

Bozza



Associazione Artigiani e Piccole Imprese Mestri CGIA

Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria

Audizione Rappresentanti CGIA di Mestre

Dr Paolo Zabeo

Dr Andrea Vavolo

Roma 1 luglio 2015

FATTURAZIONE ELETTRONICA VERSO LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

La fattura elettronica è una importante innovazione per il "sistema Paese", in grado di ridurre i costi, aumentare l'efficienza e l'efficacia dei processi contabili interni all'Amministrazione, oltre a rendere disponibile in maniera tempestiva una gran mole di dati che vengono opportunamente standardizzati.

La pubblica amministrazione (Pa) dovrebbe trarre significativi vantaggi attraverso una maggiore e tempestiva conoscenza della natura e composizione della spesa pubblica, permettendo la realizzazione di politiche di bilancio maggiormente efficaci, grazie a una conoscenza più dettagliata dei dati.

Con questa novità, le imprese che lavorano con il pubblico si attendono una forte riduzione dei tempi di pagamento. Purtroppo, anche a seguito degli effetti della crisi economica e del Patto di stabilità interno, la nostra Pa continua a pagare i propri fornitori con molto ritardo.

Gli ultimi dati presentati da "Intrum Justitia" ci dicono che, nonostante una leggera contrazione rispetto l'anno scorso, lo Stato italiano rimane il peggiore pagatore d'Europa.

Quadro dei tempi medi di pagamento: confronto tra principali Paesi europei

(valori medi espressi in giorni)

PRINCIPALI PAESI	PUBBLICA AMMINISTRAZIONE a Imprese						Var. giorni (2015-2010)	Var. gg. ultimo anno (2015-2014)
	2010	2011	2012	2013	2014	2015		
ITALIA	186	180	180	170	165	144	-42	-21
SPAGNA	153	153	160	155	154	103	-50	-51
FRANCIA	65	64	65	60	59	62	-3	3
REGNO UNITO	48	47	43	41	40	24	-24	-16
GERMANIA	36	35	36	36	35	19	-17	-16
MEDIA EUROPEA	63	65	65	61	58	38	-25	-20

Elaborazione: Ufficio Studi CGIA su dati Intrum Justitia

Con l'eventuale estensione dell'obbligo della fatturazione elettronica nelle transazioni commerciali tra aziende private, potrebbe creare non pochi problemi organizzativi e di costo alle micro imprese che, notoriamente, non dispongono di una struttura amministrativa interna all'azienda. Si evidenzia che oltre il 70 per cento degli artigiani e dei commercianti lavora da solo, ovvero non ha alcun dipendente.

Ricordiamo, infine, che secondo le ultime stime presentate dalla Banca d'Italia nella Relazione annuale 2014, al 31 dicembre 2014, i debiti commerciali della nostra Amministrazione pubblica ammontano a circa 70 miliardi di euro.

LA COLLABORAZIONE TRA IMPRESE E AGENZIA DELLE ENTRATE PER LA SEMPLIFICAZIONE DEGLI ADEMPIMENTI FISCALI

Nel corso degli anni, l'Amministrazione Finanziaria ha messo a disposizione dei contribuenti una molteplicità di "servizi online".

Questa innovazione ha aumentato i risparmi sia in termini di tempo sia di costi burocratici. La possibilità di reperire e fornire informazioni dal proprio ufficio, ha permesso l'eliminazione dei tempi di spostamento e di eventuali code; inoltre, i dati sono ora disponibili, sia per gli uffici del fisco sia per i contribuenti, in tempo reale.

Tuttavia, l'utilizzo dei servizi informatici, nella maggioranza dei casi, richiede delle conoscenze di carattere fiscale; è estremamente importante avvalersi di personale preparato. Infatti, la materia fiscale rimane complessa e l'attuazione delle singole norme non sempre risponde a criteri di semplicità.

Limitando l'analisi all'interazione con le banche dati, al fine di migliorare l'efficienza e ridurre i costi si segnalano due criticità, che riguardano i seguenti servizi:

- Canale telematico **Civis** per la gestione delle irregolarità fiscali: servizio gestito dall'Agenzia delle Entrate;
- **Durc (Documento unico di regolarità contributiva) online**; servizio gestito dall'INPS.

Civis è un canale telematico attraverso il quale i contribuenti possono inviare chiarimenti all'Agenzia delle Entrate in merito a presunte irregolarità fiscali.

Il servizio fornisce assistenza sulle comunicazioni di irregolarità, sugli avvisi telematici, sulle cartelle di pagamento (art 36bis DPR 600/1973 e 54 bis DPR 633/1972) e consente la presentazione dei documenti per il controllo formale (art 36 ter DPR 600/1973). Inoltre, è possibile ricevere l'avviso di conclusione della pratica.

Si tratta, quindi, di un utile strumento per sanare eventuali anomalie o segnalare all'Agenzia delle Entrate le ragioni per cui si ritiene di non dover pagare.

La principale criticità del servizio che ne riduce l'utilizzazione deriva dal fatto che si tratta di una comunicazione unilaterale del contribuente (a cui è stata contestata l'irregolarità) nei confronti dell'Agenzia. Non si prevede un dialogo.

Pertanto, il contribuente o l'intermediario, nel dubbio di aver correttamente interpretato le motivazioni di irregolarità presenti nella cartella di pagamento, avendo

la necessità di una conferma, è costretto a recarsi presso la sede territoriale dell'Agenzia o contattare l'assistenza telefonica.

Si tenga presente che non sempre dalla lettura delle cartelle esattoriali si riesce a comprendere con certezza la tipologia di irregolarità riscontrata; un confronto con l'Agenzia delle Entrate diventa quindi importante.

Si ritiene pertanto che l'utilizzo del canale telematico Civis aumenterebbe in maniera rilevante se:

- le irregolarità riscontrate dall'Agenzia delle Entrate e comunicate al contribuente con le cartelle di pagamento o gli avvisi bonari fossero meglio esplicitate;
- sarebbe auspicabile attivare un dialogo telematico preventivo in cui il contribuente o il suo intermediario potesse avere conferma della propria interpretazione del documento di contestazione.

Da oggi cambiano le modalità di rilascio del **Durc**.

Fino a ieri, il Durc veniva richiesto all'Inps, all'Inail, etc, dalle imprese o dall'Amministrazione pubblica.

Con le nuove procedure¹, il DURC è ora disponibile in tempo reale. Inoltre, la validità del documento viene estesa sino a 120 giorni. Le imprese richiedenti potranno "scaricare un PDF" attestante la regolarità. Nel caso in cui risultino delle irregolarità, l'ente previdenziale comunicherà all'interessato, entro 72 ore le cause ostative: in questo caso l'azienda si attiverà per sanare la propria posizione.

Si tratta quindi di una importante innovazione che va salutata con favore.

In merito alle criticità che sono emerse nella gestione della procedura fino a ieri potrebbero rallentare, e in alcuni casi vanificare, le novità che partono da oggi.

Infatti, se gli archivi degli enti previdenziali non sono aggiornati non sarà possibile ottenere una certificazione in tempo reale. I "disallineamenti" sono stati la causa di numerose segnalazioni di irregolarità, emesse proprio in occasione dei Durc interni.

Cosa è successo in passato ?

- a) il sistema informatico dell'Inps ha presentato dei gravi problemi di aggiornamento in relazione ad eventuali pagamenti effettuati in ritardo o avvenuti attraverso una rateazione che il contribuente ha realizzato dopo aver ottenuto dall'ente stesso;

¹ Art 4 Decreto Legge 20 marzo 2014 n 34 attuato con Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 30 marzo 2015

- b) Il sistema non pare essere in linea con le vicende legate alle iscrizioni a ruolo, di conseguenza non risultano rilevati in tempo reale i pagamenti effettuati presso il concessionario della riscossione o eventuali rateazioni già avviate;

Infine, da alcune segnalazioni ricevute sembra che molte aziende guidate da stranieri operanti nei settori dell'edilizia e dei trasporti manomettono il Durc. Grazie alla nuova versione on line, il problema potrebbe essere superato se si obbligasse il committente a verificare on-line la corrispondenza del documento ricevuto. Potrebbe essere utile istituire un codice di controllo/password utilizzabile dal soggetto committente per confrontare la veridicità dei dati contenuti nel Durc ricevuto dal fornitore.

LA COLLABORAZIONE CON L'AGENZIA DELLE ENTRATE E SOSE AI FINI DELL'ELABORAZIONE DEGLI STUDI DI SETTORE

Sono passati 17 anni, da quando, nel 1998, sono stati applicati per la prima volta gli studi di settore. Si voleva creare un nuovo rapporto tra fisco e contribuenti, caratterizzato da requisiti di certezza, trasparenza ed equità. Notevoli dovevano essere i vantaggi per gli imprenditori: conoscendo ciò che il fisco si attendeva da loro, potevano finalmente adeguarsi, vincendo *l'ansia dal fisco*. Con il protocollo di intesa firmato nell'ottobre del 1996, si prometteva addirittura la progressiva abolizione degli scontrini e delle ricevute fiscali, in correlazione alla progressiva entrate in vigore del nuovo strumento.

Se si dovessero valutare gli studi di settore alla luce di queste attese, il risultato sarebbe negativo. In realtà, una conclusione di questo tipo oltre a essere semplicistica, non terrebbe conto della complessità della realtà e dell'evoluzione che lo strumento ha subito dalla fine degli anni '90 in poi.

Gli studi di settore sono uno strumento estremamente complesso la cui gestione richiede competenze giuridiche, statistiche ed economiche.

Da quando sono entrati in vigore si è avuto un affinamento nei processi di costruzione, un forte mutamento dello scenario economico, un'evoluzione normativa.

Nel corso degli anni, ci sono stati molti cambiamenti:

- Nel 2009, la Corte di Cassazione ha sancito che le stime degli studi di settore hanno valenza di presunzioni semplici e come tali non possono giustificare un accertamento. Gli Studi di Settore non possono essere applicati in maniera automatica, ma solo dopo un confronto con il contribuente, nel corso del quale sono adattati alla singola realtà imprenditoriale; Inoltre l'accertamento deve essere supportato da ulteriori motivazioni.

- Gli accertamenti basati sugli Studi di Settore sono progressivamente diminuiti, passando dai 72.956 del 2008 ai 10.950 del 2013.

Nonostante la positiva evoluzione dello strumento, rimangono delle criticità:

- Il software GERICO, indispensabile per la stime dei ricavi, viene messo a disposizione dei contribuenti nel periodo di imposta successivo. Quest'anno la versione definitiva è stata resa disponibile il 27 maggio 2015, rendendo necessaria la consueta proroga. La fisiologica necessità di adeguare i processi di stima ai mutamenti della realtà economica (gli studi sono infatti costruiti sulla base di dati che risalgono a due anni prima), rende necessario un intervento di adattamento all'anno di riferimento. Tuttavia, è fortemente sentita l'esigenza di anticipare i tempi di consegna del software.
- Gli accertamenti basati sugli Studi di Settore non pregiudicano l'ulteriore azione accertatrice, per il medesimo anno. L'art 70 della Legge 342/2000, sulla base di modifiche normative avvenute nel 2004, fa sì che gli accertamenti basati sugli Studi di Settore non pregiudichino ulteriori accertamenti sui medesimi redditi, anche se il contribuente ha aderito alle pretese dell'Amministrazione. In considerazione del mutato quadro giuridico, per cui gli accertamenti da Studi di Settore non si fondano solo sul semplice scostamento, ma considerano la complessiva situazione dell'azienda e dal supporto di ulteriori elementi, diventa importante ristabilire il principio dell'unicità dell'azione accertatrice (art 43 DPR 600/1973).

IL MODELLO 730 PRECOMPILATO: ONERI PER IL CONTRIBUENTE

La dichiarazione precompilata va nella direzione di semplificare il rapporto tra fisco e contribuenti. Con la dichiarazione precompilata le banche dati dell'Anagrafe tributaria vengono utilizzate non solo come strumento di accertamento, ma anche per fornire dei preziosi servizi ai cittadini.

Sebbene nel 2015 la dichiarazione precompilata sia stata introdotta in via sperimentale, si sono rese evidenti alcune criticità.

Infatti, nell'intento di semplificare la vita ai contribuenti, rendendo certo e definitivo il rapporto con il fisco, si sono appesantiti gli adempimenti e le responsabilità degli intermediari.

Il contribuente che accetta la dichiarazione come viene proposta dal fisco, non è soggetto a controlli formali e, in caso di rimborsi superiori a 4.000€, l'Agenzia delle Entrate non procederà ai controlli preventivi sulla spettanza delle detrazioni per

familiari a carico. Inoltre, il contribuente non è soggetto a controlli neppure se la dichiarazione è presentata con modifiche tramite un CAF o un intermediario abilitato.

Viceversa, i Caf e gli intermediari abilitati rispondono sempre e comunque delle dichiarazioni che presentano per conto del contribuente. Il fisco si rivolgerà a loro per contestare eventuali imposte, sanzioni e interessi.

Con l'avvento del 730 precompilato per i CAF (e gli intermediari) sono aumentate le responsabilità, i rischi, le procedure si sono allungate e sono aumentati i costi assicurativi.

Riguardo alle procedure rispetto ai consueti adempimenti annuali si sono aggiunti i compiti di gestione delle deleghe con le connesse autorizzazioni per accedere al modello precompilato del soggetto. Mentre il massimale assicurativo è stato aumentato da 2 a 3 milioni di euro.

Parte di questi costi sono stati traslati sui contribuenti.

Mentre lo scorso anno coloro i quali si rivolgevano al CAF consegnando il modello già compilato con i relativi oneri non pagavano nulla, quest'anno anche questi soggetti hanno dovuto pagare il servizio.

In estrema sintesi, le principali criticità emerse sono le seguenti:

- a) Invio Certificazioni Uniche la normativa prevede che entro il 7 marzo i sostituti di imposta debbano inviare all'Agenzia delle Entrate la Certificazione Unica, stabilendo la sanzione di 100€ per ogni modello omesso o inesatto. Non è possibile ridurre la sanzione né con il ravvedimento operoso né con l'istituto del "concorso di violazioni e continuazione". Pur comprendendo l'esigenza per l'Amministrazione di avere a disposizione tempestivamente i dati per rendere disponibile la precompilata entro il 15 aprile, si ritiene eccessivamente penalizzante questa norma. Le novità che si sono verificate nel corso dell'anno influenzano gli adempimenti finali, richiedendo un costante aggiornamento. Per questo motivo, si chiede di allungare i tempi e rivedere le sanzioni;
- b) Certificazioni Uniche Solo per l'anno 2015, con un comunicato stampa, si è consentito di non presentare le certificazioni uniche relative a redditi esenti, in quanto non compresi nella dichiarazione precompilata. Per ridurre gli adempimenti è auspicabile che l'obbligo di invio all'Agenzia delle Entrate nei termini perentori previsti dalla normativa, sia limitato ai redditi rientranti nella dichiarazione precompilata. Quindi si escluda dall'adempimento le certificazioni relative ai redditi dei professionisti, lavoratori autonomi con partita IVA e relative ai dividendi.
- c) CAF e sanzioni I CAF e gli intermediari abilitati, controllano la corrispondenza tra la documentazione e le dichiarazioni apponendo il visto di conformità. La norma prevede che il controllo formale è effettuato nei loro confronti e in caso

di irregolarità sono tenuti al pagamento di una somma pari all'importo dell'imposta, sanzioni ed interessi che sarebbero stati richiesti al contribuente. Una simile previsione, non pare conforme al dettato costituzionale, le imposte rappresentano il concorso del singolo alle spese pubbliche in coerenza con il principio della capacità contributiva. Concorso che non può essere traslato da un soggetto ad un altro. Pertanto, è necessario correggere questa norma: il CAF e l'intermediario siano sottoposti a sanzioni per il visto infedele, ma deve essere il contribuente a versare le imposte (e relativi interessi) sul suo reddito.

- d) Dichiarazione precompilata inviata senza modifiche La dichiarazione precompilata accettata dal contribuente sulla base dei dati forniti dall'Amministrazione Finanziaria e inviata senza modifiche, direttamente o tramite il sostituto di imposta non è soggetta a controllo formale. La medesima dichiarazione (accettata senza modifiche) se presentata tramite CAF o professionista è sottoposta a controllo formale, anche con riferimento ai dati relativi agli oneri forniti da soggetti terzi indicati nella medesima dichiarazione precompilata dalla Amministrazione Finanziaria. Si tratta di una evidente difformità.

LA TASSAZIONE DI REGIONI ED ENTI LOCALI

Negli ultimi 5 anni, le autonomie locali hanno subito importanti riduzioni di risorse. Nel 2014, rispetto al 2010 i "tagli" ammontano a circa 25 miliardi di euro (Tabella n 1 in appendice);

- Di fronte a questi tagli, le regioni e gli enti locali hanno reagito non solo aumentando la tassazione locale, ma anche riducendo la spesa. (Tabella n 2 in appendice);
- Nel corso degli ultimi anni l'autonomia tributaria degli enti territoriali è progressivamente aumentata. Le Regioni possono incrementare maggiormente le aliquote delle addizionali regionali IRPEF, mentre i comuni (rispetto alla vecchia ICI) possono incidere più profondamente sulla tassazione degli immobili;
- Particolarmente sentita dagli imprenditori è l'incremento della tassazione sugli immobili. Si tratta di un esborso non correlato al reddito, percepito come una forma di patrimoniale;
- Da nostre stime, risulta che il prelievo sugli immobili strumentali nel periodo 2011 - 2014 sia più che raddoppiato. Si è passati da 4,9 miliardi di gettito ICI nel 2011, a oltre 10 tra IMU e TASI nel 2014 (Tabella n 3);

- A rendere più pesante la tassazione sugli immobili si è aggiunto anche l'incremento del prelievo sui rifiuti. Sul punto non si dispongono di dati aggregati, tuttavia si può supporre un rilevante aumento in concomitanza con le previsioni normative che vincolano ad una sempre maggiore copertura del costo del servizio;
- La futura riforma del catasto è fonte di preoccupazione per le imprese;
- Se si osserva il comportamento dei sindaci nei recenti anni, si vede chiara la tendenza a inasprire la tassazione sugli immobili strumentali. Prendendo a riferimento l'aliquota IMU applicata ai capannoni nei comuni capoluogo di provincia nel 2014, si osserva che solo l'11% non ha elevato l'aliquota base (7,6‰), mentre oltre il 40% ha portato l'aliquota al livello massimo (10,6‰).

Di fronte allo scenario delineato, l'introduzione della "local tax", assieme all'avvio della riforma fiscale, è guardato con preoccupazione dal mondo imprenditoriale. L'elevazione delle rendite catastali produrrà un aumento della base imponibile: il rischio è che l'invarianza di gettito a livello locale sia realizzata spostando il peso della tassazione sugli immobili strumentali. Invece, è importante prendere una direzione diametralmente opposta: la riforma del catasto e l'introduzione della nuova imposta devono essere l'occasione per ridurre la tassazione soprattutto sugli immobili strumentali.

Appendice

Tabella n 1. Tagli autonomie locali

Milioni di euro

	2011	2012	2013	2014	2015
REGIONI a Statuto Ordinario	4.000	5.200	5.500	6.000	9.752
DL 78/2010	4.000	4.500	4.500	4.500	4.500
Spending review		700	1.000	1.000	1.050
Decreto Irpef (DL 66/2014)				500	750
Legge di Stabilità 2015					3.452
REGIONI a Statuto Speciale	0	1.520	2.120	2.620	3.343
Decreto Salva Italia		920	920	920	920
Spending review		600	1.200	1.500	1.575
Decreto Irpef (DL 66/2014)				200	300
Legge di Stabilità 2015					548
PROVINCE	300	1.415	2.115	2.560	3.742
DL 78/2010	300	500	500	500	500
Decreto Salva Italia		415	415	415	415
Spending review		500	1.200	1.200	1.250
Decreto Irpef (DL 66/2014)				445	577
Legge di Stabilità 2015					1.000
COMUNI	1.500	4.450	6.200	6.826	8.313
DL 78/2010	1.500	2.500	2.500	2.500	2.500
Decreto Salva Italia		1.450	1.450	1.450	1.450
Spending review		500	2.250	2.500	2.600
Decreto Irpef (DL 66/2014)				376	563
Legge di Stabilità 2015					1.200
TOTALE	5.800	12.585	15.935	18.005	25.150

Nota L'importo indicato in corrispondenza ad ogni annualità corrisponde alla riduzione di risorse rispetto al 2010.

Elaborazione: Ufficio Studi CGIA su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

Tabella n 2. Tendenze di finanza pubblica territoriale

Milioni di euro

anni	entrate tributarie	spese
2010	96.696	252.689
2011	99.743	244.738
2012	106.787	240.470
2013	104.115	240.890
2014	106.117	237.498
variazione 2014 - 2011	+9.421 +9,7%	-15.191 -6,0%

Elaborazione: Ufficio Studi CGIA su dati ISTAT

Tabella n 3. Evoluzione del gettito ICI IMU TASI sugli immobili strumentali

Tipologia di immobili	ICI 2011 (milioni di euro)	IMU 2012 (milioni di euro)	IMU 2013 (milioni di euro)	IMU e TASI 2014 (milioni di euro)	Maggior gettito nel 2014 rispetto al 2011
Negozi e botteghe (Cat C1)	809	1.796	1.816	1.914	137%
Uffici e studi privati (Cat A10)	545	1.230	1.243	1.321	142%
Immobili ad uso produttivo (Cat D)	3.171	5.357	5.865	6.152	94%
Istituti di credito (Cat D5)	157	295	298	316	101%
Laboratori per arti e mestieri (Cat C3)	228	440	444	473	107%
Totale	4.910	9.118	9.666	10.175	107%

Elaborazione: Ufficio Studi CGIA su dati OMI, Agenzia delle Entrate e Ministero dell'Economia e delle Finanze

Nota Nella tabella è riportata l'evoluzione del gettito ICI, IMU e TASI nel periodo 2011 - 2014, derivante dagli immobili destinati ad attività produttive. La stima è stata effettuata applicando le aliquote medie alla base imponibile delle singole categorie catastali. In particolare, le aliquote medie sono state ricavate dall'analisi delle delibere dei comuni capoluogo di provincia, mentre la base imponibile è stata calcolata sulla base delle risultanze della banca dati catastale dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia delle Entrate.