

DOCUMENTO DI SINTESI DELLA PROPOSTA DI RIFORMA DEL SISTEMA TRIBUTARIO NAZIONALE AVANZATA DAL CONSIGLIO NAZIONALE DEI CONSULENTI DEL LAVORO

Il presente documento rappresenta una puntuale sintesi di uno studio prodotto dal Consiglio Nazionale dei Consulenti del Lavoro sulle proposte di riforma del Sistema Tributario Italiano.

In specie, il Consiglio Nazionale dei Consulenti del Lavoro, nella specifica fase storica che il Paese sta attraversando (in cui il ruolo degli Ordini Professionali è stato da più parti messo in discussione), prendendo le mosse dalla piena convinzione che sia necessario creare i presupposti perché si instauri un sano rapporto di *compliance* tra contribuenti e Pubblica Amministrazione, intende promuovere lo sviluppo del Sistema Paese a vantaggio dell'intera collettività mediante la presentazione (ed il sostenimento presso le sedi istituzionali competenti) di una proposta di riforma del sistema tributario ispirato ai canoni di un nuovo accordo tra "Fisco e contribuenti".

In questi termini, la categoria dei Consulenti del Lavoro intende proporsi anche come garante della certezza e della veridicità dei rapporti giuridici esistenti tra l'Amministrazione finanziaria ed i contribuenti, al fine di semplificare e rendere più efficienti, efficaci e leali i rapporti tra Pubblica Amministrazione, imprese e cittadini.

* * *

Il Consiglio Nazionale dei Consulenti del Lavoro, anche riferendosi – per quanto possibile – alle esperienze maturate negli altri Paesi industrializzati, ha sviluppato il suo progetto di riforma sistematica ed organica del sistema tributario vigente, basandosi sui principi della:

semplificazione degli adempimenti;

definitività dei rapporti tra contribuenti e Amministrazione finanziaria;

stabilità della normativa e certezza del diritto.

Esame critico della situazione attuale

I problemi irrisolti del nostro sistema fiscale (che costituiscono la base di partenza per le riflessioni compiute) sono i seguenti:

la gravosa distribuzione del carico fiscale – si pensi, ad esempio, alla discriminazione tra redditi da lavoro e redditi da capitale – con effetti perversi in termini di: *i*) equità verticale ed orizzontale; *ii*) progressività; *iii*) personalità dell'imposizione;

il persistente e patologico livello di evasione fiscale superiore alla media dei Paesi con i quali l'Italia si confronta, certamente non individualizzabile con una sola tipologia di contribuenti: gli autonomi;

l'eccessivo ricorso del sistema tributario a metodologie di accertamento fiscale di tipo presuntivo quali gli Studi di Settore (ivi compreso il tentativo dell'Amministrazione finanziaria di invertire l'onere della prova in capo al contribuente in caso di scostamento dagli indicatori) ovvero la norma di recente introduzione che comporta l'inversione dell'onere della prova relativamente agli accertamenti bancari effettuati anche nei confronti dei professionisti. Tali metodologie peraltro, per effetto delle riforme *medio tempore* intervenute nonché delle interpretazioni fornite dall'Agenzia delle Entrate, sono divenute uno strumento di individuazione presuntiva di redditi autoreferenziato e non suscettibile, nella sostanza, di prova contraria;

la scarsa efficienza dell'Amministrazione finanziaria e soprattutto l'insoddisfacente grado di collaborazione attualmente esistente tra il Fisco ed i contribuenti;

l'elevata complessità della gestione "amministrativa" dei rapporti con il Fisco, il quale, peraltro, ha ribaltato sui professionisti (senza prevedere alcuna remunerazione) compiti ad esso precedentemente attribuiti (quali la gestione degli avvisi di irregolarità) nonché l'introduzione continua di maggiori aggravii procedurali nei loro confronti (quali, per fare solo un esempio, la disciplina della tracciabilità dei compensi percepiti dai professionisti stessi; norma introdotta "frettolosamente" senza modificare la previgente disciplina degli obblighi contabili e senza introdurre un adeguato sistema sanzionatorio teso a incoraggiarne l'adozione);

l'assenza di un accettabile grado di affidamento nei rapporti tra il contribuente ed il Fisco, a causa delle interpretazioni amministrative costantemente indirizzate alla massimizzazione del gettito piuttosto che a principi di logica e coerenza, nonché l'eccessivo ricorso al contenzioso tributario;

l'assenza di fissità, di stabilità e di certezza oltre l'abuso del principio della retroattività nell'ambito della legislazione tributaria in costante dispregio dei principi sanciti dallo Statuto del contribuente.

* * *

I PRINCIPALI PUNTI DELLA PROPOSTA DI RIFORMA

I° obiettivo: riduzione complessiva del prelievo effettuato ai fini dell'Irpef

Si osserva che in questo momento (sia in ragione delle modalità di determinazione della base imponibile che per l'andamento delle aliquote) la pressione fiscale riconducibile all'IRPEF è complessivamente troppo elevata e, conseguentemente, deve essere:

ridotta in termini assoluti (con una riduzione *pro capite* del prelievo riconducibile all'IRPEF);

rimodulata nella sua curva; in particolare, nella individuazione della curvatura (*id est*, anche nella individuazione della base imponibile) deve essere posta maggiore attenzione alla tutela della famiglia e la pressione fiscale deve essere meglio "ancorata" all'effettiva capacità contributiva dei singoli contribuenti.

In questi ambiti, si propone la riduzione del numero degli scaglioni di reddito (accompagnando tale intervento con la riduzione delle aliquote d'imposta applicabili a ciascuno scaglione) lasciando inalterata (almeno in un momento iniziale) l'entità del prelievo sulle fasce di reddito più elevate, per le quali l'incidenza fiscale determina un sacrificio proporzionalmente inferiore rispetto a quello sopportato dalle fasce reddituali più basse.

* * *

II° obiettivo: applicazione del principio della personalità del prelievo nell'ambito dell'Irpef

Un obiettivo che si ritiene debba essere centrato dalla proposta di riforma è certamente quello della "personalizzazione" del tributo IRPEF, conformemente al dettato individuato dall'art. 53, comma 1, della Costituzione Italiana.

I sistemi di detrazioni per le spese meritevoli di apprezzamento sociale (educazione, salute e famiglia) sono tuttora insufficienti e contribuiscono ad alimentare la cosiddetta "distorsione fiscale" che affligge l'Italia.

E' su questo specifico aspetto che una riforma di lungo periodo deve incidere.

Si è convinti che la previsione di maggiori elementi di personalità del tributo si possa raggiungere non mediante un elevato numero di scaglioni ma attraverso una serie di detrazioni/deduzioni che tengano conto delle famiglie numerose, delle famiglie monoreddito, delle famiglie con componenti affetti da *handicap* e di età superiore agli anni settanta oltre a quelle con figli a carico disoccupati, delle spese per l'istruzione propria e dei figli, delle spese per la propria salute e per quelle dei propri cari, *et cetera*.

In proposito, lo studio elaborato dal Consiglio Nazionale dei Consulenti del Lavoro ha analizzato specificamente i tre principali settori di intervento che garantirebbero una maggiore equità del prelievo fiscale: *esenzioni, deduzioni e detrazioni*.

Riforma delle deduzioni e detrazioni

La riforma che si propone dovrebbe essere realizzata con un forte senso di equilibrio sociale pur nel rispetto dei vincoli della Finanza Pubblica. E' naturale, perciò, pensare che la prima fase della riforma non dovrebbe riguardare l'intero importo delle spese detraibili/deducibili sostenute, ma solo una percentuale delle stesse (nei termini, ad esempio del 30-40%), proiettando comunque lo sviluppo del nuovo Sistema al maggior utilizzo della spesa del contribuente.

Così operando:

si semplificherebbe il sistema di calcolo dell'IRPEF;

si avrebbe una miglior corrispondenza tra capacità contributiva e pressione fiscale, con conseguente maggior giustizia sociale;

laddove si estendesse il diritto alla deduzione a tutte le spese legate alla salute, alla famiglia e all'istruzione si consentirebbe la modulazione del prelievo in ragione della effettiva capacità di reddito del contribuente sottraendo dalla base imponibile le spese per beni e servizi essenziali che non indicano l'effettiva ricchezza in quanto comuni a tutti i cittadini;

si manterrebbe la progressività della pressione fiscale, anche in caso di riduzione del numero degli scaglioni di reddito e di una riduzione degli *spread* attualmente esistenti tra le diverse aliquote nominali, nel senso di un avvicinamento al modello della "flat tax".

La proposta che si avanza perciò è quella di prevedere, in aggiunta alle deduzioni attualmente esistenti, altre categorie di spese che contribuiscano ad armonizzare il cosiddetto principio di economicità impositiva, e tra queste:

deduzione per spese di trasloco per motivi di lavoro;

deduzioni per elevate spese per cure mediche o dentistiche non coperte da assicurazione o dal servizio sanitario nazionale;

deduzioni corrispondenti alle spese per interessi su mutui;

deduzioni a fronte di donazioni ed elargizioni effettuate in favore di enti non aventi scopo di lucro che perseguono finalità socialmente utili;

deduzioni corrispondenti alle perdite per furti o eventi casuali;

deduzioni per spese di viaggio ed altre spese di lavoro;

deduzioni per spese per istruzione dei lavoratori;

deduzione dei canoni di locazione abitativa e tassazione forfettaria degli stessi in capo ai locatori.

* * *

Nuovo modello di contrapposizione degli interessi

Quanto affermato ha alla base un elemento essenziale del quale sempre più si sente il bisogno: il rafforzamento della reciproca fiducia tra cittadino-contribuente e Stato.

Il contribuente non deve essere visto sempre come l'evasore da perseguire.

Lo Stato non deve continuare a essere visto come "l'esattore" che non eroga adeguati servizi ai suoi cittadini in termini di sicurezza, infrastrutture, servizi e crescita sociale.

E' giusto, quindi, pensare ad un sistema fiscale equilibrato fatto anche di reciproche garanzie; queste ultime necessarie allo Stato per allentare la sua rincorsa a strumenti matematici di controllo (quali Studi di Settore, Parametri e altri metodi di accertamento induttivo del reddito quali il c.d. "redditometro") e al contribuente per operare nella tanto agognata "*certezza del diritto*".

Garanzie queste che oggi sono già presenti nel nostro ordinamento giuridico attraverso la Legge 212/2000 (Statuto del contribuente), la quale ha sancito in modo chiaro ed inequivocabile un principio fondamentale nelle relazioni citate, *quello della irretroattività delle norme in materia fiscale*.

Si osserva in proposito che questo principio è stato sistematicamente violato dal legislatore comportando una progressiva perdita di fiducia dei contribuenti nei confronti del sistema tributario.

A questo fine, non si può non fare espresso riferimento alla natura giuridica dello Statuto del contribuente per il quale il Legislatore dovrebbe prontamente uscire dal paventato equivoco che esso non abbia giurisdizione costituzionale e sia, quindi, derogabile a seconda delle esigenze a cui le parti politiche del Paese portano le scelte di chi è chiamato a legiferare su una materia tanto delicata come quella dell'imposizione tributaria dei cittadini.

I Consulenti del Lavoro, offrendo la loro disponibilità a costruire migliori relazioni tra contribuenti e Stato, suggeriscono l'immediata attivazione del processo di costituzionalizzazione del richiamato Statuto, affinché maturi una legislazione tributaria chiara e non persecutoria nei confronti del cittadino contribuente.

Inoltre, è indispensabile ripristinare la centralità della funzione probatoria delle scritture contabili obbligatorie (civilistiche e fiscali), limitando l'utilizzo degli strumenti presuntivi di determinazione del reddito (quali gli Studi di Settore) al fine per il quale essi, originariamente, sono stati creati: ossia quello di controllo statistico delle auto-liquidazioni operate dai contribuenti.

I Consulenti del Lavoro ritengono che, ai fini della corretta determinazione del reddito, non si possa prescindere dalla palese maggiore evidenza dell'efficacia probatoria e

dell'attinenza alla realtà degli strumenti contabili rispetto alle metodologie statistiche, le quali, per definizione, possono assumere una qualche rilevanza se applicate a livello di settori economici ma hanno poca efficienza con riguardo alla concreta situazione del singolo contribuente.

In questi termini appare quindi opportuno rimarcare l'essenzialità delle scritture contabili obbligatorie ai fini dell'accertamento tributario, da ottenersi anche attraverso l'intervento delle categorie professionali economiche, quali i Consulenti del Lavoro, con lo scopo di certificarne all'Amministrazione finanziaria la corrispondente esistenza documentale.

I professionisti dovranno certificare l'esistenza delle attestazioni delle spese sostenute dai contribuenti che vorranno avvalersi della detrazione/deduzione delle stesse, di cui, peraltro, si dovrà comunque conservare l'evidenza anche dei relativi pagamenti.

In caso contrario il contribuente perderà il diritto alla detrazione/deduzione delle spese sostenute.

Tali condizioni di meccanismo premiale potrebbero favorire e supportare positivamente la riduzione del fenomeno dell'evasione fiscale.

In aggiunta, sembrerebbe proficuo abbinare le tecniche per indurre il "conflitto di interessi" tra i contribuenti relativamente ad aspetti di carattere fiscale ad altre forme di contrasto di interessi anche di natura extra-tributaria, tali da costringere il singolo contribuente a mettere a confronto il guadagno connesso all'evasione con i rischi o i costi che essa potrebbe comportare su altri fronti (ulteriori rispetto a quello di un probabile accertamento fiscale). Alcuni di questi sono già presenti nel nostro ordinamento, altri possono essere appositamente introdotti.

Ci si potrebbe riferire, ad esempio, alle fattispecie in cui:

- a. la mancanza di certificazione fiscale impedisce il rilascio di dichiarazioni di conformità per le ristrutturazioni edilizie;
- b. non sia possibile effettuare la cessione di un'immobile senza aver preventivamente dimostrato il corretto assolvimento degli obblighi ICI ed IRPEF per gli anni non ancora fiscalmente prescritti e quindi ancora accertabili;
- c. un operatore economico (i.e. professionista) perda il diritto alla copertura assicurativa con riguardo alla responsabilità professionale relativamente ad incarichi il cui pagamento non sia stato correttamente dichiarato;
- d. il fruitore di talune prestazioni oggetto di copertura assicurativa (i.e. polizze sanitarie private) perda il diritto al rimborso delle spese sostenute qualora queste non siano adeguatamente documentate anche sotto il profilo fiscale.

Il meccanismo della contrapposizione degli interessi dovrebbe essere accompagnato, da un lato, dall'esistenza di un vantaggio economico (deduzione/detrazione) e, dall'altro lato, da un irrigidimento delle sanzioni dirette ed indirette discendenti dal proprio illegittimo comportamento.

* * *

Il reddito familiare

Gli interventi di cui trattasi, opportunamente ed esaustivamente esaminati e circostanziati nello studio proposto dal Consiglio Nazionale dei Consulenti del Lavoro, determinerebbero il riordino dell'attuale sistema di agevolazioni in favore dei nuclei familiari numerosi o con bassi redditi (consistente in tre diverse misure) nell'ambito di una sostanziale modifica del sistema di determinazione del carico impositivo che opera su "base individuale".

Un innovativo sistema di determinazione del reddito operante su "base familiare" dovrebbe essere introdotto nell'ordinamento tributario attraverso il meccanismo del "quoziente familiare" già adottato da altri Paesi, anche Europei, con alcune correzioni rappresentative della specificità italiana, quali – in ossequio al principio di equità fiscale – la correlazione allo stato di occupazione (o meno) dei singoli componenti del nucleo familiare. In questi termini, si potrebbe prevedere un meccanismo di determinazione del reddito imponibile che tenga conto, riducendone proporzionalmente l'ammontare, dei componenti del nucleo familiare di età superiore a 25 anni e disoccupati, al fine di agevolare, mediante lo strumento della leva fiscale, quelle famiglie che hanno al loro interno tali soggetti.

Tutti gli interventi sin qui esposti devono essere tesi ad una rimodulazione della curva dell'IRPEF il cui fine ultimo è di passare dall'attuale sistema impositivo "progressivo" ad un sistema "proporzionale", introducendo in Italia la cosiddetta "flat tax", la quale essenzialmente comporta l'applicazione di una (o due) aliquota svincolata dal livello del reddito.

Una riforma fiscale che, con gli opportuni accorgimenti, riguarderà anche la funzione del sostituto d'imposta, al quale resteranno i compiti e le attività oggi svolte e tese a garantire gli adempimenti fiscali dei lavoratori dipendenti, agevolando lo Stato nella riscossione delle imposte derivanti dai redditi prodotti dal contribuente. Attività nelle quali sempre più i Consulenti del Lavoro assistono i sostituti d'imposta in considerazione del ruolo di centralità di questi professionisti che il Legislatore ha individuato come garanti dello Stato, dell'impresa e del lavoratore.

Da ultimo, anche per caratterizzare la proposta con taluni interventi settoriali, si è voluto formulare una modifica alla normativa vigente con riguardo a:

fiscalità delle spese sostenute dalle imprese per la ricerca e lo sviluppo;

introduzione, allo scopo di scoraggiare fenomeni di evasione, di una tassazione forfetaria (che potrebbe essere pari al 20%) sui redditi provenienti da operazioni di locazione di immobili poste in essere tra persone fisiche.

* * *

Valutazioni di copertura finanziaria

Lo studio, infine, trova la sua giusta conclusione in un'analisi delle fonti mediante le quali operare la copertura finanziaria della riforma proposta che (come ampiamente approfondito nel progetto sviluppato) per essere incisiva non potrà essere "a costo zero". A questo scopo, tra le diverse fonti di finanziamento utilizzabili ne sono state individuate alcune ritenute più consone e più efficacemente perseguibili, quali:

aumento del gettito complessivo attraverso un'eventuale accelerazione dell'economia nazionale indotta dalla riforma tributaria di cui si verte;

riduzione della spesa pubblica tagliando i costi superflui ed aumentando l'efficienza e la produttività della Pubblica Amministrazione;

riduzione del fenomeno dell'evasione fiscale;

riduzione dei benefici fiscali oggi concessi a taluni soggetti o a talune categorie reddituali.

I consulenti del lavoro come garanti di un nuovo modello di relazioni fiscali

Centralità nell'ambito di questa riforma è garantita alle professioni economiche ed in particolare a quella dei Consulenti del Lavoro.

In questi termini, il *mix* di detrazioni e di deduzioni favorirebbe il ricorso al ruolo dei professionisti economico - "specialistici" i quali potrebbero certificare preventivamente (anche in qualità di "consulenti" dei sostituti d'imposta) il corretto adempimento degli obblighi tributari che, in virtù della generalizzazione della disciplina delle deduzioni/detrazioni (e degli effetti sulla determinazione delle imposte), diverrebbero più stringenti e di più ampia portata.

Tutto ciò servirebbe ad introdurre meccanismi di certificazione delle deduzioni e delle detrazioni per incidere e tutelare i seguenti valori: **la famiglia, la casa, la sanità, il lavoro (in tutte le sue forme), l'istruzione, la previdenza, il non-profit e il volontariato.**

Questo per realizzare, in particolare, l'ampliamento (nell'ambito della disciplina IRPEF) delle detrazioni attualmente esistenti (nei termini meglio approfonditi dal richiamato studio) e l'introduzione di un sistema di deduzioni, il cui ammontare sia inversamente proporzionale al volume del reddito prodotto.