



COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

INDAGINE CONOSCITIVA

*L'ANAGRAFE TRIBUTARIA NELLA PROSPETTIVA DI UNA RAZIONALIZZAZIONE
DELLE BANCHE DATI PUBBLICHE IN MATERIA ECONOMICA E FINANZIARIA
POTENZIALITA' E CRITICITA' DEL SISTEMA
NEL CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE*

AUDIZIONE DEL DIRETTORE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

Roma, 14 gennaio 2015

Sommario

1. Premessa	3
2. Comunicazione dei dati relativi alle concessioni di aree demaniali marittime	5
3. Sistema di rateizzazione dei debiti tributari	7
4. Trasmissione della certificazione unica da parte dei sostituti d'imposta.....	9
5. Dichiarazione precompilata e impianto sanzionatorio	11
6. Trasmissione telematica dei modelli F24	13
7. Limitazione all'uso del contante.....	17
8. Beni concessi in godimento ai soci	19

1. Premessa

Signor Presidente, Signori Deputati e Senatori,

Vi ringrazio per l'odierna occasione di incontro che mi consente di fornire un contributo in relazione alla tematica della razionalizzazione delle banche dati pubbliche in materia economica e finanziaria con particolare riguardo all'Anagrafe tributaria, di rispondere ad alcuni quesiti formulati nel corso della precedente Audizione del 24 settembre e di fornire chiarimenti su alcune tematiche emerse nel corso dell'Audizione dei rappresentanti del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili dello scorso 29 ottobre.

Prima di procedere all'esame delle questioni evidenziate in tali sedi e facendo seguito ad alcune anticipazioni da me fornite nel corso dell'Audizione dello scorso 24 settembre, vorrei porre l'attenzione su un aspetto di grande interesse per l'Agenzia delle Entrate, ovvero la realizzazione degli obiettivi definiti dall'Agenda digitale, cui l'Agenzia stessa è chiamata a contribuire fattivamente e concretamente. Si tratta di obiettivi che, a mio parere, vanno nella direzione della semplificazione dei rapporti tra Pubblica amministrazione e cittadini e imprese. Le priorità definite, già nel 2013, dall'unità di missione per l'Agenda digitale italiana, su incarico del Governo, riguardano la realizzazione e il funzionamento del Sistema Pubblico per l'Identità Digitale (Spid), dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (Anpr) e della fatturazione elettronica.

Quest'ultimo tema è stato già oggetto di approfondimenti nel corso dell'Audizione del 3 dicembre scorso e, in questa sede, vorrei ribadire l'importanza che il sistema di fatturazione elettronica riveste oggi per le imprese che operano nei confronti della Pubblica amministrazione, nella convinzione che il passaggio successivo, quello della fatturazione elettronica nei rapporti B2B, sia un traguardo raggiungibile e che, per portare a termine un processo di cambiamento così importante, non si possa prescindere da un confronto tra tutte le parti coinvolte, tanto sugli aspetti tecnici, quanto su quelli giuridici.

L'utilizzo a regime della fatturazione elettronica, individuato dall'articolo 9 della legge delega fiscale n. 23 del 2014 come obiettivo da incentivare, mediante una riduzione degli adempimenti amministrativi e contabili a carico dei contribuenti (che richiede investimenti nelle infrastrutture e tempistiche compatibili con l'adeguamento dei sistemi informatici dei soggetti coinvolti) potrà consentire alle imprese risparmi nella gestione della contabilità e

nella trasmissione dei dati e all'Amministrazione un più efficace utilizzo delle informazioni anche ai fini del controllo fiscale.

Con riguardo al Sistema Pubblico per la gestione dell'Identità Digitale di cittadini e imprese (Spid), istituito con il Dl n. 69/2013 e avviato a cura dell'Agenzia per l'Italia Digitale, il decreto attuativo (Dpcm 24 ottobre 2014) definisce le caratteristiche, i tempi e le modalità di adozione del sistema Spid da parte delle Pubbliche amministrazioni e delle imprese, imponendo alle Pa, per l'identificazione e l'autenticazione in rete degli utenti dei servizi telematici, il solo uso dell'Identità Digitale di cittadini e imprese, della Carta di identità elettronica (Cie) e della Carta Nazionale dei Servizi (Cns), vietando, di fatto, l'uso di strumenti di identificazione e autenticazione alternativi.

L'Agenzia delle Entrate è particolarmente interessata da queste modifiche, nella sua veste di erogatore di servizi online.

Lo Spid, infatti, può aumentare la fiducia dei cittadini verso i servizi online e i pagamenti elettronici, contrastare il fenomeno del furto di identità, sollevare l'Agenzia, quale fornitore di servizi, dall'onere di identificare e autenticare i propri utenti.

Il piano di attuazione prevede l'avvio, in sperimentazione, del sistema Spid su alcuni servizi a partire da aprile 2015.

L'Agenzia delle Entrate ha aderito alla sperimentazione con il servizio di consultazione delle informazioni fiscali del contribuente, il cosiddetto "Cassetto fiscale", anche se in questa fase sperimentale il sistema di identità digitale non verrà utilizzato per l'accesso alla dichiarazione precompilata.

Quanto all'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (Anpr), prevista dal Dl n. 179/2012 e istituita presso il Ministero dell'Interno - banca dati centrale che raccoglie le informazioni anagrafiche dei cittadini - subentrerà alle Anagrafi comunali e verrà inizialmente popolata con le informazioni provenienti dall'Indice Nazionale delle Anagrafi (Ina), dall'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero (Aire) e progressivamente aggiornata dai Comuni.

L'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente può essere considerata un tassello fondamentale nel processo di semplificazione in atto nella Pubblica amministrazione e nel rapporto tra cittadini e Amministrazione stessa.

La sua realizzazione abilita, infatti, l'impiego di funzioni e servizi integrati e interoperabili, basati sulla disponibilità di informazioni aggiornate, corrette e accessibili in tempo reale.

Tra le informazioni anagrafiche, l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente ospiterà anche il domicilio digitale del cittadino: un indirizzo di posta elettronica certificata che la Pubblica amministrazione è tenuta a utilizzare per le comunicazioni per via telematica.

Se si assisterà a un aumento della diffusione della posta elettronica certificata fra i cittadini sarà possibile superare le attuali criticità connesse con il recapito delle comunicazioni postali e ridurre le relative spese.

L'Agenzia partecipa al funzionamento dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente attraverso appositi servizi per il costante allineamento tra le informazioni presenti nella stessa e quelle presenti in Anagrafe tributaria, al fine di garantire la corrispondenza univoca tra le informazioni anagrafiche dei cittadini e il dato "chiave" costituito dal codice fiscale.

2. Comunicazione dei dati relativi alle concessioni di aree demaniali marittime

Rispondo alla richiesta di chiarimenti effettuata dall'Onorevole Ruocco nel corso dell'Audizione del 24 settembre scorso, in merito agli adempimenti relativi al rilascio e al rinnovo delle concessioni del demanio marittimo.

Con il Provvedimento del 3 maggio 2012, l'Agenzia delle Entrate ha radicalmente semplificato e armonizzato gli obblighi di comunicazione telematica all'Anagrafe tributaria da parte delle Pubbliche amministrazioni che gestiscono il rilascio o il rinnovo di concessioni di aree demaniali marittime.

Prima di questo intervento, gli Enti concedenti (Regioni, Comuni, Capitanerie di porto ecc.), relativamente ad un medesimo atto di concessione, erano tenuti a due distinti adempimenti: l'inserimento dei dati tecnici ed amministrativi nel Sistema Informativo Demanio marittimo (S.I.D.) e la comunicazione all'Anagrafe tributaria dei soggetti beneficiari degli atti di concessione, di autorizzazione e licenza ai sensi dell'art. 6, primo comma, lettera e), del Decreto del Presidente della Repubblica n. 605/1973.

Dall'attività di monitoraggio è risultato che tali adempimenti venivano sostanzialmente disattesi.

In particolare, l'obbligo di comunicazione all'Anagrafe tributaria era effettuato indistintamente insieme ad atti di concessione, di autorizzazione e licenza aventi altra natura emessi da uffici pubblici; ciò comportava, tra l'altro, la difficoltà di controllo sulla correttezza degli adempimenti e sulla conseguente applicazione della norma sanzionatoria.

D'altra parte, il mancato inserimento dei dati tecnici e amministrativi nel Sistema Informativo Demanio marittimo (Sid) comportava non solo difficoltà nel presidiare l'utilizzo del demanio marittimo, ma anche nel controllare il corretto pagamento da parte del concessionario del correlato debito erariale.

Pertanto, si è intrapresa un'attività di approfondimento sul settore in collaborazione con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Direzione Generale per i Porti, che ha portato alla razionalizzazione degli adempimenti connessi al rilascio e al rinnovo delle concessioni del demanio marittimo e all'emanazione del Provvedimento del 3 maggio 2012.

Questo provvedimento prevede che, in luogo della comunicazione all'Anagrafe tributaria, le Pubbliche amministrazioni interessate adempiono all'obbligo di trasmettere le informazioni relative alle concessioni di aree demaniali marittime entro il 31 gennaio dell'anno successivo al rilascio o al rinnovo dell'atto concessorio attraverso il Sistema Informativo Demanio marittimo. Il Sistema è gestito dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Direzione Generale per i Porti - che cura il corretto aggiornamento dei dati, anche attraverso l'acquisizione del modello di domanda normalizzata (DO.RI. – DOcumentazione RIchiedente), disponibile sul sito internet del Ministero.

A tale Sistema accede direttamente, secondo le modalità concordate, l'Agenzia delle Entrate.

Vorrei ricordare, peraltro, che il Sid è uno strumento informatico totalmente gratuito che consente, oltre all'acquisizione delle domande di concessione presentate dai cittadini e alla gestione della relativa istruttoria, anche la conoscenza, sull'intero territorio nazionale, dello stato d'uso del demanio marittimo, con procedure automatizzate di aggiornamento delle informazioni online da parte delle Pubbliche amministrazioni competenti.

Dal monitoraggio effettuato periodicamente risulta un'inversione di tendenza: dal 1° giugno 2012 al 31 dicembre 2014 sono state censite oltre 30.000 concessioni.

Allo stato attuale, la quasi totalità degli enti concedenti (Autorità portuali, Regioni e Comuni) sono collegati al Sistema Informativo Demanio marittimo e provvedono all'aggiornamento della base dati, compresi i rinnovi conseguenti alla proroga *ex lege* delle concessioni fino al 31 dicembre 2020.

Ad oggi, solo la Regione Calabria e 79 dei 635 Comuni costieri risultano non ancora collegati.

Le informazioni pervenute dal Sid sono in fase di elaborazione da parte dell'Agenzia e saranno utilizzate a partire da quest'anno per l'attività di analisi del rischio e selezione dei soggetti da sottoporre a controllo, consentendo sia l'individuazione di soggetti che svolgono attività parzialmente o totalmente sconosciute al fisco, sia il controllo della veridicità delle informazioni dichiarate dal contribuente all'interno del modello per la comunicazione dei dati per l'applicazione degli studi di settore.

3. Sistema di rateizzazione dei debiti tributari

L'Onorevole Petrini, nel corso dell'Audizione del 24 settembre scorso, ha chiesto una riflessione sull'attuale sistema di rateazione dei debiti tributari, tenuto conto del difficile periodo economico che il nostro Paese sta attraversando.

E' evidente che le scelte sui regimi di rateazione dei debiti tributari assumono una valutazione di carattere squisitamente politico.

La normativa sulla rateazione per il pagamento delle somme relative ai carichi affidati all'Agente della riscossione sembra già tener conto delle difficoltà che potrebbe trovarsi ad affrontare il contribuente che, conseguentemente a un'attività di controllo, si trova di fronte a una pretesa fiscale definita (una pretesa che lo stesso contribuente ha ritenuto di non definire in precedenza, incrementata per legge delle somme relative a sanzioni, interessi e aggi).

La rateazione delle somme iscritte a ruolo, infatti, può arrivare fino a 72 rate mensili, nelle ipotesi di temporanea situazione di obiettiva difficoltà del contribuente, e a 120 rate, sempre mensili, in caso di comprovata e grave situazione di difficoltà legata alla congiuntura economica.

Sotto altra prospettiva, credo vadano lette le scelte del legislatore con riguardo alla possibilità di rateizzare le somme dovute a seguito della liquidazione e del controllo formale delle dichiarazioni, nonché dei controlli sostanziali.

La comunicazione degli esiti delle attività di liquidazione e di controllo formale assolve alla duplice funzione di:

- informare il contribuente del *quantum* della pretesa e dei motivi che hanno generato le rettifiche dei dati dichiarati, al fine di consentire l'eventuale segnalazione di dati ed elementi non considerati o valutati erroneamente dall'ufficio, agevolando un'immediata chiusura del controllo, ove ve ne siano i presupposti;
- permettere al contribuente di effettuare il pagamento delle somme dovute entro trenta giorni dal ricevimento della medesima comunicazione, beneficiando di specifiche riduzioni delle sanzioni.

In relazione a queste procedure è previsto un numero ridotto di rate, così come per il versamento delle somme dovute in caso di definizione degli accertamenti attraverso gli istituti dell'acquiescenza o dell'accertamento con adesione.

Anche in questo caso, è prevista una significativa riduzione dell'ammontare delle sanzioni dovute.

L'estensione ulteriore dei termini per il pagamento (con un incremento del numero delle rate) va considerata in relazione alle valutazioni circa la convenienza a rinunciare all'adempimento in autoliquidazione, al fine di evitare di vanificare l'effetto di deterrenza insito nelle attività di controllo dell'Amministrazione finanziaria, con evidenti riflessi negativi sul bilancio dello Stato.

Con riguardo alle somme iscritte a ruolo, derivanti dall'attività amministrativa di controllo e di accertamento (con sanzioni rideterminate nella misura ordinaria, interessi di mora e aggi), la maggior dilazione del debito tributario e il divario rispetto alle altre forme di rateazione ha costituito una precisa scelta del Legislatore. Quest'ultimo, infatti, con l'articolo 6 della legge delega fiscale, ha delegato il Governo a incidere sulla specifica materia, procedendo a una complessiva armonizzazione delle norme in materia di rateizzazione dei debiti tributari, anche riducendo il divario (comunque a favore del contribuente) tra il numero delle rate concesse a seguito di riscossione sui carichi di ruolo e il numero delle rate previste nel caso di altre forme di rateizzazione.

4. Trasmissione della certificazione unica da parte dei sostituti d'imposta

Con riferimento alla trasmissione della certificazione unica all'Agenzia delle Entrate da parte dei sostituti d'imposta, nel corso dell'Audizione del 29 ottobre 2014, i rappresentanti del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili hanno sottolineato la necessità di disporre di un quadro normativo di riferimento più stabile e - fin dall'inizio del nuovo anno - del software necessario per poter adempiere nei termini previsti alla trasmissione all'Agenzia delle Entrate (7 marzo).

Attualmente i sostituti d'imposta sono obbligati a rilasciare ai contribuenti le certificazioni dei compensi erogati e delle relative ritenute effettuate entro il 28 febbraio di ciascun anno.

L'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo in materia di semplificazioni fiscali (Dlgs n. 175/2014) ha previsto l'obbligo, per i sostituti d'imposta, di trasmettere anche all'Agenzia delle Entrate, entro il 7 marzo, queste certificazioni.

La trasmissione delle certificazioni nei termini previsti rappresenta un elemento essenziale al fine di consentire all'Agenzia di predisporre la dichiarazione precompilata.

Infatti, in assenza di redditi certificati da parte dei sostituti d'imposta, non è possibile procedere all'elaborazione della dichiarazione per il contribuente (15 aprile).

Come anticipato nell'Audizione del 24 settembre scorso, per rispettare le tempistiche molto ravvicinate previste dal decreto legislativo sulle semplificazioni fiscali, l'Agenzia delle Entrate ha definito, insieme al partner tecnologico Sogei spa, un calendario dei lavori molto serrato, anticipando in maniera significativa le attività collegate con la campagna dichiarativa 2015.

In particolare, con riferimento alla Certificazione unica, già il 10 settembre è stata presentata alle associazioni di categoria, ai Caf e agli ordini professionali una prima bozza del nuovo modello che, in un'ottica di razionalizzazione, comprende oltre ai redditi da lavoro dipendente e pensione anche i redditi di lavoro autonomo.

Per consentire un ampio confronto, nel mese di ottobre la bozza del nuovo modello Certificazione unica 2015 è stata pubblicata sul sito internet.

Nel mese di novembre sono state pubblicate anche le istruzioni relative al modello e le specifiche tecniche da utilizzare per la trasmissione telematica delle certificazioni, che consentono alle *software house* di predisporre le necessarie procedure informatiche.

Inoltre, per chi non volesse avvalersi di software di mercato, nei prossimi giorni l'Agenzia delle Entrate renderà disponibile gratuitamente anche il programma di compilazione e le procedure di controllo.

I rappresentanti del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili hanno, inoltre, sottolineato l'opportunità di limitare l'obbligo di invio telematico all'Agenzia delle Entrate delle sole certificazioni relative ai soggetti destinatari della dichiarazione precompilata con esclusione, ad esempio, delle certificazioni riguardanti i lavoratori autonomi titolari di partita Iva.

Nel corso degli incontri con le associazioni di categoria e con le software house è emerso che risulta più complesso e oneroso, dal punto di vista degli interventi tecnici sulle procedure, operare una distinzione tra le certificazioni utili ai fini della precompilata e le altre, piuttosto che procedere all'invio complessivo di tutte le certificazioni emesse.

Tra l'altro, il sostituto d'imposta non sarebbe in grado di distinguere *a priori* se il contribuente abbia o meno i requisiti per accedere in generale al modello 730.

Riguardo alla proposta del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di semplificare gli adempimenti per i sostituti d'imposta, in considerazione del nuovo obbligo di trasmissione delle certificazioni uniche, eliminando il modello 770, la legge delega per la riforma fiscale prevede espressamente una generale revisione delle funzioni svolte dai sostituti d'imposta nell'ottica della semplificazione degli adempimenti. Tuttavia, per il primo anno di avvio sperimentale del progetto di predisposizione della dichiarazione precompilata, tenuto conto del forte impatto delle nuove disposizioni legislative sui diversi soggetti coinvolti e del tempo a disposizione, si è ritenuto opportuno non intervenire con modifiche sostanziali sugli attuali adempimenti, modifiche che avrebbero potuto determinare complicazioni su un processo già molto articolato.

Tale impostazione generale risulta peraltro in linea con le esigenze tecniche manifestate dalle associazioni di categoria e dalle principali società di software con cui è in corso un costante confronto.

Già da quest'anno, quando il progetto risulterà maggiormente consolidato, sarà possibile avviare un percorso di reale semplificazione delle attività svolte dai sostituti d'imposta secondo i principi contenuti nella legge delega.

5. Dichiarazione precompilata e impianto sanzionatorio

Con riguardo all'impianto sanzionatorio, i rappresentanti del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, nel corso dell'Audizione del 29 ottobre 2014 - nel rilevare che qualora la dichiarazione sia vistata da un intermediario o da un professionista, questi risponde non già solo ed esclusivamente, come potrebbe essere, della sanzione, ma anche dell'imposta e dei correlati interessi - hanno evidenziato che in questo modo viene richiesta al professionista la realizzazione della capacità contributiva tipica del contribuente, il che sembra in contrasto con l'articolo 53 della Costituzione.

L'articolo 5 del decreto legislativo n. 175/2014 esclude il controllo formale a carico del contribuente per i dati relativi agli oneri comunicati dai soggetti terzi all'Agenzia delle Entrate, nel caso in cui la dichiarazione precompilata sia presentata direttamente o tramite il proprio sostituto d'imposta, senza modifiche; resta fermo comunque il controllo sulla sussistenza delle condizioni soggettive che danno diritto a detrazioni, deduzioni e agevolazioni.

Non si applica, in questa ipotesi, la disposizione dei controlli preventivi sui rimborsi complessivamente superiori ai quattromila euro in presenza di richiesta di detrazioni per carichi di famiglia e/o eccedenze relative alla precedente dichiarazione.

Se la dichiarazione è presentata direttamente dal contribuente o tramite il sostituto d'imposta, con modifiche che incidono sulla determinazione del reddito o dell'imposta, il controllo è eseguito su tutti i dati indicati in dichiarazione.

Se invece la dichiarazione è presentata a un Caf o a un professionista abilitato, con o senza modifiche, il controllo formale si effettua nei riguardi dell'intermediario che appone il visto di conformità anche in riferimento agli oneri forniti da soggetti terzi e indicati nella dichiarazione precompilata; nei riguardi del contribuente permane il controllo sulla sussistenza delle condizioni soggettive che danno diritto a detrazioni, deduzioni e agevolazioni.

È appena il caso di ricordare che il visto di conformità deve essere conseguente alla verifica di corrispondenza formale delle ritenute, dei versamenti, delle spese per oneri per i quali è richiesta la deduzione o la detrazione, dei crediti d'imposta e delle eccedenze d'imposta.

L'esclusione del controllo formale nei confronti del contribuente che abbia presentato la dichiarazione tramite un Caf o professionista comporta l'esonero dal pagamento delle somme che allo stesso contribuente sarebbero state chieste a seguito del controllo formale della dichiarazione sui dati oggetto del visto di conformità (articolo 6, del decreto legislativo n. 175/2014).

L'impegno assunto dai Caf e dai professionisti abilitati ad apporre il visto di conformità per una corretta predisposizione delle dichiarazioni e del conseguente affidamento dei contribuenti circa la definitività del rapporto tributario relativo alle medesime dichiarazioni, giustifica la responsabilità dei Caf e dei professionisti abilitati per l'errato controllo dei dati documentali.

In altri termini, l'intermediario che rilasci il visto di conformità infedele è tenuto "nei confronti dello Stato" al pagamento di un importo (corrispondente alla somma dell'imposta, degli interessi e della sanzione) pari a quello che sarebbe stato chiesto al contribuente a seguito del controllo formale della dichiarazione, tenuto conto del suo ruolo essenziale di mediazione tra Amministrazione e contribuenti.

Coerentemente, nel decreto legislativo n. 175/2014 si prevede l'adeguamento del massimale della polizza assicurativa e l'estensione della garanzia allo Stato o al diverso ente impositore al fine di salvaguardare il risarcimento dei danni eventualmente provocati nell'attività di assistenza fiscale, in considerazione del maggiore rischio connesso all'apposizione del visto di conformità sulle dichiarazioni precompilate.

Chiaramente, la responsabilità in capo al Caf o al professionista è espressamente esclusa nel caso in cui l'infedeltà del visto sia stata determinata da una condotta dolosa o gravemente colposa del contribuente.

La responsabilità è limitata al pagamento della sola sanzione (ridotta a 1/8 del minimo), se il Caf o il professionista, riscontrando errori nella dichiarazione, comunicano all'Agenzia delle Entrate, entro il 10 novembre, i dati rettificati; in queste ipotesi, la responsabilità per il pagamento dell'imposta e degli interessi rimane a carico del contribuente.

La responsabilità resta, inoltre, a carico del contribuente in relazione ai dati che non sono oggetto di visto di conformità, come, ad esempio, l'ammontare dei redditi fondiari, dei redditi diversi e delle relative spese di produzione.

Ricordo peraltro che, in sede di predisposizione del decreto legislativo sulle semplificazioni fiscali, rispetto a un'analoga osservazione della VI Commissione del Senato, è stato osservato che l'esclusione di responsabilità per i Caf e i professionisti avrebbe vanificato la *ratio* dell'intera disposizione che privilegia la semplificazione nei confronti dei contribuenti.

La possibilità di correzione entro il termine del 10 novembre offre, comunque, agli intermediari la possibilità di ridurre ogni rischio connesso all'apposizione di un visto infedele.

6. Trasmissione telematica dei modelli F24

I rappresentanti del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, nel corso dell'Audizione del 29 ottobre 2014, hanno rilevato in generale una rigidità nell'utilizzo dello strumento dell'invio telematico del modello F24, peraltro esteso a soggetti non tecnologicamente evoluti. In tal senso i recenti interventi non sono ritenuti in linea con le esigenze di semplificazione e di razionalizzazione del sistema fiscale.

In particolare le osservazioni riguardano la possibilità per i contribuenti non titolari di partita Iva di presentare i modelli F24 in formato cartaceo presso gli sportelli bancari o postali (anche tenuto conto che molti cittadini non sono dotati di conto corrente o sono impossibilitati a detenerlo in quanto falliti o protestati) ovvero, in subordine, di prevedere l'obbligo del telematico solo in ipotesi di crediti in compensazione di rilevante importo.

L'articolo 11 del decreto legge n. 66/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89/2014, ha previsto, al comma 2, l'estensione dell'obbligo di utilizzo degli strumenti telematici per i versamenti effettuati mediante modello F24.

Per effetto delle disposizioni introdotte, a decorrere dal 1° ottobre 2014:

a) i modelli F24 a saldo zero possono essere presentati esclusivamente mediante i servizi telematici messi a disposizione dall'Agenzia delle Entrate

- direttamente dal contribuente, utilizzando i servizi "F24 web" o "F24 online" dell'Agenzia delle Entrate, attraverso i canali telematici Fisconline o Entratel;

- per il tramite di un intermediario abilitato (professionisti, Caf, associazioni sindacali di categoria tra imprenditori, etc.) che può trasmettere telematicamente le deleghe F24 in

nome e per conto degli assistiti avvalendosi del servizio “F24 cumulativo”, disciplinato da apposita convenzione con l’Agenzia delle Entrate, e del servizio “F24 addebito unico” di cui al Provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle Entrate del 21 giugno 2007;

b) i modelli F24 contenenti crediti utilizzati in compensazione, con saldo finale maggiore di zero, oppure i modelli F24 con saldo superiore a 1.000,00 euro (a prescindere dalla presenza di crediti utilizzati in compensazione), potranno essere presentati esclusivamente per via telematica

- mediante i menzionati servizi telematici messi a disposizione dall’Agenzia delle Entrate;

- mediante i servizi di *internet banking* messi a disposizione dagli intermediari della riscossione convenzionati con l’Agenzia (banche, Poste Italiane e agenti della riscossione, prestatori di servizi di pagamento).

La Circolare n. 27/E del 19 settembre 2014 chiarisce che i suddetti obblighi telematici si aggiungono a quelli già vigenti nell’ordinamento sulla stessa materia.

In particolare, per i soggetti titolari di partita Iva restano applicabili anche le disposizioni di cui all’art. 37, commi 49 e 49-*bis*, del Dl. n. 223/2006, convertito dalla legge n. 248/2006, recanti rispettivamente l’obbligo di utilizzare esclusivamente:

- modalità di pagamento telematiche per il versamento di imposte, contributi e premi nonché delle entrate spettanti agli enti e alle casse previdenziali;
- servizi telematici messi a disposizione dall’Agenzia delle Entrate, per effettuare la compensazione, tramite modello F24, del credito Iva annuale o relativo a periodi inferiori all’anno, per importi superiori a 5.000,00 euro annui.

In linea generale, pertanto, i versamenti con modello F24 cartaceo potranno continuare a essere effettuati, presso gli sportelli degli intermediari della riscossione convenzionati con l’Agenzia (banche, Poste Italiane e agenti della riscossione), dai soggetti non titolari di partita Iva, nel caso in cui debbano versare, senza utilizzo di crediti in compensazione, somme per un importo totale pari o inferiore a 1.000,00 euro.

La presentazione del modello F24 in forma cartacea è, inoltre, ammessa in alcuni casi particolari, espressamente indicati nella citata circolare n. 27/E del 19 settembre scorso:

- F24 precompilati dall’ente impositore, anche se con saldo finale superiore a 1.000,00 euro, a condizione che non siano indicati crediti in compensazione;

- utilizzo di crediti d'imposta fruibili in compensazione esclusivamente presso gli agenti della riscossione.

Infine, la stessa circolare n. 27/E individua i comportamenti da seguire da parte dei contribuenti impossibilitati a utilizzare un conto corrente (es. soggetti falliti/protestati).

In tale eventualità, ferma restando la possibilità per questi soggetti di rivolgersi ad un intermediario abilitato a Entratel (professionisti, Caf e associazioni di categoria) ovvero ad intermediari della riscossione che consentono di presentare il mod. F24 con modalità telematiche anche a soggetti non titolari di conto corrente, si prevede la possibilità di utilizzare in via residuale il modello F24 cartaceo, anche per importi superiori a 1.000,00 euro.

In caso, inoltre, di modelli F24 con saldo finale positivo contenenti compensazioni, al fine di salvaguardare i vincoli relativi all'obbligatorietà dell'effettuazione delle compensazioni con strumenti esclusivamente telematici, si prevede la possibilità per questi soggetti di effettuare due distinte operazioni:

- fino a concorrenza dei crediti utilizzabili, presentazione di una delega a saldo zero mediante i servizi telematici dell'Agenzia (un soggetto fallito può comunque abilitarsi a Fisconline/Entratel o rivolgersi a un Caf o a un professionista e inviare la delega che non comporta addebito sul conto corrente, in quanto a saldo zero);
- per la parte di pagamenti non coperta dall'utilizzo di crediti in compensazione, presentazione del modello F24 cartaceo allo sportello di un intermediario della riscossione.

Corre l'obbligo di precisare che il modello F24 "a saldo zero" non comporta il trasferimento di somme dal contribuente all'Amministrazione finanziaria, bensì unicamente la necessità di effettuare le regolazioni contabili tra gli enti interessati dai pagamenti e dalle compensazioni, indicati dal contribuente nel modello stesso. In questi casi, infatti, l'Agenzia delle Entrate addebita le somme agli enti "debitori" (ossia gli enti verso i quali i contribuenti vantano i crediti utilizzati in compensazione) e accredita l'importo corrispondente agli enti creditori, a favore dei quali i contribuenti hanno effettuato i versamenti.

La *ratio* della disposizione dell'art. 11 del Dl. n. 66/2014, che prevede l'obbligo di utilizzare esclusivamente i servizi telematici messi a disposizione dell'Agenzia per presentare il modello F24 a saldo zero, risiede proprio nella circostanza che questa tipologia

di modello F24 non comporta trasferimenti di somme dal contribuente all'Amministrazione finanziaria, che giustificano l'intermediazione bancaria o postale. Pertanto, trattandosi di un mero scambio di informazioni tra contribuente e Agenzia delle Entrate, si ritiene corretto che tali operazioni avvengano direttamente attraverso i servizi telematici offerti dalla stessa Agenzia.

D'altronde, i soggetti titolari di partita Iva già devono utilizzare, direttamente o tramite un intermediario (es. Caf, commercialisti), esclusivamente i servizi telematici Entratel/Fisconline offerti dall'Agenzia, per effettuare la compensazione con modello F24 (anche con saldo pari a zero) del credito Iva annuale o relativo a periodi inferiori all'anno, per importi superiori a 5.000 euro annui. Già in questi casi, pertanto, l'ordinamento ha da tempo canalizzato gli adempimenti dei contribuenti sui servizi telematici dell'Agenzia, impedendo la possibilità di avvalersi dei servizi telematici del sistema bancario e postale (es. *home banking*, *remote banking*, CBI).

Ritengo, inoltre, che limitare tali operazioni ai servizi telematici dell'Agenzia possa consentire un presidio più efficace nei confronti di fenomeni fraudolenti, tenuto conto che sono stati rilevati casi di utilizzo in compensazione di crediti inesistenti attraverso modelli F24 "a saldo zero".

Inoltre, in un'ottica di *spending review*, l'utilizzo dei servizi telematici dell'Agenzia per l'acquisizione dei modelli F24 "a saldo zero" consente di ottenere risparmi non trascurabili, in quanto per tali fattispecie non è prevista l'intermediazione di banche e poste e di conseguenza l'Agenzia delle Entrate non deve corrispondere a tali soggetti il compenso per la ricezione e la rendicontazione dei modelli F24.

Per quanto, riguarda, poi, la richiesta del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di andare incontro alle esigenze dei cittadini che non detengono un conto corrente, fermo restando quanto già precisato nella circolare n. 27/E del 2014 in merito ai soggetti impossibilitati a detenere un conto corrente, vorrei ricordare che anche il Codice dell'amministrazione digitale obbliga le Pubbliche amministrazioni ad avvalersi esclusivamente di canali e servizi telematici, ivi inclusa la posta elettronica certificata, per l'utilizzo dei propri servizi, anche a mezzo di intermediari abilitati, per la presentazione da parte degli interessati di denunce, istanze, atti e garanzie

fideiussorie, per l'esecuzione di versamenti fiscali, contributivi, previdenziali, assistenziali e assicurativi, nonché per la richiesta di attestazioni e certificazioni.

In tale contesto, e ferme restando le specificità dei versamenti tributari gestiti dall'Agenzia delle Entrate, espressamente riconosciute al paragrafo 14 delle "Linee guida per l'effettuazione dei pagamenti elettronici a favore delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi", ritengo che l'intervento normativo in materia sia in linea con il quadro giuridico e sociale di riferimento, che prevede un utilizzo sempre maggiore degli strumenti telematici per il dialogo tra cittadini e PA.

È di tutta evidenza, pertanto, che le previsioni normative in argomento concorrano a diffondere, con la necessaria gradualità, l'utilizzo dei canali telematici.

Ferma restando la possibilità per l'Agenzia di porre la dovuta attenzione su eventuali comportamenti anomali, ritengo inoltre che anche la collaborazione dei dottori commercialisti e degli altri intermediari sia di fondamentale importanza per orientare costruttivamente gli adempimenti dei contribuenti.

7. Limitazione all'uso del contante

Con riferimento alle osservazioni formulate dai rappresentanti del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili durante l'Audizione del 29 ottobre scorso, ritengo opportuno sottolineare che uno degli strumenti particolarmente efficaci per perseguire l'obiettivo del recupero dell'evasione è rappresentato proprio dall'utilizzo dei pagamenti elettronici che consentono di aumentare la trasparenza e la tracciabilità dei pagamenti effettuati.

È evidente che gran parte del sommerso è agevolato dall'utilizzo del denaro contante in quanto mezzo di pagamento anonimo e non tracciabile. Il limite del contante fissato dalla normativa antiriciclaggio è attualmente a 1.000 euro.

Gli strumenti di pagamento elettronico alternativi al contante a disposizione dei cittadini, già presenti in maniera massiccia nel nostro Paese, sono in fase di ulteriore evoluzione e, quindi, utilizzabili da una grande massa di clientela nel breve-medio periodo.

Nell'ultimo biennio sono stati sviluppati sistemi di pagamento elettronico molto più sicuri e molto più semplici da utilizzare. Cito due strumenti di pagamento elettronico

estremamente sofisticati nella infrastruttura tecnologica ma altrettanto semplici da utilizzare: le Carte *Contactless* e il *Mobile Payment*.

Nel Libro verde della Commissione Europea dell'11 gennaio 2012, intitolato "*Verso un mercato europeo integrato dei pagamenti tramite carte, internet e telefono mobile*" viene affermato che: "*Se si vuole che i consumatori, i commercianti e le imprese godano appieno dei benefici del mercato unico, è indispensabile che possano servirsi di pagamenti elettronici sicuri, efficienti e competitivi, a maggior ragione ora che il commercio elettronico sta poco a poco soppiantando gli scambi tradizionali*".

Secondo il Libro verde, con il ricorso ai pagamenti elettronici:

- i consumatori utilizzerebbero uno strumento elettronico per tutte le operazioni di pagamento, anche all'estero, e usufruirebbero, in caso di frodi di acquisti via internet, delle garanzie previste e dei risarcimenti assicurativi;

- le imprese e le Amministrazioni pubbliche potrebbero semplificare e razionalizzare le proprie procedure di pagamento; in Italia la modifica della soglia al di sopra della quale opera la limitazione all'uso del contante va proprio in tale direzione;

- i commercianti potrebbero beneficiare di soluzioni di pagamento elettronico poco costose, efficienti, sicure; infatti, con l'aumento della concorrenza, le alternative al contante divengono più interessanti e più forte diviene anche la motivazione a entrare nel commercio elettronico e a offrire ai clienti modi più pratici di pagamento. Inoltre, i commercianti conseguirebbero notevoli risparmi sulla gestione e l'uso del contante (trasporto valori, gestione dei versamenti, abbattimento dei rischi di rapina, di banconote false);

- i prestatori di servizi di pagamento (banche e prestatori non bancari), con la standardizzazione degli strumenti di pagamento, potrebbero beneficiare di economie di scala, realizzando in tal modo, dopo gli investimenti iniziali, risparmi sui costi;

- i fornitori di tecnologia, quali i fornitori di software, le imprese di trattamento dei pagamenti e le imprese di consulenza informatica, potrebbero fondare la propria attività e le soluzioni di sviluppo su strumenti paneuropei, favorendo l'innovazione in tutti gli Stati membri dell'Ue.

Tanto premesso, l'Agenzia delle Entrate è favorevole all'avvio di un tavolo di consultazione tra Ministeri competenti, Ordini professionali, associazioni interessate e banche, allo scopo di ridurre i costi legati all'utilizzo dei pagamenti elettronici che, oltre a

presentare notevoli semplificazioni degli adempimenti dei contribuenti, contribuisce in misura significativa alla prevenzione e contrasto all'evasione derivante dal minor utilizzo del contante.

8. Beni concessi in godimento ai soci

Il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili nell'audizione dello scorso 29 ottobre ha evidenziato alcune criticità in ordine alla disciplina relativa alla comunicazione all'Anagrafe tributaria dei dati relativi ai beni dell'impresa concessi in godimento a soci o familiari.

Il decreto legge n. 138 del 13 agosto 2011, convertito dalla legge n.148 del 14 settembre 2011, ha introdotto disposizioni volte a contrastare il fenomeno della concessione in godimento di beni relativi all'impresa a soci o familiari dell'imprenditore per fini privati.

In particolare, le suddette disposizioni regolano l'ipotesi in cui i beni relativi all'impresa siano concessi in godimento a condizioni più favorevoli rispetto a quelle che caratterizzano il mercato, vale a dire senza corrispettivo o con un corrispettivo inferiore a quello che sarebbe ritraibile secondo una libera contrattazione tra parti contrapposte e consapevoli.

Il Legislatore ha disciplinato fiscalmente la suddetta fattispecie prevedendo, per i soggetti che ricevono in godimento beni aziendali, la tassazione di un reddito diverso determinato confrontando il minor corrispettivo pattuito e il valore di mercato del diritto di godimento e, per il soggetto concedente i beni in godimento, l'indeducibilità dei relativi costi sostenuti.

In attuazione di tale disciplina è stato emanato il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 2 agosto 2013 che ha semplificato notevolmente gli adempimenti dei contribuenti, limitando l'obbligo comunicativo ai casi in cui vi sia una differenza positiva tra il valore di mercato del diritto di godimento del bene aziendale in uso al socio o familiare (valore normale) e il corrispettivo annuo relativo al godimento del bene eventualmente a carico dell'utilizzatore.

In tale ottica il modello allegato al provvedimento ha previsto l'indicazione sia del corrispettivo annuo relativo al godimento del bene che l'indicazione del valore di mercato

del diritto di godimento, consentendo peraltro all'Agenzia di verificare il dato comunicato nel predetto modello con quello indicato nella dichiarazione dei redditi e di differenziare tale fattispecie dalle altre relative all'autoconsumo familiare, all'assegnazione dei beni a soci, nonché alla destinazione degli stessi a finalità estranee all'esercizio dell'impresa, che in quanto tali sono sottoposte a regimi fiscali diversi.

In caso di omessa comunicazione dei finanziamenti e delle capitalizzazioni, si rende applicabile la sanzione prevista dall'articolo 13, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica del 29 settembre 1973, n. 605, trattandosi di comunicazione all'Anagrafe tributaria prevista ai fini dei controlli sulle dichiarazioni dei contribuenti.