



COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

INDAGINE CONOSCITIVA SU

“Digitalizzazione e interoperabilità delle banche dati fiscali”

Audizione del
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

INDICE

	Pag.
1. PREMESSA	3
2. L'INCESSANTE SVILUPPO DEL FISCO TELEMATICO E IL CONTRIBUTO DEI COMMERCIALISTI	5
3. I FATTORI DI COMPLESSITÀ NEL RAPPORTO FISCO-CONTRIBUENTE	7
4. IL MODELLO 730 PRECOMPILATO	14
5. IL REDDITOMETRO	14

1. PREMESSA

Onorevoli componenti della Commissione, Signor Presidente,

innanzitutto consentiteci di esprimere, come sempre avvenuto in precedenti simili occasioni, il più vivo ringraziamento per aver voluto oggi audire il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili sull'importante tema della "digitalizzazione e interoperabilità delle banche dati fiscali".

La digitalizzazione così come l'integrazione e la razionalizzazione delle banche dati fiscali rappresentano, come è noto, strumenti fondamentali per la realizzazione di obiettivi prioritari per il nostro Paese, quali la semplificazione delle procedure amministrative, la riduzione degli adempimenti per cittadini e imprese e la maggiore efficacia dell'azione di contrasto all'evasione fiscale.

L'attuale periodo emergenziale derivante dalla pandemia da Covid-19 ha dimostrato quanto le risorse digitali siano diventate importanti per le nostre economie e come le reti e la connettività, i dati e l'intelligenza artificiale, come pure le competenze digitali, sostengano le nostre economie e società, rendendo possibile la prosecuzione del lavoro anche in modalità a distanza.

Il digitale avrà un ruolo di primo piano anche nella ripresa economica che, auspicabilmente, si manifesterà nei prossimi anni, in particolare grazie alle opportunità e alle prospettive offerte dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (di seguito, "PNRR").

La Missione 1 del Piano è dedicata infatti proprio alla "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo" e si pone l'obiettivo di dare un impulso decisivo al rilancio della competitività e della produttività del Sistema Paese. Lo sforzo di digitalizzazione e innovazione è centrale in questa Missione, ma è una necessità che riguarda trasversalmente anche tutte le altre, se si considera che il 27% delle risorse totali del Piano sono dedicate alla transizione digitale.

La strategia per l'Italia digitale all'interno del Piano si sviluppa su due assi. Il primo riguarda le infrastrutture digitali e la connettività a banda ultra larga. Il secondo riguarda tutti quegli interventi volti a trasformare la Pubblica Amministrazione (PA) in chiave digitale.

Il Ministero per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale ha predisposto la strategia "Italia 2026", un piano quinquennale che pone la digitalizzazione e l'innovazione al centro di "un processo di trasformazione strutturale e radicale del Paese". Il Piano si pone cinque ambiziosi obiettivi:

1. diffondere l'identità digitale, assicurando che venga utilizzata dal 70% della popolazione;
2. colmare il *gap* di competenze digitali, con almeno il 70% della popolazione che sia digitalmente abile;
3. portare circa il 75% delle PA italiane a utilizzare servizi in *cloud*;
4. raggiungere almeno l'80% dei servizi pubblici essenziali erogati *online*;

-
5. raggiungere, in collaborazione con il MISE, il 100% delle famiglie e delle imprese italiane con reti a banda ultra-larga.

Gli investimenti previsti nel PNRR dovranno garantire un deciso salto di qualità nel percorso di digitalizzazione del Paese e saranno decisivi per eliminare il *gap* attualmente esistente rispetto agli altri Stati membri dell'UE.

Nelle più recenti rilevazioni della Commissione europea sul livello di digitalizzazione, l'Italia si posiziona infatti soltanto al 25esimo posto in Europa (fra i 28 Stati membri), come risulta dall'Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI 2020). Tale ritardo è dovuto a vari fattori che includono sia la limitata diffusione di competenze digitali, sia la bassa adozione di tecnologie avanzate, come ad esempio le tecnologie *cloud*.

Al tempo stesso, l'Italia ha registrato un calo della produttività nell'ultimo ventennio, a fronte della crescita registrata nel resto d'Europa. Uno dei fattori che limitano la crescita di produttività è il basso livello di investimenti in digitalizzazione e innovazione, soprattutto da parte delle piccole e medie imprese che costituiscono la maggior parte del nostro tessuto produttivo (*EC Country Report Italy*).

Con specifico riferimento al settore tributario, il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (d'ora in avanti, CNDCEC) ha sempre sostenuto, nell'ambito della sua attività istituzionale, la necessità di un rafforzamento del processo di digitalizzazione e di integrazione delle banche dati fiscali, ma ha anche puntualmente denunciato la tendenza a "scaricare" sui cittadini-contribuenti, e indirettamente sui professionisti che li assistono, i costi e le complessità procedurali che tale processo, inevitabilmente, comporta.

Nei conti pubblici tali costi non trovano, naturalmente, misurazione, ma è indubbio che essi gravano sugli operatori economici in modo sempre più consistente, e sono sostenuti, in molti casi, nell'esclusivo interesse dello Stato, derivando gli stessi da adempimenti introdotti unicamente per esigenze proprie dell'Amministrazione finanziaria, come di recente accaduto con l'obbligo di fatturazione elettronica nelle operazioni tra privati e gli obblighi comunicativi a carico dei contribuenti necessari per fornire all'Agenzia delle entrate i dati degli oneri deducibili e detraibili da inserire nella dichiarazione dei redditi precompilata.

La misurazione dei vantaggi per il Sistema Paese di tali adempimenti non può pertanto basarsi, come oggi normalmente avviene, soltanto sulle stime di gettito che si prevede (a volte troppo ottimisticamente) di realizzare o sul risparmio derivante dal "fai da te" per i servizi di precompilazione messi a disposizione dall'Agenzia delle entrate, ma deve tenere in debito conto il costo complessivo per la collettività che dagli stessi deriva, in termini sia economici che di risorse, tempi e procedure necessarie, in un'analisi costi-benefici più ad ampio spettro e maggiormente ponderata (si pensi, solo per fare un esempio, al costo degli adempimenti aggiuntivi introdotti all'esclusivo scopo di fornire all'Agenzia delle entrate i dati di inserire nelle dichiarazioni precompilate).

Negli ultimi anni il processo di digitalizzazione e informatizzazione del Fisco ha ricevuto una ulteriore accelerazione con l'implementazione di nuove procedure, servizi e, nondimeno, nuovi adempimenti, tra cui si segnalano i già richiamati obblighi di fatturazione elettronica e di invio dei dati per la dichiarazione dei redditi precompilata che verrà accompagnata, a breve, dalla precompilazione anche dei registri e della dichiarazione annuale IVA.

Non va infatti dimenticato che i costi degli adempimenti e le criticità delle procedure gravano fortemente sul già elevato livello del costo dei servizi pubblici, espresso in termini di imposte, tasse e contributi da versare per assicurarsi la disponibilità di detti servizi, il tutto a svantaggio della fiducia e della leale collaborazione su cui deve basarsi il rapporto Stato-Cittadino.

In tale contesto, sono sicuramente apprezzabili gli obiettivi della presente Indagine conoscitiva che offre l'occasione per fare il punto sull'effettivo stato di realizzazione di tale processo, sulle criticità da risolvere e, in un'ottica di più lungo periodo, sugli sviluppi da perseguire.

Esprimiamo quindi il nostro più vivo ringraziamento per l'opportunità che, oggi, questa Onorevole Commissione di Vigilanza offre al CNDCEC di formulare le proprie osservazioni e proposte sulle predette tematiche, che risultano di particolare importanza non solo per la Professione che questo Consiglio Nazionale rappresenta (costituita da oltre 118.000 Iscritti), ma per tutti i contribuenti e gli operatori economici del nostro Paese.

2. L'INCESSANTE SVILUPPO DEL FISCO TELEMATICO E IL CONTRIBUTO DEI COMMERCIALISTI

Prima di esaminare in dettaglio alcune tematiche che vorremmo porre all'attenzione di codesta On.le Commissione, è opportuno evidenziare l'incessante sviluppo che il Fisco telematico ha conosciuto in Italia dalla sua introduzione sino ad oggi ed il rilevante contributo che i Commercialisti hanno offerto alla digitalizzazione del nostro sistema fiscale.

Tale sviluppo può essere misurato, in modo oggettivo, dal numero di documenti trasmessi telematicamente dai contribuenti e dai loro intermediari tramite i canali telematici Entratel e Fisconline messi a disposizione dall'Agenzia delle entrate.

Tralasciando i dati dei primi due anni (1998-1999) di avvio del Fisco telematico, nel 2000 sono stati trasmessi all'Agenzia delle entrate, tramite i canali telematici Entratel e Fisconline, 45,6 milioni (45.615.525) documenti (tra dichiarazioni, modelli di versamento, modelli di registrazione dei contratti di locazione e altre comunicazioni).

Nel 2020, il numero di documenti trasmessi tramite i predetti canali telematici è risultato pari a 196,7 milioni (196.663.993), con un vertiginoso incremento, nel periodo osservato, del 331,13% (+151.048.468).

Tali dati, peraltro, non includono gli altri documenti (fatture, comunicazioni e altri modelli) inviati all'Agenzia delle entrate tramite il portale "Fatture e Corrispettivi" (Sistema di Interscambio). Nel 2019, primo anno di

entrata in vigore dell'obbligo di fatturazione elettronica anche nelle operazioni tra privati, sono state emesse oltre due miliardi di fatture elettroniche (2.054.000.000), come emerge dai dati ufficiali presentati in occasione del Forum italiano sulla fatturazione elettronica nel mese di gennaio 2020, a cui occorre aggiungere circa 12 milioni di comunicazioni relative alle liquidazioni periodiche IVA, nonché gli invii dei dati relativi ai corrispettivi telematici, non ancora diffusi.

In relazione alla categoria del destinatario, le fatture elettroniche trasmesse tramite SdI sono risultate così ripartite:

- il 55%, verso altri soggetti passivi (B2B – *business to business*);
- il 44%, verso consumatori finali (B2C – *business to consumer*);
- il restante 1%, verso la pubblica amministrazione (B2G – *business to government*).

Da tali numeri, si può ben comprendere come sia giusto parlare di un vero e proprio *boom*, negli ultimi anni, degli invii telematici a carico dei contribuenti e dei loro intermediari, che oltre agli innegabili benefici in termini di “lavorabilità” dei dati in tal modo trasmessi, sta generando problematiche e criticità in capo ai contribuenti non sempre facili da gestire e superare.

In tale contesto, i Commercialisti hanno certamente rivestito un ruolo di primo piano, se si considera che circa il 54% dei 196,7 milioni di documenti transitati nel 2020 sui canali telematici Entratel e Fisconline, ossia circa 100 milioni di documenti, sono stati trasmessi da Commercialisti ovvero da associazioni o società di servizi contabili costituite dagli stessi.

Un contributo dunque decisivo allo sviluppo del Fisco telematico italiano che negli anni si è andato vieppiù consolidando, come confermato dal fatto che nel 2000 la quota di documenti trasmessi dai Commercialisti era pari a circa il 30% del totale (13,7 milioni di documenti), sufficiente in ogni caso per posizionare la nostra Professione di gran lunga al primo posto nella classifica degli intermediari abilitati.

Numeri che testimoniano come, in questi anni, la nostra Professione abbia responsabilmente accolto, con tutte le difficoltà del caso, la sfida della digitalizzazione, contribuendo, giorno per giorno, in modo decisivo ed insostituibile all'implementazione e allo sviluppo del Fisco telematico italiano che molti indicano come il più avanzato del mondo.

La forte spinta alla digitalizzazione ha comportato, indubbiamente, una forte riduzione dei costi di gestione per l'Amministrazione finanziaria, a partire da quelli relativi al lavoro di *data entry* dei dati contenuti nelle dichiarazioni e nelle altre comunicazioni in formato cartaceo che, fino alla fine degli anni novanta, veniva svolto internamente all'amministrazione finanziaria dagli ormai soppressi centri di servizio delle imposte dirette e indirette.

I risparmi di spesa che l'Amministrazione finanziaria è riuscita a realizzare, anche grazie allo sviluppo del Fisco telematico, si sono tuttavia tradotti, in gran parte, in un aggravio di costi per i contribuenti e gli

intermediari, per effetto del moltiplicarsi degli obblighi comunicativi e delle scadenze a loro carico (si pensi, solo per citare quelli più recenti, ai già richiamati obblighi di fatturazione elettronica e di comunicazione dei dati da indicare nella dichiarazione dei redditi precompilata, nonché ai nuovi obblighi di indicazione in dichiarazione dei dati da comunicare al registro nazionale degli aiuti di Stato, che quest'anno si sono moltiplicati per la necessità di rendicontare le varie misure di sostegno di cui si è beneficiato, messe in campo per contrastare gli effetti della pandemia). Il che costituisce la causa principale della maggiore complessità del sistema fiscale italiano rispetto a quello dei nostri principali *competitors* internazionali, come testimonia la più recente edizione (2020) del rapporto annuale della Banca Mondiale "*Doing Business*" che colloca il nostro Paese al 128esimo posto (in un elenco di 190 Paesi) nella classifica delle giurisdizioni in cui è più facile "pagare le tasse" (Indice "*Paying taxes*").

3. I FATTORI DI COMPLESSITÀ NEL RAPPORTO FISCO-CONTRIBUENTE

Tornando al tema più generale dell'imponente patrimonio informativo a disposizione delle varie banche dati fiscali, si è già osservato come lo stesso sia stato alimentato dagli stessi contribuenti attraverso la crescita esponenziale, negli ultimi anni, degli obblighi a loro carico di trasmissione telematica di fatture, corrispettivi, comunicazioni e dichiarazioni di ogni tipo ed oggetto, del cui adempimento, il più delle volte, è incaricata proprio la categoria dei Commercialisti.

Come illustrato dal Direttore Generale delle Finanze, prof. Fabrizia Lapecorella, nell'audizione tenuta il 28 aprile scorso nell'ambito della presente Indagine conoscitiva, il Sistema Informativo della Fiscalità (SIF) è attualmente costituito da ben 161 banche dati che raccolgono dati e informazioni sugli aspetti finanziari, economici e sociali della vita di ogni cittadino, famiglia, lavoratore o impresa.

Dall'osservatorio privilegiato dei nostri studi professionali è abbastanza agevole riscontrare che i principali fattori di complessità del Fisco italiano sono attualmente costituiti dal numero eccessivo di adempimenti con scadenze ravvicinate, dal proliferare di istruzioni di difficile comprensione emanate in prossimità – se non addirittura dopo – le scadenze di legge, dalle sempre più ricorrenti modifiche delle regole (ancor più accentuata dalla disciplina emergenziale dell'ultimo anno) e dalla reiterazione di richieste di dati già in possesso dell'Amministrazione finanziaria.

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

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

“grande fratello” il quale, pur avendo a disposizione dati e informazioni puntuali su qualsiasi aspetto della “vita fiscale” dei contribuenti, è sempre alla ricerca di ulteriori dati da immagazzinare e, ciò nonostante, non è ancora in grado di mettere un freno all’ingente mole dell’evasione tributaria e contributiva, che, come stimato dalle statistiche ufficiali, ammonta a quasi 110 miliardi di euro ogni anno.

In tale contesto, le risorse messe a disposizione del PNRR dovrebbero essere prioritariamente utilizzate per intervenire, quindi, sulla cornice normativa in cui la descritta (e già diffusa) digitalizzazione del Fisco italiano deve essere inquadrata, al fine di restituire alla stessa le funzioni naturali di semplificazione e di efficientamento del nostro sistema tributario.

Il nostro auspicio è che la legislazione in materia fiscale torni finalmente a mettere al centro dell’attenzione i principi fondamentali dello Statuto dei diritti del contribuente, in modo da ripristinare il principio di proporzionalità degli adempimenti a carico dei contribuenti e nell’acquisizione dei dati, evitando qualsiasi duplicazione nella richiesta di informazioni da inserire nelle diverse banche dati pubbliche e restituendo altresì ai professionisti condizioni di lavoro dignitose nell’assolvimento dei propri incarichi in campo fiscale.

Occorre dare piena attuazione al principio *once only* previsto già con la legge n. 241 del 1990 e ribadito, nello specifico ambito tributario, dall’articolo 6, comma 4, della legge n. 212 del 2000 – Statuto dei diritti del Contribuente – secondo cui *“Al contribuente non possono, in ogni caso, essere richiesti documenti ed informazioni già in possesso dell’Amministrazione finanziaria o di altre amministrazioni pubbliche indicate dal contribuente”* e riaffermato in termini addirittura di divieto a carico dei contribuenti dall’articolo 7, comma 1, lettera f) del decreto-legge n. 70 del 2001, ai sensi del quale *“Per ridurre il peso della burocrazia che grava sulle imprese e più in generale sui contribuenti, alla disciplina vigente sono apportate modificazioni così articolate: ... f) i contribuenti non devono fornire informazioni che siano già in possesso del Fisco e degli enti previdenziali ovvero che da questi possono essere direttamente acquisite da altre Amministrazioni”*.

Vanno eliminate le richieste e la conservazione di dati eccedenti rispetto alle finalità, di volta in volta, perseguite dall’amministrazione finanziaria, secondo gli ormai consolidati orientamenti degli organi di Giustizia sovranazionale (Corte di Giustizia dell’Unione Europea e Corte Europea dei Diritti dell’Uomo) e del Garante per la protezione dei dati personali che, in più d’una occasione, ha sottolineato il contrasto di talune disposizioni nazionali con i principi di proporzionalità, necessità e minimizzazione che richiedono che i dati siano adeguati, pertinenti e limitati a quanto necessario rispetto alle finalità per le quali sono trattati (tra le critiche più recenti mosse dal Garante si pensi alle norme in materia di redditometro, di conservazione dei dati relativi alla natura, qualità e quantità dei beni e servizi oggetto di fatturazione elettronica e, da ultimo, di attività di analisi del rischio tramite la tecnica di pseudonimizzazione dei dati personali allo scopo di far emergere posizioni da sottoporre a controllo e incentivare l’adempimento spontaneo).

Altro nodo cruciale è quello riferito all'estensione della limitazione dei diritti dell'interessato, previsti dal Codice in materia di protezione dei dati personali, anche "*alle attività di prevenzione e contrasto all'evasione fiscale*".

Anche a quest'ultimo riguardo, occorre eliminare le limitazioni eccedenti le reali necessità perseguite che ostacolano l'esercizio dei diritti dei cittadini anche in quei casi in cui non sono pregiudicate le attività di contrasto all'evasione fiscale (escludendo, ad esempio, dalle limitazioni previste l'esercizio del diritto di cancellazione dei dati inesatti o illecitamente raccolti e/o conservati ovvero di rettifica o integrazione dei dati di carattere valutativo). A tal fine, si attende ancora l'emanazione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze previsto dal comma 683 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020) che sarebbe dovuta intervenire entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

Nell'ottica di incentivare l'adempimento spontaneo e la *compliance* vanno altresì ridotte al minimo le asimmetrie informative tra l'Amministrazione finanziaria ed i contribuenti che non sempre hanno il diritto di conoscere quali siano i dati posseduti ed utilizzati dal Fisco, con il risultato di una disparità che contrasta con il principio di trasparenza dell'agire amministrativo.

È quest'ultimo un aspetto da non trascurare in quanto la sempre più spinta digitalizzazione e l'interoperabilità delle banche dati fiscali dovrà servire non solo a rendere più efficiente ed efficace l'azione di contrasto all'evasione fiscale, ma anche a "restituire" ai contribuenti una maggiore efficienza ed efficacia dei servizi loro messi a disposizione dall'amministrazione finanziaria centrale e territoriale, una maggiore trasparenza e accessibilità dei dati in attuazione del principio di parità informativa che, come detto, può certamente agevolare anche l'adempimento spontaneo dei contribuenti.

A quest'ultimo riguardo, una maggiore interoperabilità delle banche dati fiscali potrà servire certamente a ridurre i cosiddetti "falsi positivi", ossia i contribuenti destinatari delle lettere per la trasparenza inviate dall'Agenzia delle entrate proprio al fine di rendere possibile la regolarizzazione spontanea delle violazioni eventualmente commesse, prima dell'avvio di un formale procedimento di accertamento.

Dal nostro angolo di visuale "privilegiato", ci sia consentito tuttavia sottolineare la necessità di mettere finalmente al centro della lotta all'evasione fiscale l'azione di contrasto all'illegalità del comportamento di chi opera nel sommerso, piuttosto che la pura e semplice caccia al gettito aggiuntivo di chi è già "visibile" al Fisco. La lotta all'evasione fiscale è una doverosa azione di contrasto a pratiche illegali che scaricano sui contribuenti onesti l'onere di concorrere alle spese pubbliche e che, nelle loro forme più dannose, determinano anche fenomeni di concorrenza sleale e distorsione del mercato.

Se si ha chiaro questo, si ha chiaro che l'ordine di priorità nella lotta all'evasione fiscale è dato anzitutto dalla gravità sociale ed economica delle condotte che la determinano.

La gravità sociale è massima nei casi in cui l'occultamento dei propri redditi e dei propri patrimoni viene posto a base non soltanto del mancato pagamento delle relative imposte, ma anche dell'accesso a misure assistenziali o comunque a riduzioni tariffarie previste a favore di "chi ha di meno".

La gravità economica è massima nei casi in cui l'occultamento delle basi imponibili consente di svolgere attività economiche praticando sul mercato prezzi più bassi di quelli dei concorrenti che adempiono fedelmente ai propri doveri fiscali.

Da una azione di contrasto alla illegalità fiscale cadenzata su questo ordine di priorità derivano chiaramente anche effetti collaterali positivi in termini di gettito erariale.

Quando però tali positivi effetti di gettito diventano essi stessi l'obiettivo principale che viene assegnato all'Amministrazione finanziaria, a prescindere dalla tipologia di condotte da perseguire, ecco allora che la vera lotta all'evasione fiscale cede il passo alla feroce caccia al gettito.

Se, infatti, l'obiettivo principale che viene dato è il gettito e questo obiettivo viene declinato prevedendo che un euro di gettito recuperato presso chi mette in piedi frodi complesse da scoprire e intesta beni a prestanome vale tanto quanto un euro di gettito recuperato presso chi esercita in modo trasparente la propria attività ed è intestatario in modo altrettanto trasparente di conti correnti e beni patrimoniali aggredibili, è del tutto evidente che le "attenzioni di controllo" si concentreranno non dove è più difficile portare a casa il gettito, ma dove è più facile. Si concentreranno, in altre parole, su chi è già "visibile" al Fisco, per chiedergli un "supplemento" di imponibile rispetto a quanto già dichiarato, piuttosto che su chi è sommerso ed è "pessimo cliente" anche quando viene scoperto, in quanto è più difficile riuscire a farlo pagare, rispetto a chi non si organizza per figurare come "nullatenente".

Occorre lavorare sull'integrazione e la razionalizzazione dell'infrastruttura tecnologica esistente, già oggi molto più avanzata di quella a disposizione della generalità delle pubbliche amministrazioni che hanno come *mission* quella di "dare" ai cittadini, piuttosto che quella di "chiedere", in modo da assicurare una loro maggiore interoperabilità al fine di creare efficaci relazioni automatiche nell'aggiornamento dei dati a cascata nei vari database.

Nel quadro dei possibili interventi per la semplificazione dei processi amministrativi attraverso la digitalizzazione, altro importante tema legato alla gestione dei dati è quello dell'integrazione delle banche dati del sistema pubblico nel suo complesso al fine di ottenere maggiore efficacia:

- nell'interscambio di informazioni tra sistemi differenti mediante l'accesso a banche dati certificate;
- nella gestione dei flussi fra i sistemi informativi;

-
- nell'acquisizione e verifica d'ufficio dei dati (circolarità dei dati tra le PA al fine di semplificare l'attività di cittadini, imprese e professionisti che non devono continuamente ripresentare le stesse informazioni a enti differenti);

Occorre quindi portare a compimento il programma strategico per la semplificazione e la trasformazione digitale prevedendo azioni per la definizione di specifiche tecniche per l'integrazione dei dati e l'avvio di iniziative concrete di integrazione tra database e sistemi applicativi.

Nell'attività relativa alla predisposizione della modulistica e delle applicazioni necessarie per i vari adempimenti telematici è doveroso segnalare, in questa sede, la mancanza di coinvolgimento dei rappresentanti dei Commercialisti – che, come più sopra evidenziato, hanno un ruolo di primo piano nel numero di trasmissioni telematiche effettuate – per cui sarebbe opportuno che, a tal fine, sia istituito un tavolo tecnico di confronto, coinvolgendo i rappresentanti delle categorie professionali interessate.

Un elemento di criticità nella gestione delle banche dati dell'Anagrafe tributaria è costituito dalla circostanza che i *software* applicativi necessari per l'effettuazione dei diversi adempimenti fiscali messi a disposizione degli utenti gratuitamente, sono il più delle volte inutilizzabili da parte degli intermediari in quanto non sono integrabili con i programmi gestionali delle imprese o dei professionisti, né con gli archivi in uso.

Sarebbe quindi preferibile che venissero predisposti programmi compatibili e standardizzati, installabili in rete, secondo un accordo quadro con gli Ordini professionali interessati, d'intesa con le case di produzione di *software*.

Con riferimento ai vari servizi telematici della PA messi a disposizione di contribuenti e professionisti, è necessario altresì che la prevista standardizzazione degli accessi attraverso gli strumenti di identità digitale quali SPID, Carta d'Identità Elettronica e Carta Nazionale dei Servizi – il cui *iter* dovrebbe completarsi entro il prossimo mese di settembre – siano in grado di riconoscere e valorizzare il ruolo ricoperto dall'utente nel momento in cui viene richiesto l'accesso.

Attraverso i predetti strumenti, attualmente non è infatti ancora possibile autenticarsi presso la Pubblica Amministrazione, certificando il proprio ruolo di professionista iscritto all'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, il che è assolutamente necessario per avere accesso ad una serie di servizi in qualità di professionista incaricato per conto dei propri clienti.

Per quanto concerne infine le deleghe ad operare per conto dei propri clienti per l'utilizzo dei vari servizi telematici messi a disposizione dall'Agenzia delle entrate (servizi di consultazione e conservazione delle fatture elettroniche, servizi relativi ai corrispettivi telematici, cassetto fiscale, ecc.) occorre semplificare le procedure di rilascio delle credenziali ai professionisti delegati e permettere il loro rinnovo prima della loro scadenza (attualmente, ad esempio, per il rinnovo delle deleghe al cassetto fiscale del contribuente occorre

attendere la scadenza, per cui il professionista risulta impossibilitato ad operare finché il sistema non abbia acquisito la nuova delega).

Per quanto concerne, invece, la Giustizia tributaria, va ricordato che il processo tributario telematico è divenuto obbligatorio per i giudizi instaurati, in primo e secondo grado, con ricorso/appello notificato a partire dal 1° gennaio 2019.

Con il Decreto del Direttore generale delle finanze, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 283 del 13 novembre 2020, sono state approvate le regole tecnico-operative, previste dall'art. 3, comma 3, del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 23 dicembre 2013, n. 163 (Regolamento recante la disciplina dell'uso di strumenti informatici e telematici nel processo tributario in attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 39, comma 8 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), relative: a) alla redazione in formato digitale e al deposito con modalità telematiche dei provvedimenti del giudice; b) alla redazione del processo verbale di udienza in formato digitale da parte del segretario di sezione; c) alla redazione e alla trasmissione telematica degli atti digitali da parte degli ausiliari del giudice; d) alla trasmissione dei fascicoli processuali informatici.

Tali regole tecnico-operative risultano applicabili ai giudizi instaurati presso la Commissione tributaria provinciale di Roma e la Commissione tributaria regionale per il Lazio, all'esito dello svolgimento delle relative udienze di trattazione fissate a decorrere dal 1° dicembre 2020. Per le restanti Commissioni tributarie, la redazione della sentenza digitale è prevista dal 1° giugno 2021. Per quanto concerne gli atti di competenza degli ausiliari del giudice ex articolo 7, comma 2, del decreto legislativo n. 546 del 1992, il medesimo decreto ha consentito il deposito telematico di tali atti, presso tutte le Commissioni tributarie, a decorrere dal 1° dicembre 2020.

Infine, con il decreto del Direttore generale delle finanze RR46 dell'11 novembre 2020, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 285 del 16 novembre 2020, sono state approvate le regole tecnico-operative per la partecipazione all'udienza a distanza di cui all'articolo 16 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla legge dicembre 2018, n. 136.

Prima dell'approvazione di quest'ultimo decreto, l'art. 27 del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, ha previsto, per la durata del periodo emergenziale da COVID-19, disposizioni particolari per lo svolgimento delle udienze pubbliche e camerali e delle camere di consiglio con collegamento da remoto, che deve essere autorizzato, secondo la rispettiva competenza, con decreto motivato del Presidente della Commissione tributaria provinciale o regionale.

In molte Commissioni tributarie, ancora oggi, l'udienza a distanza con collegamento da remoto stenta tuttavia a decollare, a causa del mancato adeguamento delle infrastrutture tecnologiche e delle reti di collegamento a

disposizione dei Collegi giudicanti. Il Dipartimento delle finanze del MEF, con il dossier sullo stato del contenzioso fiscale nel periodo gennaio-marzo 2021, ha reso noto che nei primi tre mesi del 2021 si sono svolte in modalità da remoto solo il 19,8% delle controversie totali, pari a 14.046 trattazioni. Delle controversie discusse da remoto, l'83,2% si è tenuto in pubblica udienza, mentre il restante 16,8% si è svolto in camera di consiglio. L'area geografica che registra la maggior percentuale di udienze svolte online è il Nord-Est, con il 43,8%, seguito dal Nord-Ovest (27,2%), dal Sud (20,2%), dal Centro (18,8%) e dalle Isole (7,3%).

Una situazione a "macchia di leopardo" che sta provocando ingiustificate disparità di trattamento prevedendo la vigente disciplina emergenziale che le controversie, nell'impossibilità di attivare l'udienza a distanza, siano decise secondo la modalità "cartolare" coatta, definita nel citato articolo 27, senza possibilità di un vero e proprio contraddittorio orale tra le parti e il Collegio giudicante, con grave pregiudizio del diritto di difesa del contribuente e dei principi del giusto processo.

Al di là della necessità di prevenire situazioni di pericolo per l'incolumità pubblica, nell'ottica dell'efficientamento della Giustizia tributaria, si ritiene pertanto necessario investire maggiormente nelle dotazioni tecnologiche delle Commissioni tributarie, in termini non solo di *hardware* e *software* ma anche di infrastrutture tecnologiche e reti di collegamento a disposizione dei Collegi giudicanti e del personale di segreteria, al fine di garantire ai contribuenti dell'intero territorio nazionale parità di condizioni nell'esercizio del loro diritto di difesa.

Si evidenzia infine la necessità di tutelare adeguatamente il principio di parità delle armi anche sotto il profilo della parità informativa nell'accesso alla banca dati delle sentenze tributarie di merito. Mentre l'Agenzia delle entrate ha accesso a ciascun fascicolo informatico delle varie controversie in cui è coinvolta, potendo così avere contezza delle sentenze di merito delle Commissioni tributarie nelle varie regioni d'Italia per ricavarne utili informazioni su precedenti giurisprudenziali, il contribuente ha la possibilità di accedere soltanto al proprio fascicolo ed ha, quindi, una visione molto più limitata sulla posizione assunta dalla giurisprudenza di merito nella questione che lo riguarda.

Tale asimmetria informativa determina un vantaggio per l'Amministrazione finanziaria che può definire le proprie linee difensive in una condizione di privilegio rispetto ai difensori dei contribuenti.

Come di recente invocato anche dal Garante del Contribuente della Lombardia, occorre dunque garantire anche ai contribuenti l'accesso generalizzato alla banca dati delle sentenze tributarie di merito, in modo da rafforzare il rapporto di fiducia tra cittadini e amministrazione finanziaria che rischia invece di essere compromesso da comportamenti non coerenti con lo spirito dello Statuto del Contribuente e con i principi di collaborazione e buona fede in esso sanciti e tutelati.

4. IL MODELLO 730 PRECOMPILATO

Giunto al suo settimo anno di vita, il modello 730 precompilato sta finalmente ricevendo un discreto riscontro tra i contribuenti. Come illustrato dal Direttore dell'Agenzia delle entrate, dott. Ernesto Maria Ruffini, nell'audizione tenuta il 5 maggio scorso nell'ambito della presente Indagine conoscitiva, nel 2020 i modelli 730 trasmessi direttamente dal contribuente senza l'intervento di intermediari sono risultano infatti circa 3,8 milioni, il 17,24% del totale di 22,2 milioni di 730 ricevuti dall'Agenzia delle entrate.

Va tuttavia anche rimarcato che risulta ancora molto modesto il numero di dichiarazioni accettate dal contribuente senza modifica, che si attesta a 765.570, ossia soltanto al 3,4% del totale dei 730 ricevuti dall'Agenzia delle entrate.

Va tuttavia sempre opportunamente ricordato che il successo dell'operazione ha comportato un notevole aggravio degli adempimenti a carico di imprese e professionisti i quali sono stati chiamati in questi anni a fornire una mole sempre crescente di dati e informazioni al Fisco (come riportato nell'audizione del Direttore Ruffini, nel 2020 sono state trasmesse quasi 1 miliardo di informazioni), dalle Certificazioni Uniche ai dati delle spese sanitarie, dei bonus edilizi e di altri oneri deducibili o detraibili. Il tutto ha comportato un evidente aumento del costo degli adempimenti per imprese e lavoratori autonomi.

Pur riconoscendo, dunque, le finalità positive sottese al servizio di messa a disposizione della dichiarazione precompilata, dobbiamo ribadire in questa autorevole sede l'assoluta necessità di porre un freno definitivo all'introduzione di nuovi obblighi comunicativi al fine di fornire all'Agenzia delle entrate ulteriori dati da far confluire nella dichiarazione precompilata, considerato che il calendario delle scadenze fiscali è ormai già al collasso, per cui difficilmente può essere alimentato da ulteriori adempimenti.

5. IL REDDITOMETRO

In questi giorni, il Dipartimento delle Finanze del MEF ha sottoposto a consultazione pubblica lo schema di decreto, attuativo dell'articolo 38, quinto comma, del d.P.R. n. 600 del 1973, come novellato dall'articolo 10, comma 1, del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, convertito dalla legge n. 186 del 2018, diretto ad individuare il contenuto induttivo degli elementi indicativi di capacità contributiva, finalizzato alla determinazione sintetica dei redditi delle persone fisiche relativi agli anni d'imposta a decorrere dal 2016 (c.d. redditometro).

La citata normativa prevede che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale con periodicità biennale – sentiti l'ISTAT e le associazioni maggiormente rappresentative dei consumatori per gli aspetti riguardanti la metodica di ricostruzione induttiva del reddito complessivo in base alla capacità di spesa e alla propensione al risparmio dei contribuenti –, sono individuati elementi indicativi di capacità contributiva, mediante l'analisi di campioni significativi di contribuenti, differenziati anche in funzione del nucleo familiare e dell'area geografica di appartenenza.

L'elenco di tali elementi è indicato nella tabella "A" allegata al decreto, mentre nella tabella "B" sono stati individuati i campioni significativi di contribuenti appartenenti ad undici tipologie di nuclei familiari distribuite nelle cinque aree territoriali in cui è stato suddiviso il territorio nazionale.

Si è già accennato all'intervento del Garante per la protezione dei dati personali che, con parere del 21 novembre 2013, ha escluso la possibilità di applicare le cosiddette "medie ISTAT" in quanto non ancorate ad alcun elemento certo e il cui utilizzo rappresenterebbe *"una ingerenza ingiustificata nella vita privata degli interessati in quanto sproporzionata rispetto alle legittime finalità di interesse generale perseguite dall'Agenzia"* obbligando il contribuente, in sede di contraddittorio, a fornire informazioni relative ad ogni singolo aspetto della vita quotidiana e al proprio stile di vita, in violazione dei limiti posti dai principi in materia di riservatezza e di protezione dei dati personali.

A seguito di detto intervento, con il decreto ministeriale 16 settembre 2015, l'Amministrazione finanziaria ha escluso la rilevanza delle medie ISTAT, anche se limitatamente alle "spese per beni e servizi di uso corrente" (il cui ammontare deve dunque risultare in modo certo dall'Anagrafe o da altri dati disponibili) e non anche per le cosiddette "spese per elementi certi", ossia le spese ancorate all'esistenza di elementi oggettivamente riscontrabili (quali i mq effettivi delle abitazioni o la potenza in KW degli autoveicoli), come, ad es., le spese di manutenzione degli immobili, di condominio, di manutenzione degli autoveicoli, ecc.

L'articolo 3 del decreto ministeriale posto in pubblica consultazione (*"Determinazione sintetica del reddito complessivo accertabile"*) indica i criteri base che devono guidare il metodo di ricostruzione del reddito complessivo accertabile, che va determinato tenendo conto:

- a) dell'ammontare delle spese che dai dati disponibili o dalle informazioni presenti nel Sistema informativo dell'Anagrafe tributaria, risultano sostenute dal contribuente;
- b) dell'ammontare delle spese correnti determinato sulla base di analisi e studi socio economici;
- c) della quota parte, attribuibile al contribuente, dell'ammontare della spesa per i beni e servizi considerati essenziali per conseguire uno standard di vita minimamente accettabile (c.d. "Soglia di povertà assoluta") per una famiglia corrispondente alla tipologia di nucleo familiare di appartenenza;
- d) della quota relativa agli incrementi patrimoniali del contribuente imputabile al periodo d'imposta. Al riguardo, la "tabella A" considera incremento patrimoniale imputabile al periodo d'imposta considerato, l'ammontare degli investimenti effettuati nell'anno, al netto dell'ammontare dei disinvestimenti effettuati nell'anno e dei disinvestimenti "netti" dei quattro anni precedenti all'acquisto dei beni (oltre che di eventuali mutui, per gli immobili, e di finanziamenti, per i beni mobili registrati);
- e) della quota di risparmio riscontrata dall'Agenzia, formatasi nell'anno e non utilizzata per consumi ed investimenti.

Dalla “Tabella A” allegata al decreto in consultazione, si riscontra un incremento delle spese rilevanti il cui contenuto induttivo è determinato in base al valore della soglia di sussistenza individuata dall’ISTAT in assenza di dati disponibili o presenti in Anagrafe tributaria. Il nuovo elenco comprende infatti le spese per l’istruzione, per alimenti e bevande, per abbigliamento e calzature e quelle per trasporti pubblici, non contemplate dal decreto previgente.

Sembra però forte il rischio che tale impostazione possa confliggere nuovamente con le indicazioni del Garante della protezione dei dati personali.

In effetti, il problema dell’interferenza nella vita privata del contribuente – che si pone anche in tema di accertamenti basati sulle indagini finanziarie allorché il contribuente sia tenuto ad indicare il destinatario di una determinata spesa – è stato valorizzato nella giurisprudenza di altri Paesi: si pensi, ad esempio, alle sentenze 14 febbraio 2013 e 14 marzo 2013 della Corte costituzionale del Belgio in tema di “accertamenti bancari”, che ne hanno subordinato la legittimità alla sussistenza di gravi indizi di frode fiscale o comunque di un tenore di vita tale da far ragionevolmente sospettare un’evasione fiscale nonché alla previsione di adeguate garanzie sul fronte procedimentale (ad es., la previa audizione del contribuente, salvo il pericolo di insolvenza fraudolenta; la possibilità del contribuente di rivolgersi immediatamente ad un giudice per valutare l’esistenza degli indizi sui quali si fonda il controllo bancario; il mantenimento del segreto sugli atti acquisiti).

Inoltre, la stessa trasmissione “automatica” tra enti pubblici di dati relativi al contribuente rischia di porsi in contrasto con la direttiva 95/46/CE in tema di trattamento dei dati personali (Corte di giustizia, 1° ottobre 2015, C-201/14, *Bara*). Sotto questo profilo, dunque, la generalizzazione operata dal nostro legislatore in tema sia di redditometro, sia di “accertamenti bancari” (in cui la trasmissione generalizzata dei dati da parte degli intermediari finanziari può costituire essa stessa, come visto, fonte di innesco degli accertamenti) va opportunamente bilanciata con la tutela dei diritti dei contribuenti. La Corte di giustizia ha infatti affermato che l’obbligo di trattamento leale dei dati personali richiede che un’amministrazione pubblica informi le persone interessate del fatto che i loro dati saranno trasmessi a un’altra amministrazione che li tratterà in qualità di destinatario (nella specie, l’amministrazione tributaria rumena aveva trasmesso le dichiarazioni dei redditi dei lavoratori autonomi alla Cassa nazionale malattia, che aveva pertanto richiesto il pagamento di contributi previdenziali arretrati, senza che le persone interessate ne fossero state preventivamente informate).

Per quanto attiene al valore probatorio della quantificazione sintetica dell’imponibile tramite il redditometro, viene confermato che la determinazione concreta del numero di anni in cui gli investimenti devono essere ripartiti non può essere definita aprioristicamente, essendo venuta meno la presunzione di sostenimento degli stessi con redditi conseguiti, in quote costanti, nell’anno in cui la spesa risulta effettuata e nei quattro precedenti. La necessità di “personalizzare” la spesa – non solo quella per investimenti, ma anche quelle valorizzate in base agli indici Istat – induce pertanto a ritenere che la presunzione alla base dell’accertamento

sia riconducibile tra le presunzioni semplici anziché tra quelle legali relative, anche in considerazione del fatto che la determinazione dell'imponibile deve essere valorizzata caso per caso e richiede un doppio contraddittorio preventivo con la parte, prima dell'emanazione dell'atto impositivo.

Considerate le incertezze circa la natura del redditometro manifestate anche dalla giurisprudenza di legittimità in materia, si ritiene quindi necessario un intervento del legislatore rivolto ad inquadrare espressamente tale metodologia accertativa tra quelle basate su presunzioni semplici.