

**Sintesi della relazione  
di  
Massimo Miani  
(Presidente Consiglio nazionale Dottori commercialisti ed Esperti  
contabili)**

Gli Stati Generali dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili costituiscono il principale appuntamento annuale di confronto, ampio e partecipato, della categoria e rappresentano la sede naturale ove elaborare le priorità programmatiche da portare all'attenzione della politica e delle istituzioni del Paese.

L'appuntamento cade quest'anno nel pieno della campagna elettorale per il rinnovo del Parlamento e diviene dunque, a maggior ragione, centrale il dialogo con le forze politiche che si propongono di guidare il Paese nella prossima legislatura.

Non vogliamo sicuramente interferire né esprimere giudizi sulle proposte formulate dalle varie forze politiche in campo, ma siamo comunque interessati ad **ascoltarle oggi dai diretti interessati**. L'evento odierno, però, deve servire anche per poter **esprimere la nostra opinione** su alcuni problemi strutturali che, se non risolti, rischiano a nostro avviso di affossare il Paese.

Siamo infatti convinti che, ora più che mai, la politica debba dimostrare di saper **ascoltare le istanze** provenienti dalle **parti sociali qualificate**, poiché solo da un ascolto ragionato può derivare la costruzione di un programma che tenga concretamente conto dei contributi che i diversi attori del sistema sono pronti a fornire.

L'invito ai diversi leader politici a intervenire e partecipare non è dunque volto soltanto a conoscere il punto di vista delle diverse forze politiche in campo, ma anche e soprattutto a **far conoscere alcuni aspetti fondamentali della nostra professione** che richiedono **interventi normativi urgenti** e che, per l'ampiezza degli interessi coinvolti, non possono e non devono essere considerati il risultato di mere istanze di parte.

A nostro modo di vedere, uno dei più gravi problemi strutturali del nostro Paese è la **Babele normativa e fiscale** che da troppi anni ormai attanaglia **imprese e professionisti**, generando complicazioni e costi sempre più insostenibili.

#### **LA BABELE FISCALE**

*Il nostro sistema fiscale assomiglia sempre più ad una Babele. Lo confermano i dati riferiti all'**ultimo decennio**, messi in fila in uno studio della Fondazione nazionale dei commercialisti.*

*Dal **2008 al 2017** sono state emanate **10 Leggi di Bilancio**, per un totale di **5.795 commi**, che tuttavia non sono bastate per la tenuta dei conti pubblici, essendosi resa necessaria l'approvazione di ben **22 Manovre correttive**, composte da altri **4.006 commi**. Ogni Legge di Bilancio porta inoltre con sé una mole consistente di decreti attuativi da varare. Considerando soltanto l'ultima Legge di Bilancio, quella relativa al **2018**, essa richiede un voluminoso pacchetto di ben **189 decreti attuativi**. Se consideriamo il periodo **2013-2016**, il numero di tali decreti è risultato pari a circa **430**.*

*Ci sono poi le **riforme fiscali**. Per l'ultima in ordine di tempo, quella del **2014**, sono stati emanati, tra il **2014 e 2015**, **11 decreti legislativi** di attuazione, corrispondenti ad un totale di **168 articoli e 490 commi**.*

*Sempre negli ultimi 10 anni, sono stati inoltre emanati ben **8 Decreti-Legge "Milleproroghe"**, che corrispondono ad un totale di **153 articoli e 743 commi**.*

*Altrettanto imponente è la mole di documentazione fiscale che è piovuta addosso a contribuenti e professionisti negli ultimi dieci anni anche con i **provvedimenti e i documenti di prassi emessi dall'Agenzia delle entrate, dalla Guardia di Finanza e dal Ministero dell'Economia**. In particolare, sono stati emanati **4.367 documenti di prassi**, per un totale di **57.571 pagine**. Nello specifico, soltanto nell'anno appena concluso, il **2017**, sono state pubblicate dall'Agenzia delle entrate **28 Circolari**, per un totale di **1.182 pagine**, **161 Risoluzioni**, per un totale di **823 pagine**, e **239 Provvedimenti**, per un totale di **1.073 pagine**.*

Ma vi sono stati anni, quale il **2008**, in cui dalla sola Agenzia delle Entrate sono state emanate **62 Circolari**, per un totale di **1.305 pagine**, **482 Risoluzioni**, per un totale di **2.373 pagine** e **204 Provvedimenti**, per un totale di **2.298 pagine**.

A tale mole di prassi amministrativa, deve poi aggiungersi **lagiurisprudenza di merito e di legittimità** in ambito tributario. Il numero dei **ricorsi** definiti dal **2009 al 2017** è molto rilevante, essendo pari a **2.158.299** nelle Commissioni tributarie provinciali, a **493.248** in quelle regionali e a **73.966** in Cassazione, per un totale di più di **3 milioni** di pronunciati in **10 anni** (mediamente, dunque, circa **300 mila all'anno**).

In questo scenario, la **Grande Recessione** mondiale, che ha colpito nel **2009** anche il nostro Paese già afflitto da problemi di bassa crescita economica, ci ha portati sull'orlo del precipizio con la crisi del debito sovrano nel 2011. Il **debito pubblico**, che nel 2007 era sceso sotto al **100% del PIL**, è poi risalito repentinamente fino a raggiungere il record storico del **132% nel 2016**.

Per far fronte a tale problema, la **pressione fiscale** è aumentata fino a raggiungere il record storico del **43,6% nel biennio 2012-2013**, con un incremento di **4,5 punti di PIL rispetto al 2005**.

Le conseguenze sono note a tutti: il crollo del Prodotto interno lordo, la distruzione di posti di lavoro, l'impennata dei fallimenti, a cui dobbiamo aggiungere l'aumento record dell'economia sommersa e dell'evasione fiscale misurata attraverso il tax gap.

Nel 2014 in Italia si registrano i livelli più elevati di **economia sommersa e tax gap: 196 miliardi, pari al 12,1% del PIL per l'economia sommersa, e 99,4 miliardi, pari al 6,1% del PIL per il gettito evaso**.

La Commissione per la misurazione dell'evasione fiscale istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze mostra come oltre un terzo del gettito evaso sia attribuibile al tax gap Iva.

La crisi economico-finanziaria in atto e l'elevato livello di pressione fiscale hanno indotto lo Stato a rilanciare la strategia di lotta all'evasione fiscale, puntando dritto alla riduzione del tax gap Iva. È indubbio come la maggior parte delle misure adottate dal 2015 in poi sia rivolta in questa direzione. Sommando il gettito atteso di tutte le misure di contrasto all'evasione previste dalle manovre finanziarie per gli anni **2015-2018** con proiezioni fino al **2020 si raggiunge la cifra imponente di 50 miliardi di euro**.

Questa strategia, che diventa essenziale per gli equilibri di bilancio della finanza pubblica, presenta due grossi problemi che non sono stati adeguatamente presi in considerazione, vale a dire:

1. l'**indeterminatezza delle stime** relative al recupero di gettito evaso sempre approssimative e prive di validi fondamenti;
2. il riflesso delle misure introdotte in termini di nuovi adempimenti fiscali che presentano, invece, **costi certi e incrementali per imprese e professionisti**.

Sull'indeterminatezza delle stime del gettito atteso dalla lotta all'evasione si è autorevolmente espressa la **Banca d'Italia** che, più volte, ha ammonito il Governo in merito all'aleatorietà di queste stime sulle quali poggia una parte considerevole delle singole manovre finanziarie.

*“È dunque ragionevole, sulla base dell'esperienza, attendersi effetti positivi dalle misure di contrasto all'evasione. Tuttavia la stima di tali effetti resta per forza di cose incerta. Basare una quota significativa delle coperture su tali introiti, come avviene per gli anni successivi al 2018, comporta un elemento di rischio; esso andrà tenuto presente nel monitorare nel corso del tempo l'evoluzione effettiva dei conti”.*

(Audizione preliminare all'esame della manovra economica per il triennio 2018-2020.

Testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia Luigi Federico Signorini - 7 novembre 2017)

A riprova della indeterminatezza di queste stime, è sufficiente ricordare che, come già evidenziato nel box “Babele fiscale”, tra il 2008 e il 2017, oltre alle ordinarie manovre di bilancio annuali, si sono rese necessarie ben 22 manovre correttive (in media tre all'anno).

Per renderci conto dell'effetto combinato della Babele fiscale e della nuova strategia di contrasto all'evasione fiscale costruita tramite quell'impianto articolato di misure quali **Reverse charge, Split payment, Stretta alle compensazioni fiscali, Trasmissioni periodiche delle Liquidazioni Iva e**

**delle Comunicazioni dati fatture emesse e ricevute**, fino all'introduzione della **fatturazione elettronica obbligatoria** prima nei confronti della P.A. e, in un prossimo futuro, anche tra privati, abbiamo chiesto alla nostra Fondazione di calcolare i costi degli adempimenti fiscali prima e dopo l'introduzione di queste misure e, in particolare, del nuovo spesometro.

Lo scorso anno, la Fondazione, anche attraverso la consultazione, tramite due sondaggi, di **oltre 10 mila commercialisti**, ha stimato come l'impatto in termini di costo tra il 2015 e il 2017 sia stato imponente. Costi certi che, si sottolinea, non figurano nelle relazioni tecniche di accompagnamento alle manovre, ma che non possono essere trascurati nel momento in cui si mettono in campo tali misure.

Il costo complessivo degli **adempimenti fiscali** per tutte le imprese e i professionisti, pari a circa **6 milioni di soggetti nel periodo considerato**, è variato, secondo le stime FNC, **da 58,1 a 60,4 miliardi di euro circa**, con un incremento in valore assoluto di **2,4 miliardi** di euro, corrispondente a una media di **514 euro**, passando da **9.577 euro a 10.091 euro** per singolo contribuente.

L'aumento del costo degli adempimenti per le imprese, come hanno dimostrato ampiamente le indagini svolte presso i singoli studi professionali e basate su un campione amplissimo di commercialisti, si traduce per questi ultimi in una perdita economica generata dall'impossibilità, in molti casi, di recuperare i maggiori costi a causa di rapporti consulenziali gestiti tramite compensi di natura forfettaria.

Lo scorso mese di dicembre, relativamente all'introduzione del nuovo spesometro, è stata stimata una perdita per ogni studio pari, in media, a **1.600 euro** che equivale a circa **113 milioni complessivi** per l'intera platea dei Commercialisti.

Questi numeri dimostrano chiaramente che i problemi strutturali del nostro Paese non si possono combattere **scaricando oneri e responsabilità su soggetti privati**, costringendoli tra l'altro a fare investimenti che, il più delle volte, non sono compatibili e proporzionati rispetto alle loro dimensioni e alla loro organizzazione, come nel caso della **normativa antiriciclaggio** ovvero, nell'immediato futuro, della fatturazione elettronica.

**Non si può pretendere che i Commercialisti lavorino gratuitamente per lo Stato**, gravandoli di responsabilità e sottoponendoli ad obblighi anche pesantemente sanzionati, per poi **ignorarli ogni qualvolta chiedono misure e interventi per favorire la propria crescita (vd. specializzazioni)** ovvero quando lo Stato adotta misure di **incentivazione anche finanziaria**, dalle quali sono il più delle volte esclusi.

Eppure il contributo della nostra Professione al processo di sviluppo del Paese non è mai mancato e i numeri lo testimoniano.

## **IL PESO E IL RUOLO DEI COMMERCIALISTI**

*Il fisco digitale è cresciuto in Italia in maniera esponenziale negli ultimi anni. Il flusso documentale transitato attraverso il canale Entratel dell'Agenzia delle Entrate è passato da **100,3 milioni del 2014 a 183,3 milioni del 2017 raddoppiando quasi in soli tre anni.***

*A questo, bisogna aggiungere i documenti inviati all'Agenzia delle Entrate tramite il Sistema di Interscambio che, soltanto nei confronti della Pubblica Amministrazione, corrispondono, in totale, a **oltre 85 milioni di fatture emesse in formato elettronico** nonché le liquidazioni periodiche Iva pari a circa 12 milioni in un anno e ai dati delle fatture emesse e ricevute pari a circa **1,3 miliardi in un anno.***

*Lo scorso anno i soli Commercialisti hanno trasmesso all'amministrazione finanziaria **78,9 milioni** di documenti digitali attraverso il canale Entratel.*

*Dei quasi **119mila iscritti all'Albo**, i commercialisti abilitati al canale Entratel sono oltre **95mila.***

*Protagonisti assoluti nei rapporti con l'amministrazione finanziaria, inviano ben il **76% dei modelli relativi alle dichiarazioni dei redditi e l'81% delle dichiarazioni delle società di capitale**, occupandosi dell'assistenza contabile e fiscale di oltre 4 milioni di contribuenti tra imprese e professionisti.*

*Il risparmio di **2,3 miliardi** di euro dei costi di gestione dell'Amministrazione finanziaria italiana registrato dall'Ocse negli ultimi anni si è tradotto quasi interamente in un maggior costo per i Commercialisti, costretti ad adeguare l'organizzazione dei propri studi professionali alle nuove tecnologie. In sostanza lo Stato risparmia grazie al lavoro dei commercialisti.*

*Secondo le stime della Fondazione nazionale della categoria, negli studi professionali dei commercialisti operano oltre **370 mila addetti** per un valore aggiunto complessivo di quasi **24 miliardi di euro**, pari all'**1,6% del Pil** del nostro Paese.*

*Sono i numeri importanti di una categoria che chiede rispetto e attenzione.*

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

Numeri che, tuttavia, dovrebbero indurre le istituzioni a coinvolgere maggiormente la nostra Professione nel momento in cui si adottano le scelte che impattano sul sistema economico.

Abbiamo sempre offerto il nostro contributo di idee e, anche in questa occasione, intendiamo ribadire alcune proposte, da tempo all’attenzione della politica, che riteniamo cruciali per uno sviluppo del Paese più organico e duraturo e, per quanto ci riguarda più da vicino, per una migliore valorizzazione e crescita della nostra Professione.

## **PER UN FISCO MIGLIORE**

### PROPOSTA N. 1

#### ***Fatturazione elettronica come opportunità e non come obbligo***

Trasformazione dell’obbligo di fatturazione elettronica in facoltà o per lo meno suo accompagnamento con regime premiale per chi se ne avvale e al contempo traccia tutte le movimentazioni finanziarie di importo superiore a 500 euro e si dota di visto di conformità su tutte le dichiarazioni annuali presentate.

### PROPOSTA N. 2

#### ***Gradualità nell’introduzione dell’obbligo di fatturazione elettronica tra privati***

Scaglionamento della decorrenza del nuovo obbligo di fatturazione elettronica tra privati: 2019, le sole società quotate e altri soggetti con più di 250 dipendenti; 2020, soggetti con più di 50 dipendenti; 2021, soggetti con più di 10 dipendenti; 2022, tutti gli altri soggetti di minori dimensioni.

### PROPOSTA N. 3

#### ***Istituzione di un’Autorità indipendente di Garanzia del Contribuente***

Istituzione di un’Autorità indipendente di Garanzia del Contribuente, posta a tutela del rispetto dei principi dello Statuto dei diritti del Contribuente, dotata di poteri sanzionatori e coercitivi, a cui affidare la competenza su gestione di interpelli, adesione e mediazione, in modo da assicurare l’effettiva terzietà di tali istituti.

### PROPOSTA N. 4

#### ***Rinuncia ad utilizzare norme anti evasione o elusione come coperture preventive***

Le misure di matrice antievasiva e antielusiva, specie quelle che consistono nell’introduzione di nuovi adempimenti fiscali, non devono mai essere cifrate quali coperture di altre misure di spesa inserite nel medesimo veicolo normativo.

### PROPOSTA N. 5

#### ***Inclusione di imprese e professionisti nelle commissioni che redigono rapporti fiscali***

Inclusione dei rappresentanti di imprese e professionisti, a fianco dei rappresentanti delle istituzioni e del mondo accademico, nella commissione nominata dal Ministro dell’Economia e delle Finanze per la stima dell’evasione fiscale e istituzione con analoga composizione di una commissione per la stima dei costi per i contribuenti e benefici per l’Erario di ciascun adempimento fiscale vigente.

## **PER UNA PROFESSIONE MIGLIORE**

### **Antiriciclaggio**

#### PROPOSTA N. 6

Semplificazione degli adempimenti formali imposti dalla normativa antiriciclaggio, con particolare riguardo agli studi professionali di minori dimensioni.

### **Specializzazioni professionali**

#### **PROPOSTA N. 7**

Riconoscimento legale delle aree di specializzazione professionale: proposta di modifica dell'ordinamento professionale di cui al D.Lgs. n. 139/2005 mediante inserimento dell'art. 39-bis («specializzazioni»).

### **Equo compenso**

#### **PROPOSTA N. 8**

All'introduzione della norma sull'equo compenso deve seguire una revisione dei parametri ministeriali previsti dal D.M. 140/2012 secondo criteri maggiormente idonei a remunerare adeguatamente le prestazioni professionali, anche in relazione alle funzioni svolte a tutela della fede e dell'interesse pubblico.

### **Controlli e responsabilità del collegio sindacale**

#### **PROPOSTA N. 9**

Maggiore diffusione della cultura dei controlli del collegio sindacale.

#### **PROPOSTA N. 10**

Limitazione della responsabilità del collegio sindacale mediante ancoraggio della medesima all'effettivo contributo svolto nella causazione del danno.

### **Revisione legale**

#### **PROPOSTA N. 11**

Attribuzione al CNDCEC della delega per la gestione del registro dei revisori legali e del registro del tirocinio attraverso la stipula di una convenzione con il MEF ai sensi dell'art. 21 D.Lgs. n. 39/2010.

### **Finanza**

#### **PROPOSTA N. 12**

Iscrizione dei commercialisti presso l'Organismo dei Consulenti Finanziari (OCF) nella sezione dei Consulenti Finanziari Autonomi previo superamento di una prova valutativa semplificata.