



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

**LINEE GUIDA PER LA PARTECIPAZIONE  
AI TAVOLI DI LAVORO CONVOCATI DAL MINISTRO TREMONTI  
PER L'AVVIO DEL PROGETTO DI RIFORMA FISCALE**

**DOCUMENTO APPROVATO DAL CONSIGLIO NAZIONALE  
IN OCCASIONE DELLA RIUNIONE DEL 16 – 17 NOVEMBRE 2010**

## PREMESSA

---

Il Ministro dell'Economia Giulio Tremonti ha istituito quattro tavoli di lavoro coordinati al fine di avviare i lavori che dovrebbero portare all'implementazione di un disegno complessivo di riforma dell'attuale ordinamento tributario nazionale.

Il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili condivide l'opportunità di una radicale rivisitazione del sistema fiscale italiano, ormai risalente nella sua architettura a circa quarant'anni fa e divenuto progressivamente sempre più disorganico a causa della stratificazione negli anni di interventi normativi che ne hanno modificato singoli comparti.

Il Consiglio ritiene pertanto opportuno aderire all'invito del Ministro, ai fini della designazione di un esperto in sua rappresentanza, per ciascuno dei tavoli tecnici da Egli costituiti, fornendo al Paese il prezioso contributo tecnico dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, tanto più essenziale ed indispensabile nelle materie di cui trattasi.

Il presente documento evidenzia quelle che, secondo l'opinione del Consiglio, rappresentano le condizioni pregiudiziali perché il progetto di riforma del sistema fiscale italiano possa avere la piena condivisione dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, nonché le linee guida verso cui i rappresentanti della categoria si adopereranno perché venga in concreto indirizzato, nel merito, il progetto di riforma del fisco.

## CONDIZIONI PREGIUDIZIALI

---

Prima di entrare nel merito delle direttrici di riforma, il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili ritiene che il positivo esito di questa radicale rivisitazione sia subordinato alla condivisione di alcune **condizioni pregiudiziali**:

**In primo luogo**, il progetto di riforma deve essere il frutto di un percorso condiviso non soltanto tra il governo, i sindacati del lavoro dipendente, le rappresentanze della piccola e grande impresa e gli ordini professionali, ma anche di un reale confronto tra maggioranza e opposizione, al fine di assicurare che ciò che viene fatto dall'una non venga poi smontato pezzo a pezzo dall'altra, come puntualmente verificatosi negli ultimi dieci anni di scellerato bipolarismo fiscale.

**In secondo luogo**, il progetto di riforma deve essere declinato avendo ben chiaro che il punto di partenza sono gli obiettivi socio-economici e che il gettito è invece soltanto un vincolo; non come verificatosi in questi quindici anni, quando è più volte apparso chiaro che il punto di partenza delle nuove norme fiscali era il gettito e la parvenza di una loro coerenza rispetto agli obiettivi socio-economici era soltanto un vincolo.

**In terzo luogo**, il progetto di riforma non deve essere la tela di Penelope che, fino al suo completamento, consente di differire ogni decisione in merito a provvedimenti più circoscritti e mirati di riduzione e modificazione dell'attuale prelievo fiscale che insiste su famiglie, imprese e professionisti.

**In quarto luogo**, il progetto di riforma deve avere tra i suoi obiettivi principali quello di condurre a una semplificazione del sistema, attraverso una maggiore sistematicità nella produzione normativa, che deve essere indirizzata alla creazione e alla manutenzione di Testi Unici, nonché attraverso una minimizzazione degli adempimenti documentali richiesti ai contribuenti.

**In quinto e ultimo luogo**, il progetto di riforma non deve diventare la pragmatica giustificazione per l'introduzione di nuove sanatorie e condoni fiscali con i quali chiudere il pregresso, facendo leva sul fatto che con la riforma tutto viene ad essere cambiato.

## **LINEE GUIDA DI RIFORMA**

---

Nel merito, il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili ritiene che le direttrici di fondo della riforma debbano indirizzarsi verso il perseguimento dei seguenti obiettivi:

- garantire un quadro di regole certe per rilanciare la fiducia nel rapporto tra fisco e contribuente;
- accentuare la lotta all'evasione fiscale, ma in un contesto che ponga al centro l'amministrazione della giustizia tributaria, non soltanto l'accertamento e la riscossione;
- costruire un prelievo fiscale equo, efficiente e coerente rispetto al modello cui si ispira la nostra Costituzione e su cui si fonda la nostra società;
- correggere il tiro del federalismo fiscale verso una maggiore attenzione all'autonomia finanziaria, piuttosto che all'autonomia impositiva.

### ***Regole certe per rilanciare la fiducia***

La fiducia è tutto in un rapporto: quando c'è, le regole scritte possono essere persino superflue.

La storia dei rapporti tra fisco e contribuenti è però un'altra e racconta anzi di sistematiche deroghe e violazioni ai principi che sottendono al rapporto tributario: non solo la violazione del principio di capacità

contributiva da parte dei contribuenti con l'evasione e dello Stato con l'emanazione di condoni, ma anche la violazione da parte dello Stato di principi quali la tutela dell'affidamento del cittadino.

In particolare, troppo spesso è stata trasmessa nel cittadino la tutt'altro che immotivata sensazione di una assenza, da parte dell'amministrazione finanziaria, della consapevolezza di avere nel cittadino il fine ultimo della propria azione di tutela degli interessi collettivi e non invece una controparte da colpire anche in presenza di oggettive condizioni di incertezza.

Anche l'approvazione con legge ordinaria dello Stato di un c.d. "Statuto del contribuente" non ha risolto questa situazione ed anzi, se possibile, ha enfatizzato lo stato di sistematica legislazione in deroga.

Riteniamo pertanto opportuno che il radicale ripensamento del sistema fiscale italiano sia costruito su basi solide e di chiaro cambiamento dei tempi, contemplando l'up grade dei principi dello Statuto del contribuente a norme di rango costituzionale e subordinando l'approvazione di leggi di condono fiscale all'approvazione da parte di maggioranze parlamentari qualificate.

Riteniamo inoltre che la valutazione degli impatti che discendono dall'introduzione di nuove norme fiscali, sia nell'ottica del gettito, sia nell'ottica dell'analisi costi-benefici quando si traducono in nuovi adempimenti, debba essere affidata ad un'Authority indipendente, come avviene in molti altri Paesi europei, anche al fine di garantire una concreta spinta verso la semplificazione del sistema.

Riteniamo infine che in sede di riforma non si possa non affrontare la sempre più problematica questione dell'abuso del diritto.

L'abuso è l'utilizzo di uno strumento secondo modalità diverse o addirittura antitetiche rispetto all'obiettivo per il cui perseguimento quello strumento è concepito.

In ambito fiscale, l'abuso del diritto tributario consiste nell'utilizzo di più disposizioni secondo modalità formalmente corrette, laddove singolarmente considerate, ma idonee a pervenire a un risultato contrario a quello della tassazione secondo la propria effettiva capacità contributiva, fruendo così di risparmi fiscali indebiti.

Questi abusi, che si sostanziano nella c.d. "elusione fiscale", devono poter essere neutralizzati dall'amministrazione finanziaria, ma devono anche essere previste procedure apposite che consentano al contribuente di spiegare in modo adeguato le proprie ragioni e conoscere le contestazioni che gli sono mosse.

Diversamente, si finisce non soltanto per minare la certezza del diritto, ma per gettare le basi per veri e propri arbitri a danno del cittadino, passando da un eccesso all'altro, come può oggi accadere, a seguito di una certa deriva giurisprudenziale.

### ***Fermezza contro l'evasione ma nella garanzia di giustizia***

La correlazione tra redditi e tenore di vita deve divenire il cardine della lotta all'evasione fiscale di massa delle persone fisiche.

Il modello del redditometro deve essere perfezionato e informatizzato, per divenire il punto di partenza nella selezione delle posizioni individuali da assoggettare a verifica tributaria, senza però venire snaturato in una sorta di "studi di settore per famiglie", attraverso la costruzione di indicatori statistici volti a moltiplicare gli effetti delle presunzioni oggettive riconducibili alla disponibilità di beni e di capacità di spesa analiticamente accertata.

La lotta all'evasione fiscale passa senza dubbio anche attraverso una maggiore tracciabilità delle transazioni finanziarie.

Tuttavia, fino a quando esisterà il denaro contante, introdurre previsioni normative di tracciabilità obbligatoria a pena di sanzioni (come fu fatto nel 2006 per i soli liberi professionisti) è del tutto inutile: chi non vuole dichiarare i propri redditi continua ad incassare senza utilizzare la moneta bancaria e chi invece è fedele nell'adempimento della sua obbligazione fiscale anche se incassa in contanti si trova oberato di un ulteriore obbligo che finisce per esporlo a sanzioni.

Per chi effettua i propri pagamenti mediante sistemi tracciabili, bisogna piuttosto prevedere meccanismi premiali, facendo leva anche sul c.d. "conflitto di interessi" finalizzato all'emersione di base imponibile.

Inoltre bisogna disinnescare in modo adeguato l'effetto distorsivo che deriva dall'esistenza di un sistema economico ormai globale, ma disciplinato ancora con regole locali: la lotta ai paradisi finanziari (finanziari, non fiscali) deve essere fermissima.

Nell'implementare tutto questo, non bisogna però dimenticare che un sistema tributario, per funzionare, ha bisogno di avere *a latere* un apparato capace di garantirne il funzionamento anche quando il rapporto tra fisco e contribuente sfocia in un contenzioso.

Se si pensa di risolvere questa eventualità soltanto potenziando in modo sistematico le prerogative della pubblica amministrazione nell'attività di riscossione coattiva delle imposte, come avvenuto in questi ultimi quindici anni, si gettano le basi per un sistema di "polizia fiscale" e non per uno Stato di diritto.

Una radicale riforma del sistema fiscale non può prescindere dall'affrontare in modo altrettanto radicale il nodo da troppo tempo scoperto della giustizia tributaria.

Serve un nuovo processo tributario e servono soprattutto uomini messi nelle condizioni di poterlo correttamente applicare, con competenza e professionalità.

### ***Un prelievo equo, efficiente e coerente rispetto al modello di società che vogliamo***

Riteniamo che una riforma di ampio respiro non possa prescindere dall'abrogazione di una imposta particolarmente distorsiva ed iniqua come l'IRAP.

L'inversione di rotta deve essere a 360 gradi: dall'attuale sistema che, paradossalmente, penalizza di più le imprese che danno lavoro, bisogna arrivare ad un modello di tassazione in cui, a parità di reddito, le imprese che danno occupazione sul territorio nazionale pagano meno di quelle che non ne danno o che de localizzano, perché è ormai di tutta evidenza come la forma di ricchezza che crea maggiore benessere alla società, oltre che al singolo individuo, è quella che crea lavoro.

Inoltre, non si può prescindere da una attenuazione della forbice che intercorre ora tra il prelievo di cui sono gravati i redditi di derivazione patrimoniale e i redditi di derivazione produttiva.

La progressività IRPEF in Italia non è tarata sui redditi, ma sull'evasione fiscale: già a partire da 28.000 euro scatta un prelievo del 38%, cui vanno ad aggiungersi le addizionali e, per imprenditori e lavoratori autonomi, l'IRAP.

Gli unici redditi che subiscono realmente questo sanguinoso prelievo (se dichiarati) sono però quelli di lavoro, dipendente, autonomo o organizzato in forma di impresa.

Per i redditi di derivazione patrimoniale vi sono invece assai più convenienti regimi di imposizione sostitutiva: è così per tutti quelli derivanti da ricchezza mobiliare, per alcuni di quelli derivanti da ricchezza immobiliare e, periodicamente, anche per alcuni componenti patrimoniali del reddito di impresa.

Oggi, una persona che dichiara al fisco redditi di lavoro (dipendente o autonomo) per 150.000 euro è tassato con una aliquota media del 38,45% (42,35%, se imprenditore o lavoratore autonomo), mentre chi

conseguo 150.000 euro annui come rendita patrimoniale al 3% di una ricchezza mobiliare di 5 milioni di euro di titoli è tassato al 12,5%.

Il cristallino messaggio che viene dal nostro sistema di imposizione sui redditi è il seguente: in Italia non conviene lavorare, conviene possedere; e se proprio si lavora, conviene non dichiarare.

Pur prestando massima attenzione all'esigenza pratica di non mettere a repentaglio l'appeal dei rendimenti dei titoli di stato su cui si regge il precario equilibrio dei nostri conti pubblici, bisogna diminuire la forbice tra il livello di tassazione dei redditi di derivazione patrimoniale ed il livello medio di tassazione dei redditi di derivazione produttiva.

Bisogna smettere di confondere la ricchezza con il benessere: chi ritrae 150.000 euro di rendita da un patrimonio di 5 milioni di euro di titoli è ricco; chi ritrae 150.000 euro di reddito dal proprio lavoro è un benestante che è tale solo grazie al suo lavoro.

Il risparmio deve essere comunque tutelato e incentivato, perché è fuori di dubbio un valore anche sociale.

La giusta volontà di tutela del risparmio non può però estendersi al punto da confondere con esso anche la mera speculazione che, viceversa, deve essere affrontata, da un punto di vista fiscale, secondo logiche che non possono certo essere addirittura di premialità rispetto al lavoro; considerazioni per altro sempre più presenti anche nei dibattiti che si svolgono a livello europeo e sui quali sarà importante costruire delle convergenze tra il nostro Paese e gli altri in sede comunitaria.

Oltre determinate soglie quantitative, per altro, il risparmio assume i connotati del mero accumulo patrimoniale e la concentrazione di grandi ricchezze nelle mani di pochi porta a riflessi che non favoriscono lo sviluppo del sistema economico.

Per questo la leva fiscale deve necessariamente incentivare l'impiego di patrimoni come capitali di rischio in attività produttive.

Da questo punto di vista, infatti, riteniamo senz'altro preferibile un ritorno alle logiche premiali per le imprese che capitalizzano, al posto delle attuali logiche di forte penalizzazione delle imprese che non capitalizzano, attuata mediante la previsione della indeducibilità degli interessi passivi.

***Un federalismo in cui conti l'autonomia finanziaria piuttosto che l'autonomia impositiva***

Il nodo centrale del federalismo fiscale è mettere le regioni e gli enti locali nella possibilità di essere i titolari effettivi del gettito prodotto dai loro territori, trasformando i trasferimenti erariali in entrate proprie.

Questo obiettivo non passa necessariamente per la proliferazione di tributi locali e regionali, essendo anzi preferibile una individuazione il più possibile accentrata di ciò che costituisce presupposto imponibile.

A regioni ed enti locali deve essere data autonomia di modulare il prelievo su presupposti imponibili nazionali e una limitata autonomia di determinare esse stesse tributi ex novo, assicurando per il resto la diretta titolarità dei tributi erariali, al netto delle compartecipazioni dello Stato e delle quote destinate ai fondi di perequazione territoriale.

Inoltre, seppur tema di non stretta aderenza fiscale, non si può prescindere da una chiara e rigida regolamentazione del c.d. "fallimento politico", ossia delle conseguenze, quali *in primis* l'ineleggibilità, che devono determinarsi a fronte di eventuali incapacità di politici e amministratori pubblici di rispettare le condizioni di equilibrio economico-finanziario delle regioni e degli enti locali da essi amministrati.