività molto intensa di manutenzione del cospicuo patrimonio di disposizioni regolamentari (la materia delle accise è di estrema importanza per l'economia, ma è quanto mai complessa). In questo contesto, il Dipartimento svolge attività di studio e di elaborazione di interventi manutentivi nell'ambito di tavoli tecnici. Nell'ultimo periodo questa attività ha condotto alla predisposizione di schemi normativi che sono stati accolti con estremo favore dalle categorie economiche interessate. In particolare, mi riferisco alla redazione di uno schema di regolamento recante le norme attuative delle disposizioni che riguardano l'accisa sul gas naturale, nel quale sono state previste specifi-

camente delle semplificazioni in materia di versamento dell'imposta e dell'utilizzo di strumenti telematici per lo scambio di informazioni tra gli operatori e l'amministrazione finanziaria. Inoltre, è stato predisposto uno schema normativo di modifica del regolamento di cui al decreto ministeriale n. 692 del 1996 che riguarda invece l'agevolazione fiscale sui carburanti e lubrificanti utilizzati dagli aeromobili per voli didattici, al fine di snellire le procedure autorizzative e di rimborso dell'accisa a carico delle scuole di volo, nonché di semplificare la tenuta delle relative contabilità.

È stato avviato, infine, presso il Dipartimento delle finanze un tavolo tecnico per la revisione, ugualmente in chiave semplificativa, del regolamento che reca le norme relative all'applicazione dell'imposta di consumo sugli oli lubrificanti. Questa attività è in corso, mentre le prime due sono concluse.

Un ulteriore importante cambiamento in chiave semplificativa, sempre in materia di accisa, è stato introdotto con la legge di bilancio per l'anno 2019, con l'obiettivo di incentivare le piccole imprese di produzione di birra artigianale, che sono diventate ormai un settore importante in Italia: in Italia si contano quasi mille impianti produttivi (i cosiddetti microbirrifici). Con l'articolo 1, comma 690, lettera *a)*, della legge di bilancio per l'anno 2019, è stato stabilito che presso i microbirrifici indipendenti (con produzione annua non superiore a 10.000 ettolitri), il prodotto finito può essere accertato, ai fini del pagamento dell'accisa, a conclusione delle operazioni di condizionamento, delegando a uno specifico decreto del MEF la statuizione di modalità semplificate dell'assetto del deposito fiscale, delle modalità di accertamento e della contabilizzazione della birra prodotta nei microbirrifici. In ottemperanza a tale previsione, il Dipartimento delle finanze ha predisposto, in collaborazione con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli e con il comando generale della Guardia di finanza, uno schema di decreto, in corso di perfezionamento, che prevede contabilità snelle e adempimenti ridottissimi per i microbirrifici, consentendo che i produttori vendano i propri prodotti su mercati esteri, circostanza che in precedenza a questi operatori non era consentita; ciò contemporaneamente a una riduzione significativa, nell'ordine del 40 per cento, dell'accisa dovuta. Mi sembra una misura importante, anche perché sono una sostenitrice dei microbirrifici.

PRESIDENTE. Vendere birra alla Germania sarebbe una grande soddisfazione.

LAPECORELLA. Ci spostiamo ora dall'ambito dei tributi erariali a quello delle misure di semplificazione in materia di finanza locale e regionale.

A tal proposito sapete che il Dipartimento delle finanze svolge la funzione di curare i rapporti con il sistema delle autonomie regionali e locali per lo sviluppo del federalismo fiscale e di ogni forma di decentramento dell'imposizione e del prelievo tributario. È quindi un protagonista con un ruolo molto complicato, perché ovviamente le Regioni e i Comuni sono

enti impositori autonomi: i miei colleghi della Direzione legislazione tributaria e federalismo fiscale devono misurarsi con il ruolo di ente impositore esercitato da quasi 8.000 Comuni in maniera autonoma. È veramente un'impresa molto ardua.

Cosa facciamo per provare a semplificare i rapporti tra i contribuenti e il fisco anche in relazione ai tributi locali? Una prima attività molto importante è la pubblicazione sul sito Internet del Dipartimento delle delibere di approvazione delle aliquote o tariffe e dei regolamenti adottati dai Comuni in materia tributaria. Questi atti vengono trasmessi dagli enti locali al Dipartimento delle finanze attraverso il portale del federalismo fiscale e, successivamente, resi visibili ai contribuenti e agli altri soggetti interessati attraverso la pubblicazione sul sito *Internet.*

La banca dati che raccoglie le delibere e i regolamenti è stata oggetto, dal 2014 sino ad oggi, di un costante processo di sviluppo che il Dipartimento delle finanze ha messo a punto nell'ottica di favorire la semplificazione e la certezza degli adempimenti tributari a carico dei contribuenti, oltre che la semplificazione degli oneri informativi gravanti sui Comuni nei confronti delle amministrazioni centrali.

A questo riguardo deve evidenziarsi innanzitutto che la pubblicazione degli atti relativi all'addizionale comunale all'IRPEF, all'imposta municipale propria (IMU) e al tributo per i servizi indivisibili (TASI) costituisce per legge condizione di efficacia degli stessi atti. Tale pubblicazione consente di individuare con certezza le aliquote e le disposizioni regolamentari sulla base delle quali deve essere determinata l'imposta dovuta per ciascun Comune e per ciascun anno. Infatti, i regolamenti e le delibere che, ancorché approvati dagli enti locali, non siano stati pubblicati dal Dipartimento delle finanze entro i termini stabiliti dalla legge restano inapplicabili.

In questo contesto, parallelamente all'obiettivo della certezza in ordine all'adempimento tributario, è stato raggiunto l'obiettivo della pubblicazione delle aliquote e delle esenzioni dell'addizionale comunale all'IRPEF con modalità standardizzata, il che permette di rendere i dati per il versamento disponibili in un unico elenco riepilogativo delle aliquote e delle esenzioni deliberate da ciascun Comune.

Sempre nell'ottica della semplificazione, la banca dati disponibile sul sito Internet dipartimentale offre un unico punto di accesso per la consultazione degli atti relativi alla totalità dei tributi comunali, senza la necessità di consultare i diversi siti istituzionali delle amministrazioni locali. In particolare, con l'istituzione dell'imposta unica comunale (IUC) nel 2013, la banca dati in questione, che originariamente conteneva soltanto gli atti relativi all'addizionale comunale all'IRPEF e all'IMU, si è arricchita con i dati relativi alla TASI e alla tassa sui rifiuti (TARI). Dal 2016, inoltre, l'attività di pubblicazione è stata estesa anche agli atti comunali relativi ai cosiddetti tributi minori: l'imposta comunale sulla pubblicità (ICP), la tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (TOSAP), l'imposta di soggiorno, il contributo di sbarco e l'imposta di scopo.

Una possibilità di sviluppo ulteriore di questa attività sarebbe costituita dalla rappresentazione delle aliquote dell'IMU e della TASI con mo-

dalità standardizzata per poter disporre di dati in formato elaborabile come già accade per l'addizionale comunale all'IRPEF.

La realizzazione di un sistema informatizzato di acquisizione e pubblicazione delle aliquote dell'IMU e della TASI è anche oggetto di proposte normative formulate nell'ambito dell'esame del progetto di legge Atto Camera 1074 recante «Disposizioni per la semplificazione fiscale, il sostegno delle attività economiche e delle famiglie e il contrasto dell'evasione fiscale». Tuttavia, questa evoluzione (quindi la previsione di pubblicare in forma standardizzata le aliquote dell'IMU e della TASI, così come viene fatto per l'addizionale comunale all'IRPEF) incontra importanti criticità. In particolare, la circostanza che le fattispecie imponibili destinatarie di aliquote differenziate rispetto a quella ordinaria siano definite diversamente da Comune a Comune rende impossibile una tipizzazione a monte delle fattispecie per le quali l'ente locale può esercitare la propria autonomia regolamentare e, quindi, una riconduzione delle aliquote a uno schema predefinito. Sono questi i limiti per cui il sistema informatizzato, se fosse sviluppato, non apporterebbe concreti benefici sul piano della semplificazione, né per gli intermediari, né per il singolo contribuente, perché ci sarebbero comunque forti incertezze connesse all'interpretazione delle delibere comunali e si otterrebbe, al contrario, una notevole dose di confusione. Questo è un aspetto importante.

Le criticità connesse a questa semplificazione sono collegate all'esercizio dell'autonomia tributaria da parte dei Comuni. Infatti, una valida ed effettiva informatizzazione delle basi dati relativa alle aliquote dell'IMU e della TASI richiederebbe che la potestà di differenziazione delle stesse fosse circoscritta: se il legislatore fosse cioè disponibile a limitare l'autonomia dei Comuni nel disegno di esenzioni e nella definizione di fattispecie impositive destinatarie di aliquote differenziate, circoscrivendo quindi questa potestà ad alcune fattispecie predeterminate dalla legge statale, questo sì potrebbe condurre a una evoluzione anche nella messa a disposizione di aliquote dell'IMU e della TASI in forma standardizzata, così come avviene per quelle dell'addizionale comunale all'IRPEF. Quindi questa che è l'ambizione di molti a noi sembra effettivamente non realizzabile allo stato attuale della normativa.

Un obiettivo che sarebbe invece concretamente percorribile a legislazione vigente è l'introduzione dell'obbligo per i Comuni di trasmettere le delibere e i regolamenti in formato elaborabile, in modo da consentire agli utenti del sito Internet il prelievo automatizzato delle informazioni utili per il pagamento dei tributi.

Una disposizione in tal senso è contenuta nell'Atto Camera 1074 e, in ogni caso, anche a prescindere da questo intervento normativo, il Dipartimento stava già autonomamente programmando la realizzazione di strumenti informatici volti a favorire l'inserimento degli atti in questione nel portale del federalismo fiscale in un formato che rispetti i requisiti dell'accessibilità.

Sotto un altro profilo, sempre nell'ambito delle prospettive di sviluppo dell'attività di pubblicazione degli atti comunali in materia tributa-

ria, nell'Atto Camera 1074 è anche prevista l'estensione del regime della pubblicazione costitutiva dell'efficacia delle delibere tariffarie e regolamentari relative ai tributi diversi dall'IMU, dall'addizionale comunale all'IRPEF e dalla TASI, per le quali, allo stato attuale della normativa, la pubblicazione sul sito Internet invece è soltanto informativa.

Un intervento di questa portata per un verso va nella direzione di assicurare, anche per questi tributi, una maggiore certezza per il contribuente, per altro verso implicherebbe un possibile slittamento dei tempi di riscossione del tributo in base alle aliquote o tariffe di nuova approvazione. A legislazione vigente, infatti, è sufficiente che la delibera annuale sia stata approvata e pubblicata all'albo pretorio dell'ente perché il tributo possa essere riscosso sulla base delle nuove aliquote o tariffe; introducendo invece il sistema di pubblicazione costitutiva dell'efficacia della delibera, sarebbe necessario individuare per tutti i Comuni un'unica data – verosimilmente coincidente con quella stabilita per l'IMU e la TASI – entro la quale l'atto deve essere pubblicato perché acquisti efficacia: questa è la controindicazione. In questa iniziativa si vedono chiaramente dei meriti, ma bisogna considerare anche che ci sono dei limiti in relazione allo slittamento dei tempi di riscossione dei tributi.

Infine, si deve aggiungere che, per quanto riguarda in particolare la TARI, gli effetti positivi in termini di semplificazione per i contribuenti sarebbero molto limitati, ovviamente, trattandosi di un'entrata per la quale è il Comune che provvede alla liquidazione dell'imposta e alla comunicazione al contribuente dell'importo dovuto, diversamente da quello che accade per altri tributi, la cui determinazione avviene in autoliquidazione.

Un importante intervento di semplificazione fiscale, al quale abbiamo lavorato per molto tempo, è rappresentato dalla previsione del principio generale secondo cui l'obbligo dichiarativo per l'IMU o per la TASI sorge esclusivamente in ipotesi residuali, cioè solo nei casi in cui si sono verificate variazioni soggettive e oggettive che danno luogo a una diversa determinazione dell'imposta dovuta e che non sono conoscibili dal Comune. Questo processo di semplificazione è stato avviato – lo devo segnalare, ma vado un po' veloce su questo punto – a seguito dell'effettiva operatività del sistema di circolazione e fruizione dei dati catastali. È stato questo che ci ha consentito di chiedere ai contribuenti la dichiarazione soltanto quando mutano alcune condizioni soggettive o oggettive. Una misura di questo tipo è stata applicata anche di recente a una delle modifiche più importanti in materia di IMU, quella del regime di tassazione degli immobili e degli enti non commerciali destinati ad attività istituzionali, introdotto nel 2012. Anche in quel caso è stato stabilito che, una volta fatta la dichiarazione iniziale relativa all'IMU pagata dagli enti non commerciali per gli immobili nei quali si svolgono in tutto o in parte attività istituzionali, essa dovrà essere ripresentata soltanto se cambiano le circostanze oggettive che danno luogo al tributo.

Per quanto riguarda la liquidazione dei tributi locali (altro tema importante), va innanzitutto rilevato che i contribuenti attualmente hanno la disponibilità dei bollettini di versamento della TARI precompilati dal

Comune. Questa è una misura importante, vista la complessità delle modalità di determinazione degli importi che rendono complicato il calcolo di quanto dovuto da parte dei contribuenti. In prospettiva, visto che per la TARI il Comune invia ai contribuenti il bollettino precompilato, l'aspettativa e l'ambizione che si manifestano con regolarità consistono nell'estensione di modalità di liquidazione del tributo da parte del Comune, anche all'IMU e alla TASI. Deve evidenziarsi, anche in questo caso, che ovviamente questa misura di semplificazione incontra delle difficoltà, se non si interviene contestualmente sulla normativa che regola questi tributi. Infatti i Comuni, attraverso l'esercizio della potestà regolamentare, possono incidere sulla disciplina dell'IMU e della TASI, prevedendo particolari agevolazioni il cui riconoscimento richiede la presentazione della dichiarazione; quest'ultima può essere disponibile per il Comune (cioè per l'ente impositore) soltanto nell'anno successivo a quello in cui si verifica il presupposto per ottenere l'agevolazione. Ci sono quindi casi in cui può essere impossibile per il Comune effettuare un'esatta liquidazione dell'IMU e della TASI, non avendo la certezza, anno per anno, di essere in possesso di tutte le informazioni necessarie. Occorre inoltre sottolineare che i Comuni predispongono i loro regolamenti e le delibere delle aliquote entro il termine di approvazione del bilancio di previsione, termine che ormai slitta quasi sistematicamente ai primi mesi dell'anno di riferimento del bilancio. Inoltre, si deve segnalare che questi provvedimenti acquistano efficacia soltanto nel momento della loro pubblicazione sul sito del Dipartimento, che deve avvenire entro il 28 ottobre di ciascun anno, circostanza che compromette ancora di più la possibilità, da parte dei Comuni, di avere a disposizione in tempo utile tutti i dati per il calcolo dei tributi. Si può quindi immaginare una precompilazione, da parte dell'ente impositore, ai fini della liquidazione dell'IMU e della TASI, soltanto a patto che si intervenga sul piano normativo. L'intervento normativo dovrebbe incidere sulla potestà regolamentare dei Comuni, riducendo il perimetro di manovrabilità per le fattispecie; questo progetto, a nostro avviso, potrebbe essere realizzato se il legislatore deciderà di mettere mano all'unificazione dell'IMU e della TASI. Infine, si deve evidenziare che la possibilità di effettuare il pagamento con bollettino precompilato da parte dei Comuni dovrebbe essere estesa anche agli altri tributi comunali, quali la TOSAP e l'ICP.

Un cenno velocissimo al problema del riordino del sistema della riscossione locale. La delega per la riforma del sistema fiscale prevedeva dei principi e dei criteri direttivi per la riforma della riscossione degli enti locali. Il tema è importante perché incide direttamente sulla capacità dei Comuni di incassare le risorse che servono a finanziare l'erogazione dei loro servizi. Si tratta di un sistema che è in attesa di riforma da anni; purtroppo, per ragioni che adesso non ricordo neanche più, è stato perso in qualche modo il treno offerto dalla legge delega. La Corte costituzionale anche di recente, con la sentenza n. 51 del 2019, ha sentito l'esigenza di puntualizzare che una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate è un elemento indefettibile di una corretta ela-

borazione e gestione del bilancio, inteso come bene pubblico funzionale alla valorizzazione della democrazia rappresentativa. Questa posizione della Corte è un ulteriore elemento importante che dovrebbe spingere il Governo e il legislatore a intervenire in questa importante materia. Il Dipartimento delle finanze ha fatto la sua piccolissima parte avviando a livello tecnico, in collaborazione con i vari rappresentanti istituzionali, una riflessione su una possibile riforma della disciplina dei tributi locali, ispirandosi a quello che c'è, cioè ai principi che erano contenuti nella legge delega. Lo dico soltanto perché voi sappiate che il tema della riscossione dei tributi locali, che è assai spinoso, è da noi considerato molto importante e per questo cerchiamo di essere pronti ad accogliere l'invito a produrre una bozza di modifica delle norme che regolano tale ambito. Queste modifiche, tra l'altro, dovrebbero rendere più efficiente l'esercizio di vigilanza effettuato dagli uffici del Dipartimento a ciò preposti sulle società private che svolgono per gli enti locali le funzioni di accertamento e di riscossione dei tributi locali, trattandosi di soggetti che vanno monitorati con attenzione.

Con il riferimento alla riscossione e all'unificazione dell'IMU e della TASI, che farò adesso, mi sono permessa, Presidente, di condividere con voi delle riflessioni che abbiamo fatto, ovviamente a livello tecnico, su possibili miglioramenti dell'attuale assetto dell'ordinamento, riflessioni che vanno appunto nella direzione della semplificazione del sistema tributario e del miglioramento dei rapporti tra fisco e contribuente.

Credo sia evidente a tutti che oggi è venuta meno la *ratio* su cui si fondava la distinzione tra queste due forme di prelievo: cioè l'assoggettamento alla TASI dell'abitazione principale, a partire dalla legge di stabilità per il 2016. A seguito di quell'intervento normativo, l'abitazione principale è esclusa dal presupposto di entrambi i tributi. Inoltre, la permanenza di due tributi distinti che fondamentalmente si basano sugli stessi presupposti impositivi determina soltanto difficoltà applicative, dal momento che in alcuni casi non è perfettamente intelligibile la disciplina complessiva applicabile, come ad esempio avviene per le imprese per le quali i beni cosiddetti merce sono esenti ai fini IMU, ma rimangono imponibili ai fini TASI, con una tassazione agevolata. Quindi, le complicazioni derivanti dal permanere di questi due tributi che alla fine hanno lo stesso presupposto impositivo potrebbero essere evitate prevedendo l'unificazione dei due tributi proprio a seguito del venir meno della *ratio* per la loro distinzione, che era essenzialmente la tassazione dell'abitazione principale.

Per quello che riguarda il settore dei tributi regionali, attraverso l'applicazione «Gestione addizionale regionale all'IRPEF», resa disponibile dal 2015 sul sito www.finanze.it, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possono inserire direttamente nel sistema i dati rilevanti per la determinazione dell'addizionale regionale all'IRPEF. Il Dipartimento ne autorizza la pubblicazione nel proprio sito Internet, rendendo così fruibili i dati agli utenti finali.

In questo modo si è creato un sito unico per la consultazione degli atti relativi all'addizionale regionale all'IRPEF, evitando così agli interes-

sati di dover consultare i diversi siti istituzionali delle varie Regioni e Province autonome per ottenere le informazioni necessarie per il corretto assolvimento delle proprie obbligazioni tributarie. Questo meccanismo è stato accolto favorevolmente dai contribuenti, dagli intermediari e dalle Regioni e questo risultato positivo ha indotto il Dipartimento ad avviare in via sperimentale un sistema informatico finalizzato a realizzare un'attività analoga in relazione all'IRAP. La nuova applicazione «Gestione IRAP», che per il momento è resa a noi disponibile dal nostro *partner* tecnologico Sogei in ambiente di produzione, è stata testata con esito positivo e sarà operativa soltanto il prossimo anno 2020.

Il Dipartimento svolge comunque un'attività costante di informazione sulla disciplina dei tributi regionali, alcuni dei quali sono poco conosciuti.

Nella sezione «Fiscalità regionale e locale» del sito del Dipartimento delle finanze ci sono tutte le informazioni sulla disciplina dei tributi regionali con l'evidenza delle disposizioni normative che li regolano e l'illustrazione degli elementi strutturali e degli adempimenti che sono posti a carico dei contribuenti.

Concludo questa mia carrellata con le nostre riflessioni sull'Atto Camera 1074. Sapete molto meglio di me che lo scorso 11 aprile si è concluso l'esame in Commissione di tale provvedimento e il Dipartimento ha fornito il proprio contributo in relazione alle diverse proposte di semplificazione fiscale, di sostegno alle attività economiche delle famiglie, nonché di contrasto all'evasione fiscale. Sicuramente alcune di queste proposte rappresentano una prosecuzione del processo di semplificazione del sistema tributario e di rinnovamento dei rapporti tra cittadino e amministrazione finanziaria che ho descritto sin qui.

In particolare l'articolo 6 dell'Atto Camera è inteso a semplificare il sistema di gestione degli impegni alla trasmissione telematica, modificando l'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 322 del 1998. In particolare, l'articolo 6 prevede la possibilità per il contribuente o sostituto d'imposta di conferire all'intermediario l'incarico alla predisposizione di più dichiarazioni e comunicazioni a fronte del quale quest'ultimo rilascia un impegno unico a trasmettere. Questa è una prima disposizione.

L'articolo 11 dello stesso provvedimento è invece riferito agli indici sintetici di affidabilità fiscale (ISA), di cui abbiamo parlato poco fa, e prevede che, a decorrere dal periodo di imposta in corso fino al 31 dicembre 2020, dai modelli da utilizzare per la comunicazione dei dati rilevanti ai fini dell'applicazione degli indici siano esclusi i dati già contenuti negli altri quadri dei modelli di dichiarazione previsti ai fini dell'imposta sui redditi. L'Agenzia delle entrate dovrà quindi rendere disponibile agli operatori economici, nell'area riservata del proprio sito Internet istituzionale, i dati in suo possesso che risultino utili per la comunicazione dei dati.

Nella stessa ottica della semplificazione si inquadra l'articolo 16 dello stesso Atto Camera che prevede a carico dell'amministrazione finanziaria l'obbligo di assumere iniziative dirette a garantire che i modelli di dichiarazione e le relative istruzioni, i servizi telematici, la modulistica e i

documenti di prassi amministrativa siano messi a disposizione del contribuente e con idonea modalità di comunicazione e pubblicità almeno sessanta giorni prima del termine assegnato al contribuente per l'adempimento al quale si riferiscono.

Sono tutte disposizioni molto importanti che, pur comportando un grosso impegno da parte dell'amministrazione, possono sicuramente conseguire l'obiettivo della semplificazione potendo essere attuate sicuramente senza problemi.

Un'altra disposizione interessante è quella contenuta nell'articolo 25 che modifica in chiave semplificativa la tassazione dei canoni di locazione di immobili ad uso abitativo soltanto se effettivamente percepiti. Per capire la portata semplificatrice dell'intervento previsto nell'Atto Camera 1074 bisogna forse fare un richiamo alla disciplina vigente che prevede che il contribuente è tenuto a dichiarare, e quindi ad assoggettare a tassazione, i canoni che derivano dalla locazione di immobili ad uso abitativo, anche se non percepiti, recuperando poi le imposte versate sugli stessi solo a seguito dell'emanazione dell'ordinanza di convalida di sfratto per morosità, attraverso un credito di imposta. Questo sistema presenta complessità che sono collegate al fatto che l'accertamento della morosità si conclude in una data successiva al termine della presentazione della dichiarazione dei redditi relativa al periodo di imposta di riferimento dei canoni non percepiti e in questo caso quindi poi occorre riliquidare l'imposta effettivamente dovuta e determinare l'ammontare del credito di imposta spettante: questa è la legislazione vigente. Le proposte di modifica contenute nell'articolo 25 dell'Atto Camera 1074 sono volte ad assoggettare a tassazione esclusivamente i canoni derivanti dai contratti di locazione di immobile a uso abitativo effettivamente percepiti, superando quindi questa complessità e favorendo al contempo il rapporto tra il fisco e il contribuente.

Un importante cambiamento in chiave semplificativa riguarda invece le modalità di pagamento dei diritti doganali ed è contenuto nell'articolo 36 che prevede la possibilità per i contribuenti di pagare i diritti doganali, così come tutti gli altri diritti riscossi dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli in forza di specifiche disposizioni legislative, con nuove modalità di pagamento. In particolare si prevede che sia possibile pagare questi tributi con strumenti di pagamento tracciabili ed elettronici, tra cui carte di debito, di credito, carte prepagate, bonifici bancari e altro, e l'utilizzo dei contanti resterà consentito seppure per importi non superiori ai 300 euro. Sarà facoltà del direttore dell'ufficio delle dogane consentire in casi particolari il versamento in contanti di importi più elevati. Questa proposta normativa è una semplificazione importante sia per i contribuenti che per l'amministrazione e adegua le modalità di pagamento in dogana tanto al mutato quadro giuridico e tecnico vigente, quanto al più generale sistema di razionalizzazione e semplificazione introdotto dall'amministrazione digitale.

Per quello che riguarda invece tutta la pubblicità degli atti comunali, la disciplina è contenuta nell'articolo 19 dell'Atto Camera 1074.

Con quest'ultima notazione, Presidente, avrei concluso la mia relazione illustrativa.

PRESIDENTE. Ringrazio la professoressa Lapecorella per la sua esposizione particolarmente esaustiva. Chiedo ai colleghi se vi sono richieste di ulteriore approfondimento.

D'ALFONSO *(PD)*. Signor Presidente, ho trovato la relazione della dottoressa Lapecorella davvero compiuta e completa; ho avuto modo anche in altre occasioni di manifestare soddisfazione per la ricostruzione del quadro.

Però adesso mi preme sottolineare una questione che cercherò di rendere oggetto di domanda. Sono convinto che ci troviamo in un cammino efficiente, con una buona dose di efficacia con riferimento alla capacità di riscossione centrale, e non solo perché ho avuto modo di leggerlo negli scritti degli studiosi di storia dell'amministrazione come Guido Melis, che mettono in evidenza il punto di partenza e, dal suo punto di vista, il punto di arrivo, ma anche perché oggettivamente i numeri e anche lo sforzo normativo testimoniano questo dato.

La parte finale del documento della professoressa Lapecorella affronta la questione, a mio avviso impegnativa, della capacità di riscossione locale. Nel documento lei fotografa questo aspetto, lo ricostruisce e lo rende dicibile e descrivibile dal punto di vista di una difficile coniugazione tra attività normativa di secondo grado degli enti locali e attività di intromissione della tecnologia. C'è una composizione di questi due elementi che, mentre a livello nazionale c'è e funziona, a livello territoriale c'è a fatica e funziona di meno. Le chiedo quindi: alla luce del fatto che nelle ultime attività normative centrali ci siamo occupati anche delle giacenze di cespiti e di crediti dal punto di vista fiscale degli enti locali, qual è allo stato, se vi risulta con un numero, la capacità di riscossione del sistema degli enti locali? E quanto – anche se si desume dal suo scrivere, nella parte letteraria – crea difficoltà di riscossione l'incertezza, anche temporale, di deliberazione degli enti locali? Esiste infatti un'incertezza temporale che molte volte va oltre il 31 dicembre. E oltre a tale incertezza temporale, si crea anche un'oggettiva difficoltà del sistema degli intermediari finanziari. Lei delinea una via d'uscita che però, come ha precisato, a suo avviso non ha un'attesa di efficacia definitiva.

In ogni caso, vorrei comunque sapere qual è il numero relativo alla capacità di riscossione degli enti locali.

Rivolgo infine un'ultima sollecitazione/domanda a quel composto di attenzioni della direttrice del MEF e del presidente Bagnai in merito ad una particolarità di tanti territori italiani, dai venditori di asparagi alle scafette di pesce delle donne vestite di nero della dorsale adriatica italiana, dai venditori di fragole di alcuni scacchieri di terra di qualità o a quelli di limoni nella Costiera amalfitana, tutti soggetti che probabilmente razionalizzano decine di euro alla settimana e non migliaia. Non è questa l'emergenza ora, ma siccome si è fatto un grande lavoro sulla raccolta del tartufo dove operano una filiera economica e un'organizzazione insistente e progrediente, è immaginabile, sapendo che rappresenta qualche centimetro nell'ambito dei segmenti metrati della grande questione fiscale italiana,

porre attenzione per evitare che un graduato vada in giro e usi magari la scimitarra nei confronti di persone assolutamente innocenti? Mi viene in mente la signora di settantadue anni che vende gli asparagi all'uscita dell'autostrada di Miglianico-Francavilla, e gli asparagi sono una donazione di Dio soltanto in alcuni giorni della primavera italiana.

Dico in conclusione che noi dovremmo anche immaginare una capacità di umanizzazione della prossimità dello Stato. In un bellissimo scritto Cassese afferma che lo Stato non deve essere sempre di ferro: deve avere anche una capacità di flessibilità. Non vorrei che un graduato della Finanza che agisce con un solo occhio come Polifemo vada a colpire questi cittadini.

FENU *(M5S)*. Signor Presidente, la mia attenzione è stata attirata dal passaggio relativo alla previsione dell'articolo 11 dell'Atto Camera 1074 secondo la quale dai modelli di comunicazione ISEE devono essere esclusi i quadri che riguardano dati già comunicati dal contribuente attraverso altre dichiarazioni; poi la relazione della dottoressa Lapecorella precisa altresì che «l'Agenzia delle entrate rende disponibili agli operatori economici, nell'area riservata del proprio sito Internet istituzionale, i dati in suo possesso che risultino utili per la comunicazione dei dati». Non vorrei che alla fine i quadri verranno comunque mantenuti nel modello e che l'Agenzia delle entrate metterà a disposizione i dati nel suo sito lasciando in ogni caso al contribuente l'onere della compilazione. Non vorrei che si trattasse di un tentativo di aggirare lo spirito della norma, scaricando sempre sul contribuente l'onere di compilare i quadri. Vorrei avere un chiarimento su questo passaggio.

DRAGO *(M5S)*. Signor Presidente, rivolgo anzitutto i miei complimenti alla dottoressa Lapecorella per la sua esposizione contenente un quadro programmatico di intervento in alcuni ambiti.

Vorrei avere un chiarimento e magari un suggerimento di soluzione in ordine alla riscossione dei tributi locali. In questa riflessione a voce alta faccio riferimento a quanto previsto dall'Atto Senato 1248 nell'ambito della ricostruzione postsisma e al fatto che in questi giorni le opposizioni hanno spesso osservato che non è contemplata una sospensione della TARI. Poiché la legge n. 147 del 2013, che prevede la riscossione di questa tassa, stabilisce che la richiesta di riconoscimento del tributo viene avanzata per gli immobili nei quali si produce rifiuto, non è ridondante prevedere all'interno della norma una sospensione della riscossione per gli immobili crollati a seguito del sisma e che quindi non producono alcun rifiuto?

Affronto poi un'altra questione che ci poniamo a livello normativo, pensando anche a quanto accade in altri Stati europei: perché deve essere sempre il contribuente a presentare una richiesta di esonero e non si può invece pensare a una modalità in base alla quale siano gli enti locali a disporre automaticamente misure tali da esonerare i contribuenti dal riconoscimento dei tributi, come nel caso appena esposto degli immobili danneggiati dal terremoto? In questo caso mi riferisco in particolare alla TARI.

DE BERTOLDI *(FdI)*. Signor Presidente, ringrazio anch'io la professoressa Lapecorella per la sua esposizione.

Esulo per un momento dal contenuto del documento che ci ha gentilmente predisposto per chiederle un parere connesso alla semplificazione su alcuni passaggi tributari che noi professionisti spesso non abbiamo condiviso e che men che meno condividiamo ora, ma che stanno determinando gravi ripercussioni sul contribuente, sui cittadini e sulle imprese. Mi riferisco, in sintesi, al grande tema degli immobili inutilizzati: sappiamo che in alcune zone del nostro Paese, anche nel ricco Nord e Nord-Est, i capannoni vengono demoliti unicamente per ragioni tributarie ed è assurdo che per un motivo del genere si eliminino beni che potrebbero tornare ancora utili alla collettività.

Anche il tema delle società di comodo ci ha fatto e ci fa tuttora tanto infuriare: a tutt'oggi vengono riconosciuti ricavi potenziali, che fanno quindi elevare le soglie, ad immobili spesso impraticabili soprattutto dopo la crisi finanziaria di questi anni. È questa un'ulteriore previsione a nostro avviso scorretta nei confronti del cittadino.

Faccio inoltre presente che alcuni cittadini richiedono l'inedificabilità per determinati terreni in quanto non riescono a pagarvi le imposte; è assurdo pensare che si debba chiedere la conversione a terreno agricolo di un appezzamento solo per questo motivo. Si fa veramente fatica a spiegare queste dinamiche a chi non è italiano e non è quindi abituato a certe astrusità del nostro sistema fiscale.

Un altro aspetto che vorrei sottoporre in questa sede e che abbiamo trattato anche in Commissione anagrafe tributaria è il tema della differenza tra soggetti IVA e privati nella cessione di beni immobili: se si compra da un soggetto IVA si è sottoposti ad una tassazione *de facto* maggiore rispetto a quella prevista in caso si compri da privato, perché si applica il sistema prezzo-valore.

Ritengo che in tutti questi casi un intervento specifico andrebbe prima di tutto a fare giustizia nei confronti del cittadino contribuente e poi anche a semplificare il sistema e a evitare che si debba sempre ricorrere a strade, stradine o interpretazioni che poi alla fine creano solamente problemi.

PRESIDENTE. Vorrei rivolgere alla professoressa Lapecorella una richiesta di approfondimento: lei ha parlato del fatto che in questo momento è in corso di predisposizione il decreto in base al quale sarà possibile individuare casi specifici di esonero dall'obbligo di memorizzazione elettronica e trasmissione telematica dei corrispettivi e ha menzionato in particolare il fatto che è in corso un'interlocuzione o una consultazione pubblica.

LAPECORELLA. C'è stata.

PRESIDENTE. Questa fase si è chiusa?

LAPECORELLA. Sì.

PRESIDENTE. Mi interessava sapere questo.

LAPECORELLA. Se lei è d'accordo, Presidente, su questo aspetto può intervenire il dottor Spalletta.

PRESIDENTE. Sì, infatti vorrei sapere quale sia lo stadio di questo processo, perché è un tema sul quale credo tutti noi veniamo abbastanza sollecitati e su cui l'attenzione è forte, come immaginate. Quindi vorremmo avere idea anche delle possibilità che i vari portatori di interesse hanno o hanno avuto di interagire direttamente con l'amministrazione.

LAPECORELLA. Sarò abbastanza breve, perché in realtà avete posto tutti questioni estremamente importanti e rilevanti, rispetto alle quali però non ho moltissimo da aggiungere. Posso solo in molti casi condividere le vostre riflessioni sull'esigenza di intervenire.

In risposta al senatore D'Alfonso, non ho un numero da indicare circa la capacità di riscossione degli enti locali. Il sistema della riscossione degli enti locali è molto articolato perché prevede la possibilità per l'ente di riscuotere direttamente i suoi tributi o di affidare in concessione la riscossione dei tributi locali a una delle società private iscritte all'albo gestito dalla commissione istituita presso il nostro Dipartimento o anche di affidare il servizio di riscossione dei tributi all'Agenzia delle entrate-Riscossione. In questo universo così variegato abbiamo contezza soltanto dei malfunzionamenti del sistema delle riscossioni dei tributi nella misura in cui, proprio per le attribuzioni di supporto all'attività della commissione che gestisce l'albo, i Comuni che dovessero avere affidato a privati il servizio di riscossione dei tributi e dovessero non incassarli lo comunicano al Ministero. Questa è l'unica circostanza nella quale abbiamo contezza di un malfunzionamento nel sistema della riscossione dei tributi locali.

Non abbiamo informazioni dirette su quale sia, per esempio, la percentuale di riscossione dei Comuni che decidono di svolgere quell'attività in proprio attraverso i propri uffici tributi. Potremmo ottenere queste informazioni se fossero necessarie per un progetto specifico, ma si tratterebbe di un'attività di ricognizione estremamente impegnativa che, in un quadro normativo che mantiene l'autonomia nella decisione su come svolgere il servizio di riscossione, non ha molto senso. Quindi, senatore D'Alfonso, il numero non lo conosciamo, ma le posso dire che questa è una fase in cui, fatta salva la delicatezza della situazione delle riscossioni dei tributi locali in Sicilia (che però è ormai molto datata), non ci risultano criticità specifiche.

Vorrei invece rassicurare il senatore Fenu: l'idea dell'articolo 11 dell'Atto Camera 1074 è che l'Agenzia delle entrate renda disponibili i dati in possesso di un altro ente in maniera tale che il contribuente non abbia bisogno di comunicare le informazioni che l'Agenzia già detiene. Si sta cercando effettivamente di semplificare. Con gli ISA, gli indici sintetici

di affidabilità fiscale, si è fatto proprio il grosso sforzo di eliminare alcuni adempimenti e rafforzare il sistema di premialità.

Il sistema di premialità prevede tra l'altro l'esclusione dell'applicabilità del regime delle società di comodo, per cui i contribuenti che in base al nuovo sistema rappresentato dagli indicatori sintetici di affidabilità saranno ritenuti affidabili dall'amministrazione finanziaria non avranno più quelle «seccature» di cui parlava il senatore De Bertoldi in relazione alle società di comodo. Gli ISA sono tra gli elementi che definiscono il regime di premialità per i contribuenti affidabili.

DE BERTOLDI *(FdI)*. Bisogna sperare che gli ISA rappresentino un passo nettamente in avanti rispetto agli studi di settore.

LAPECORELLA. È quello che ci auguriamo, senatore. In effetti questa è una riforma piuttosto radicale e noi siamo pronti a valutarne l'attuazione con il rigore, l'oggettività e l'attenzione necessari per correggere eventuali *misfunctioning* che dovessimo rilevare. Credo però che l'obiettivo sia meritevole, perlomeno in relazione all'idea della semplificazione degli adempimenti e del miglioramento del rapporto tra fisco e contribuente.

Per quello che invece riguarda la riscossione dei tributi locali per gli immobili e in particolare della TARI – guardo i miei colleghi giuristi – in questi anni ho imparato che il presupposto del tributo comunque esiste e sta nella potenzialità dell'immobile a produrre rifiuti.

SPALLETTA. Vorrei aggiungere alle parole della dottoressa Lapecorella che una posizione ormai consolidata della Cassazione insiste sulla debenza del tributo in relazione alla astratta idoneità dell'immobile a produrre rifiuti; a complicare un po' le cose interviene il tema, oggetto delle domande, di una distruzione totale, di una inabilità assoluta dell'immobile ad essere utilizzato. In ogni caso, a nostro avviso è necessario che ci sia un intervento del legislatore finalizzato a specificare che la TARI non è dovuta.

L'altra suggestione, indubbiamente molto interessante, volta a immaginare un automatismo per cui è lo stesso Comune che proprio non richiede il versamento del tributo non inviando nemmeno il bollettino sapendo che l'immobile è inagibile, è indubbiamente una via che può essere esplorata. Possono intervenire problemi temporali, perché è evidente che quando avvengono calamità naturali passa del tempo prima che si chiudano le ordinanze che realizzano un inventario degli immobili inagibili. Quindi la tempistica da questo punto di vista può creare delle difficoltà. Però quella rimane sempre una strada che potrebbe essere sicuramente percorsa.

D'ALFONSO *(PD)*. Non solo si crea defiscalità ma addirittura è previsto un contributo straordinario.

LAPECORELLA. Mi scusi, Presidente, prima di lasciare nuovamente la parola al dottor Spalletta che potrà darvi alcune anticipazioni in merito al contenuto del decreto ministeriale, vorrei chiarire che in realtà, proprio perché attribuiamo estrema importanza a questo provvedimento attuativo della disposizione che prevede la trasmissione telematica dei corrispettivi, non abbiamo effettivamente messo in consultazione pubblica una bozza di decreto; abbiamo fatto una richiesta pubblica di contributo alla redazione del decreto, e quindi abbiamo utilizzato il canale telematico di comunicazione del Dipartimento per chiedere ai portatori di interesse – rispetto all'obiettivo del decreto che è quello di individuare i soggetti a cui viene riconosciuta la possibilità di continuare ad emettere ricevute e scontrini – di rappresentare esattamente quali erano le circostanze che avrebbero giustificato il loro esonero dall'obbligo di trasmissione telematica. Questo è quello che il direttore Spalletta, insieme ai suoi collaboratori, ha poi fatto nel confronto diretto con gli operatori e che ha condotto alla predisposizione di un provvedimento che ha le caratteristiche che adesso vi illustrerà.

SPALLETTA. Signor Presidente, la consultazione pubblica cui faceva riferimento la professoressa Lapecorella si è chiusa il 26 aprile e il 30 aprile, più o meno il primo giorno utile in considerazione dei ponti e delle festività di quel periodo, abbiamo indetto un incontro con le principali associazioni rappresentative delle categorie economiche potenzialmente interessate dal nuovo adempimento di memorizzazione e trasmissione telematica dei corrispettivi per discutere dei contributi che avevamo ricevuto. Tendenzialmente abbiamo trovato delle linee d'intesa. La nostra idea era quella di avere come obiettivo una smaterializzazione sempre maggiore dei processi e quindi una digitalizzazione piena in un futuro relativamente breve; però non vogliamo entrare a gamba tesa e creare difficoltà operative alle categorie, in particolare a quelle che devono porre in essere l'adempimento già dal 1º luglio 2019, cioè ai contribuenti che hanno un volume d'affari sopra i 400.000 euro.

Tendenzialmente abbiamo concordato le linee guida del provvedimento e, in particolare, abbiamo chiarito e convenuto con le categorie che, almeno nella prima fase di attuazione del nuovo adempimento telematico, rimarranno esonerate tutte le categorie che già lo erano in virtù del decreto del Presidente della Repubblica n. 696 del 1996 e di decreti ministeriali specifici che stabilivano esoneri tendenzialmente per attività di carattere piuttosto marginale e modesto (ma non solo, perché in quell'esonero rientravano, ad esempio, anche le imprese di assicurazione, le banche e quant'altro). Nella prima fase tali esoneri, già stabiliti dalla legislazione previgente, rimarranno in vigore.

Abbiamo inoltre convenuto e scritto nella bozza di provvedimento che verranno mantenute quelle forme sostitutive di certificazione che riguardano in particolare i trasporti pubblici di persone, laddove il titolo di viaggio fa fede in termini di certificazione del corrispettivo; questo anche sulla base della considerazione che la maggior parte dei soggetti esercenti il trasporto collettivo di persone è tendenzialmente affidabile e,

quindi, non avevamo necessità di forzare la mano costringendoli a investimenti in alcuni casi ingentissimi: pensate a Ferrovie dello Stato o ad Alitalia, che, se avessero dovuto fare tali investimenti entro il 1º luglio, avrebbero incontrato delle difficoltà non tanto in termini di costi, quanto soprattutto in termini di tempistiche.

Abbiamo poi immaginato di esonerare determinate attività dalla memorizzazione e trasmissione telematica, ma non dalla certificazione dei corrispettivi (mantenendo però l'adempimento su carta): si tratta in particolare di attività tendenzialmente marginali rispetto al complesso di quelle svolte dal contribuente, che siano esonerate o soggette a fatturazione elettronica. Faccio un esempio pratico: Posteitaliane, che tendenzialmente è esonerato per il complesso delle sue attività, sarebbe obbligato a emettere, a memorizzare e a trasmettere telematicamente i corrispettivi per un'unica attività che non è coperta da alcun esonero, cioè quella di cessione di prodotti filatelici negli uffici postali che vale molto meno dell'1 per cento del volume d'affari complessivo. In mancanza di un esonero anche per questo tipo di attività Posteitaliane sarebbe costretto a fare un investimento in tempi rapidissimi, per un'attività – ripeto – che certamente è lontanissima dal *core business* e che ha un carattere di assoluta marginalità.

In tutti questi casi riteniamo importante che in questa prima fase i corrispettivi siano certificati, anche con ricevuta fiscale; poi con gradualità bisognerà anche immaginare meccanismi di interconnessione con i sistemi gestionali o informatici già esistenti, per consentire comunque le trasmissioni per via telematica.

Lo stesso discorso (quindi certificazione, ma ancora cartacea) vale per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate nel quadro di trasporti internazionali di persone a bordo di navi, aeromobili o treni. Anche in questo settore insiste un tema di estrema marginalità, perché tra l'altro la rilevanza ai fini IVA riguarda semplicemente le operazioni che vengono poste in essere quando il trasporto parte dall'Italia e soltanto per le operazioni effettuate quando ancora si è in territorio comunitario.

PRESIDENTE. Ringrazio per la loro partecipazione la professoressa Lapecorella, il dottor Spalletta, il dottor D'Acri e la dottoressa Giorgini e dichiaro conclusa l'audizione.

Comunico che la documentazione acquisita nella audizione odiern sarà resa disponibile per la pubblica consultazione nella pagina *web* della Commissione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 11,50.

€ 2,00