



ROMA, 11 SETTEMBRE 2012

*COMMISSIONE FINANZE
CAMERA DEI DEPUTATI*

*AUDIZIONE DEL DIRETTORE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
DR. ATTILIO BEFERA*

LEGGE DELEGA PER LA RIFORMA DEL SISTEMA FISCALE

Introduzione generale

Come ho avuto modo di affermare anche in precedenti occasioni, confido che la legge delega per la revisione del sistema fiscale costituisca una nuova tappa nevralgica del lungo percorso volto a costruire un rapporto leale e sereno tra Fisco e contribuenti.

Lo spirito che anima la legge delega non può che innescare un circolo “virtuoso” che porta, passo dopo passo, alla conquista di una cultura della legalità fiscale che troppo spesso è mancata nel Paese fino a questo momento.

Numerosi sono gli step di questo percorso: costruire una legislazione priva della sua attuale complessità, introdurre norme caratterizzate da stabilità e certezza (presupposto indispensabile per le decisioni di investimento e quindi per la crescita del Paese), semplificare gli adempimenti tributari al fine di renderli snelli e facili da porre in essere, senza dimenticare il progetto, cui da tempo lavoriamo, di un’Amministrazione finanziaria “illuminata”, che si impegna seriamente ogni giorno per un’applicazione equa e intelligente delle norme tributarie.

Da tutto questo mi aspetto che qualcosa, nella cultura del nostro Paese, possa cambiare. Mi aspetto quell’evoluzione culturale che - se già appartiene a tanti - ancora non appartiene a tutti.

Se guardo alla opinione pubblica mi aspetto, in particolare, che la lotta all’evasione, più che la mission istituzionale dell’Amministrazione finanziaria, sia un obiettivo condiviso dalla società civile; mi attendo che le attività di controllo fiscale non siano più percepite come forme di invasiva intrusione nelle realtà private, ma siano accettate serenamente, al pari di altre forme di controllo dello Stato.

Panoramica generale sulla legge delega

Avendo a mente questi obiettivi, e prima di entrare nel dettaglio dei temi che più direttamente interessano l’Agenzia, ritengo che in questa direzione si muova in maniera organica e strutturata la legge delega.

Meritevole di apprezzamento è la previsione contenuta nell’articolo 2 che intende realizzare l’auspicata e ormai indifferibile revisione del catasto dei fabbricati; nel contesto dei vari interventi che la delega contempla a tal fine, basti pensare alla vetustà delle rendite attuali che costituisce, a oggi, causa di trattamenti ingiustificatamente differenziati tra cittadini.

Le disposizioni successive (artt. 3 e 4) sono finalizzate a introdurre sistemi di monitoraggio, di importantissimo impatto tributario, relativi, rispettivamente, all’evasione e all’erosione fiscale.

L’articolo 3, rubricato “stima e monitoraggio dell’evasione fiscale” prevede, in particolare, che vengano definite metodologie di rilevazione annuale, soggette a specifica pubblicazione, dell’evasione fiscale per tutti i principali tributi, fondate sul raffronto tra i dati della contabilità nazionale e quelli disponibili nell’anagrafe tributaria; a tal fine la norma prevede l’istituzione, in seno all’ISTAT, di un’apposita commissione composta da esperti designati, oltre che dallo stesso ISTAT, dal Ministero dell’Economia e delle finanze, nonché da altri Ministeri e amministrazioni interessati.

Sempre nella stessa direzione, l’articolo 4 prevede la redazione annuale di uno specifico rapporto avente a oggetto le cosiddette “spese fiscali” intendendosi per tali ogni tipo di regime agevolato anche sotto forma di esenzione, esclusione, riduzione della base imponibile, dell’aliquota e/o dell’imposta.

Sul tema specifico tornerò di seguito; per il momento mi preme sottolineare

che l'evoluzione convulsa della normativa tributaria e lo stratificarsi delle varie disposizioni abbiano incentivato la proliferazione di agevolazioni (da intendersi nel senso lato cui mi sono sopra riferito), alcune delle quali assolutamente desuete alla luce delle mutate esigenze sociali e/o economiche. Il monitoraggio annuale che la disposizione introduce è finalizzato a fornire un panorama sempre aggiornato dei predetti regimi di favore anche ai fini della loro razionalizzazione, tenendo conto di come la permanenza di alcuni regimi agevolati sia auspicabile alla luce di alcuni obiettivi di natura economico-sociale che lo stesso legislatore della delega ha fissato.

Con analogo favore vanno traggurati gli obiettivi di riforma del sistema sanzionatorio e la revisione del contenzioso tributario e riscossione degli enti locali, contenute, rispettivamente, nell'articolo 8 e nell'articolo 10.

Quanto al primo profilo, al di là dei principi cardine di proporzionalità e predeterminazione della pena individuati quali criteri guida della predetta revisione, in linea certamente con i principi di ordine costituzionale, ritengo che ridurre l'area degli illeciti penalmente rilevanti (demandando all'area dell'illecito amministrativo, in particolare, quei comportamenti che appaiono connotati da una minore gravità o dall'assenza di intenti fraudolenti) contribuirà realmente, come enunciato nella stessa relazione illustrativa, a rafforzare la deterrenza del sistema punitivo penale.

A fronte di un sistema nel quale troppo spesso le risorse umane non sono in grado di far fronte alla enorme mole di segnalazioni di notizie di reato, l'intervento mira a dare credibilità all'intervento penale, garantendo da un lato la concentrazione della magistratura sulle fattispecie più rilevanti e scongiurando, dall'altro, il rischio che una dilatazione eccessiva dei reati comporta in termini di disincentivo agli investimenti (troppo spesso, la

minaccia di un intervento penale indiscriminato contribuisce ad accrescere le incertezze dei contribuenti e il timore delle conseguenze, anche in termini solo reputazionali).

Analogo consenso non posso che esprimere in merito alla previsione dell'articolo 10 che prosegue l'opera di risistemazione del contenzioso tributario. L'obiettivo, anche in questo caso, è l'efficientamento della tutela giurisdizionale, obiettivo che passa non solo dal potenziamento delle risorse umane disponibili (professionalizzazione della magistratura tributaria e sua redistribuzione territoriale) ma anche dalla riduzione del carico di lavoro dei collegi giudicanti. In linea con gli interventi normativi degli ultimi tempi, è da salutare con favore il ricorso agli istituti deflativi del contenzioso che la legge intende incoraggiare, prevedendo, in particolare, l'introduzione di procedure pregiudiziali per la soluzione delle controversie di modesta entità ed estendendo uno degli istituti deflativi più importanti - la conciliazione giudiziale (ad oggi confinata nel solo giudizio di primo grado) - anche alla fase successiva e al giudizio di revocazione.

Proseguendo questa panoramica generale - prima di entrare più nel dettaglio delle norme che maggiormente toccano l'operatività quotidiana dell'Agenzia - intendo fare un ultimo accenno a quelle disposizioni della delega (artt. 11, 12 e 13) che introducono criteri sostanziali e per certi versi strutturali di modifica della disciplina dei tributi, con particolare riferimento ai redditi d'impresa e lavoro autonomo, all'IVA e alle altre imposte indirette.

Per queste ultime la legge delega si limita - comprensibilmente - a prevedere solo poche linee direttrici essenziali; per l'IVA, infatti, è fondamentale che prosegua l'opera di adeguamento della normativa nazionale alle direttive comunitarie, con particolare riferimento ai regimi

speciali di determinazione dell'imposta e, in vista dei più recenti interventi comunitari, all'introduzione della disciplina del GRUPPO IVA.

Quanto alle altre imposte indirette, abbandonato il progetto, previsto dalla vecchia legge delega n. 80 del 2003, della loro soppressione e sostituzione con una nuova "imposta sui servizi", la legge delega in commento si limita a prevedere la razionalizzazione e il coordinamento della disciplina dei vari tributi. Profonda, a mio avviso, sarà quest'opera di riforma sotto il profilo dell'adeguamento dei presupposti e delle modalità di assolvimento delle imposte a realtà assolutamente sconosciute al legislatore degli anni 70 tenuto conto di quanto, specie negli ultimi anni, si sono accentuate le difficoltà applicative legate a queste imposte; penso, solo per fare qualche esempio, all'assolvimento di una tipica imposta cartolare - l'imposta di bollo - in relazione ai documenti informatici; penso, ancora, alla difficoltà di determinazione del luogo di formazione dell'atto - presupposto di territorialità di vari tributi minori - per i contratti telematici.

Più diffusamente il legislatore della delega si è soffermato sulle imposte dirette; il primo conclamato obiettivo del legislatore è l'unificazione della tassazione sui redditi d'impresa e di lavoro autonomo, sulla scia dell'esperienza di alcuni Paesi europei dove lo studio professionale e le imprese individuali sono assoggettate alla stessa imposizione delle grandi imprese.

Come si realizza tale unificazione? Separando dal reddito d'impresa vero e proprio, assoggettato a un'imposizione proporzionale più bassa, la componente che l'individuo (imprenditore individuale/professionista) ritrae a titolo di remunerazione del proprio contributo lavorativo, assoggettata a un diverso prelievo, a titolo di imposta personale sul reddito delle persone fisiche, con le aliquote marginali proprie.

La delega si prefigge quindi una rigida separazione, nel contesto di un reddito considerato sostanzialmente unitario fino a questo momento, tra la componente imprenditoriale, assoggettata a un prelievo di favore, e quella personale con l'effetto indiretto di:

- incentivare la capitalizzazione dell'impresa, assoggettando la parte di utile investito (ossia non ritratto per motivi personali) a un prelievo più mite; è evidente che questo sistema gioverà in modo particolare alle imprese di più piccola dimensione (maggiormente interessate dalla commistione sfera personale/sfera imprenditoriale);
- garantire un equo trattamento dei redditi di "lavoro atipici" (ossia dei redditi ritratti nella sfera personale dell'imprenditore) rispetto ai redditi da lavoro per così dire "tradizionali".

Nello stesso tempo la delega introduce anche significativi correttivi alla determinazione del reddito d'impresa, nella consapevolezza - conclamata nella stessa relazione illustrativa - che il perpetrarsi delle esigenze di gettito ha portato allo stratificarsi di norme non sempre coordinate con le altre discipline di settore o non sempre rispondenti all'obiettivo di offrire la certezza e la stabilità necessarie per agevolare gli investimenti stranieri nel nostro Paese. Ecco, quindi, che l'articolo 12 individua nominativamente alcune aree di necessario intervento da parte dei decreti delegati:

- sia sotto il profilo della fiscalità interna (il coordinamento della determinazione del reddito d'impresa coi criteri di redazione del bilancio, la riformulazione della disciplina delle perdite su crediti - foriera di innumerevoli difficoltà applicative tanto per i contribuenti quanto per i verificatori - il coordinamento di tutta la disciplina fiscale con gli accordi di ristrutturazione o più in generale con i nuovi istituti introdotti dalla disciplina fallimentare);

- sia sotto quello dei rapporti internazionali (la residenza fiscale, l'imputazione dei redditi delle controllate estere, il rimpatrio dei dividendi provenienti da Paesi a fiscalità privilegiata...).

Conclusa questa veloce carrellata sulle disposizioni della delega, vorrei ora soffermarmi su alcune disposizioni (artt. 5,6,7 e 9) che più profondamente incideranno sull'operatività dell'Agenzia.

Abuso del diritto ed elusione fiscale

Che l'abuso del diritto sia entrato ormai a pieno titolo nel nostro ordinamento è affermazione tanto ricorrente quanto consolidata, esattamente come certo ne è il fondamento, secondo un insegnamento ormai univoco desumibile tanto dalla giurisprudenza comunitaria quanto da quella nazionale.

Che l'abuso del diritto leda il rapporto tra Fisco e contribuente in maniera non meno grave (perché anzi più insidiosa) dell'evasione fiscale è altrettanto noto. Riallacciandomi a quanto affermato al principio di questa relazione, direi proprio che l'abuso del diritto da parte dei contribuenti nei confronti dello Stato è una delle massime espressioni di quella che ho definito "assenza di una vera e propria educazione alla legalità fiscale" e porta con sé la rottura definitiva e insanabile di quel patto di reciproca e leale collaborazione tra Fisco e contribuenti verso il quale occorre sempre più muoversi.

Sul tema dell'abuso sono intervenuto più volte al fine di ribadire un concetto a mio avviso chiaro ed essenziale, oggi ancor di più che nel passato; perché si addivenga a un rapporto leale tra amministrazione e amministrati questi ultimi non devono abusare del diritto nella stessa misura in cui la prima non può abusare dell'abuso.

La questione è quella, difficile, di individuare l'esatto punto di equilibrio tra chi - come noi - è istituzionalmente preposto al controllo della legalità dei comportamenti e chi - il contribuente - tendendo naturalmente e lecitamente verso la corretta minimizzazione del carico fiscale, deve conoscere preventivamente cosa è vietato e cosa non lo è, al fine di compiere scelte ponderate e consapevoli.

Da qui l'ormai nota necessità di una codificazione; e questo non solo perché, come spiegherò a breve, la legge può dissipare molti dubbi in merito ai controversi aspetti attuativi della disciplina (presupposti, procedura, garanzie, sanzioni), ma soprattutto perché solo la legge può dare un fondamento certo tanto alle scelte dei privati (che sarebbero così messi nelle condizioni di predeterminare serenamente le conseguenze delle loro scelte) quanto all'azione di controllo dell'amministrazione.

Non ho mai nascosto, infatti, l'imbarazzo di un'amministrazione lasciata nelle condizioni di ricorrere senza regole certe all'abuso del diritto; penso alle difficoltà degli uffici operativi, quotidianamente in contatto con una variegata realtà, nella quale si nascondono comportamenti insidiosi non immediatamente percepibili; penso al rischio (quasi alla "tentazione") di accertamenti meramente prudenziali in presenza di fattispecie di dubbia elusività, fondati principalmente sul timore di contestazioni da parte degli organi preposti al controllo dell'operato dell'amministrazione.

Penso, nello stesso tempo, al circolo vizioso che può innescarsi: la sensazione di "vessazione" da parte contribuenti onesti, convinti della onestà e trasparenza delle loro (non sempre agevoli) scelte, la sottrazione di tempo e risorse, a danno della repressione dei comportamenti realmente dannosi, col conseguente rischio di impunità, il danno reputazionale di un'amministrazione ritenuta troppo spesso non in grado di svolgere

serenamente la sua missione.

Ecco perché di fronte alle previsioni dell'articolo 5 non posso che manifestare con entusiasmo il mio apprezzamento; e ciò non perché siano mai mancati pregevoli tentativi di codificazione in ordine alla nozione e alla disciplina in tema di abuso, ma perché la sua previsione, all'interno della delega, conferma il ruolo chiave che questo istituto assume nel panorama fiscale nazionale.

Sul contenuto della delega resta sostanzialmente poco da dire: occorre, da parte dei decreti delegati, intervenire su aspetti specifici, quale, in primis, la difficile definizione di condotta abusiva quale uso distorto di strumenti giuridici idonei a ottenere un risparmio d'imposta.

In questo la delega si preoccupa condivisibilmente di preservare la libertà di scelta dei contribuenti fissando alcuni elementi "chiave" nella elaborazione della nozione di condotta abusiva; l'operazione abusiva non è in sé civilisticamente illecita o vietata, ma ne sono solo inopponibili gli effetti fiscali; lo scopo prevalente dell'operazione deve essere quello di ottenere un vantaggio fiscale, in assenza di ragioni extrafiscali di un certo peso (eventualmente anche solo in termini di efficientamento organizzativo, strutturale e funzionale dell'azienda); la disciplina applicativa contempla una serie di garanzie a favore del contribuente, costruite sulla falsariga di quanto attualmente previsto dall'articolo 37 bis del DPR 600/73.

Gestione del rischio aziendale, governance e tutoraggio fiscale

Il secondo degli aspetti che tocca profondamente l'attività dell'Agenzia e si muove lungo una direttrice cui, alla luce di recenti interventi normativi, già da tempo ho invitato i miei uffici e le mie strutture è la previsione del

rafforzamento della cooperazione tra amministrazione e contribuenti.

La relazione illustrativa alla legge delega si sofferma, in particolare, su uno dei molteplici profili, dettagliatamente individuati dall'articolo 6, di tale cooperazione, quello delle enhanced relationship raccomandato dall'OCSE, sub specie della previsione di sistemi aziendali di gestione e controllo del rischio fiscale pensati principalmente per i soggetti di grandi dimensioni.

La relazione stessa enfatizza, infatti, l'importanza del processo che porta, da un lato, a inglobare nella struttura dell'impresa la funzione di gestione del rischio fiscale e, dall'altro, a modificare profondamente il sistema di controlli dell'amministrazione, che presumibilmente non verteranno più sul corretto adempimento di singoli obblighi fiscali, ma sulla affidabilità, lealtà e trasparenza del sistema di governance aziendale adottato.

Si tratta certamente di un cambiamento radicale che non esaurisce, a mio avviso, la portata profondamente innovativa dell'articolo 6 e del principio di cooperazione che questo intende introdurre.

Nell'articolo 6, infatti, c'è di più. Ci sono le enhanced relationship (corredate dalla previsione della possibilità di introdurre anche semplificazioni o misure agevolate per i grandi contribuenti virtuosi), ma c'è anche il tutoraggio delle imprese di medie dimensioni e dei contribuenti persone fisiche in termini di ausilio nella predisposizione delle dichiarazioni, nel calcolo delle imposte da versare o, più in generale, nell'espletamento materiale degli adempimenti fiscali.

Sono anni ormai, e se ne vedono sempre più i risultati, che l'Agenzia, nell'ambito delle sue funzioni, lavora in questa direzione.

Abbiamo ricercato soluzioni interpretative volte a evitare che gli errori formali dei contribuenti, quelli che non incidono sul versamento dei tributi e non ostacolano le attività di controllo, comportino per i cittadini inutili

iter burocratici e, nello stesso tempo, un inutile dispendio di risorse per l’Agenzia; abbiamo potenziato i servizi erogati, pur a fronte di un incremento significativo del numero dei contribuenti che accedono ai nostri sportelli; abbiamo incentivato il ricorso ai servizi telematici (tra i tanti, offriamo il rilascio di certificati, la registrazione dei contratti di locazione, la richiesta della sostituzione del codice fiscale), abbiamo cercato di rendere più efficienti e veloci molti processi di gestione dei principali tributi (liquidazione delle dichiarazioni ed erogazione dei rimborsi in primis).

Non posso dimenticare, ancora, la significativa esperienza del tutoraggio, introdotto dall’articolo 27 del DL 185, previsto per imprese con volume d’affari o ricavi originariamente non inferiori a 200 milioni (cifra a oggi abbassata a 100 milioni di euro). Tale tutoraggio, a metà strada tra le attività di controllo e quelle tendenti a rafforzare la cooperazione tra Fisco e contribuente (anche al fine di innalzare il grado di adeguamento spontaneo), si sostanzia nel monitoraggio dei comportamenti fiscali posti in essere dai contribuenti attraverso l’utilizzo di approcci differenziati in funzione delle caratteristiche delle attività svolte.

Infine siamo ancora seriamente impegnati nell’attuazione di quella che potrei definire la prima tappa del percorso cui sta pensando il legislatore delegato, il regime della cosiddetta “trasparenza” del DL 16/2012 che, pur essendo alimentata dall’ulteriore aspetto della premialità del comportamento del contribuente virtuoso, si pone in una linea di netta continuità con le misure contemplate dall’articolo 6, comma 3, della legge delega.

Una notazione a parte, pur nel contesto delle misure di rafforzamento della cooperazione, merita il richiamo alla disciplina degli interpelli, alla cui

razionalizzazione tende il comma 4 dell'articolo 6.

Strumento già conosciuto prima dello Statuto dei diritti del contribuente (sotto le forme dell'interpello antielusivo - legge 413/91 - e dell'interpello per la disapplicazione delle norme antielusive - articolo 37 bis, comma 8, DPR 600/73), l'istituto ha avuto una rapidissima proliferazione a seguito della sua generalizzazione perdendo, in taluni casi, la sua natura di strumento a disposizione del contribuente per conoscere preventivamente il parere dell'amministrazione su un caso concreto e personale.

Mi preme sottolineare due aspetti principali sui quali la legge delega, condivisibilmente, si è soffermata: l'omogeneità della disciplina e la necessità di creare un coordinamento chiaro dell'istituto con la successiva fase giurisdizionale.

Omogeneità. Obiettivo difficile ma perseguibile. Vero è che il nostro sistema conosce diversi tipi di interpello, introdotti nel corso degli anni, in ragione del fatto che diversi sono gli effetti che le istanze (e le risposte) producono; ci sono gli interpelli eminentemente interpretativi, ci sono gli interpelli "interpretativi sull'elusione" (che si pongono in un rapporto di specie a genere coi primi) e ci sono gli interpelli disapplicativi (che pur non perdendo mai la loro natura di pareri resi dall'amministrazione, come tali non vincolanti, manifestano l'avviso dell'Agenzia in ordine a una fattispecie per la quale la legge è alquanto chiara: un componente non è deducibile, un credito non è utilizzabile, un'agevolazione non è invocabile, etc). Pur nella specificità delle tipologie, altrettanto vero è che uniformare le procedure è possibile, sia per quanto riguarda l'individuazione delle strutture competenti, sia per quanto attiene ai tempi e alle modalità di comunicazione delle risposte.

Tutela giurisdizionale. Obiettivo necessario. All'indomani dell'entrata in

vigore dello Statuto dei diritti del contribuente nessuno aveva mai messo in dubbio che l'interpello, in quanto parere dell'amministrazione, fosse un atto non impugnabile. E ciò non tanto per il principio di tassatività (vera o presunta) degli atti impugnabili dinanzi alle commissioni tributarie (tra i quali non sarebbe nominativamente indicato l'interpello) quanto per l'assenza di lesività della risposte alle istanze di interpello.

Questo assioma - che, come anticipato, appariva quasi incontestabile - oggi è sempre più spesso messo in discussione (purtroppo anche a opera della giurisprudenza di legittimità). È comprensibile che l'aumento delle tipologie di interpello (e soprattutto delle fattispecie in relazione alle quali l'istanza può essere presentata) abbia creato un forte disorientamento tra gli operatori; ma, a maggior ragione, in un momento caratterizzato dalla ricerca di soluzioni concordate e di strumenti di deflazione del contenzioso, il ricorso avverso gli interpelli diviene una realtà sempre più preoccupante.

Sono fermamente convinto che l'interpello non possa perdere la sua natura di parere; e in questo senso non depone solo la legge, ma ancor prima i modi e i tempi di elaborazione delle risposte. L'interpello, infatti, non esaurisce né in alcun modo si sovrappone con le attività di controllo che sono regolate da altri principi (tra le tante considerazioni, basti pensare che le attività di controllo non sono mai avviate su impulso di parte), da altre tempistiche (i controlli, per definizione, non sono mai preventivi), nonché da altre finalità.

Mi aspetto quindi che l'attuazione della legge delega porti a tracciare una disciplina più semplice e uniforme di quella attuale, senza che ciò faccia perdere di specificità alle singole tipologie di interpello, in grado di orientare meglio tanto le scelte dei contribuenti quanto l'avviso della

giurisprudenza che, come anticipato, negli ultimi anni si è rivelata incline a riconoscere l'immediata impugnabilità delle risposte all'interpello.

Semplificazione

Altro importantissimo capitolo della legge delega è quello concernente la semplificazione dei regimi e degli adempimenti fiscali.

Ho già avuto modo di affermare che serve un cambiamento "culturale" da parte di tutti, contribuenti e amministrazione.

Se ciò è vero, va detto però che la complessità del sistema fiscale non giova in tale direzione, nella misura in cui solo da un sistema normativo chiaro possono nascere modelli di dichiarazione alla portata di tutti e/o adempimenti facili da porre in essere.

Dalla semplificazione discenderebbe, infatti, un effetto complessivamente positivo per il sistema: risparmio di tempo e costi per i contribuenti, che si sentirebbero meno vessati dall'amministrazione, più risorse disponibili per l'Agenzia, meno impegnata a coordinare una massa di informazioni, a volte già disponibili o comunque superflue.

Rafforzamento dell'attività conoscitiva e di controllo

Non posso che chiudere con un'ultima notazione relativa alla norma dell'articolo 9 dedicata all'attività conoscitiva e di controllo.

Costante deve essere la ricerca dell'equilibrio tra la tutela della sfera del contribuente e l'esigenza, costituzionalmente garantita, alla esplicazione delle attività di verifica fiscale.

In questo senso, ritengo che non debba mai arrestarsi la ricerca e il

potenziamento delle cosiddette misure “preventive” ossia quelle che offrono all’amministrazione una serie di informazioni utili che diversamente essa potrebbe acquisire ricorrendo alle tradizionali attività ispettive, indubbiamente più invasive.

In questa direzione la legge delega ha pensato di proseguire nel percorso, già avviato dal decreto Salva Italia, di limitare l’uso del contante.

La legge delega pensa, ancora, al ricorso alla fatturazione elettronica, rispetto alla quale l’Agenzia si è già impegnata nella ricerca di soluzioni estremamente flessibili.

La stessa delega pensa, infine, all’utilizzo delle informazioni reperibili nelle banche dati che l’Agenzia ha a sua disposizione, utilizzo che può costituire un importante strumento di riduzione dei controlli; è per questo che lavorare nella direzione auspicata dalla delega al fine di implementare tali informazioni (anche mediante il rafforzamento della cooperazione con altri soggetti) non può che essere salutato con estremo favore.

Venendo alle disposizioni che disciplinano nello specifico le modalità di effettuazione dei controlli, di maggior rilievo è la previsione contenuta nella lettera b) dell’articolo 9 che, oltre a sancire il principio della riservatezza dell’attività di controllo fino alla chiusura del procedimento di accertamento, richiama il principio della “minimizzazione” dei controlli e in particolare della loro invasività (specialmente quando le verifiche interferiscono con lo svolgimento delle attività economiche), il principio della proporzionalità rispetto all’obiettivo conseguito, il potenziamento del contraddittorio precontenzioso che da strumento episodico (penso, ad esempio, alla storica centralità del contraddittorio nella disciplina dei coefficienti, parametri e attualmente degli studi di settore) deve diventare tendenzialmente paradigma generale di riferimento.

Non si tratta certamente di assolute novità nel sistema; penso alle garanzie fissate dall'articolo 12 dello Statuto dei diritti del contribuente o al recente intervento del decreto Salva Italia sulle disposizioni del DL 70/2011 disciplinanti le attività di verifica, che ha portato alla codificazione del principio di "concentrazione" e di coordinamento dei controlli da parte di tutti i soggetti interessati.

Credo tuttavia che la loro previsione, a opera della legge delega, valga, come accennato anche prima, a conferire loro dignità di principi portanti in questa fase di riforma del sistema fiscale.