



SENATO DELLA REPUBBLICA  
6<sup>A</sup> COMMISSIONE PERMANENTE  
FINANZE E TESORO

*Proposta di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*

*La digitalizzazione del Fisco*

Audizione del  
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

*Roma, 4 marzo 2021*

---

---

---

## INDICE

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE .....	3
2. L'INCESSANTE SVILUPPO DEL FISCO TELEMATICO E IL CONTRIBUTO DEI COMMERCIALISTI .....	4
3. I FATTORI DI COMPLESSITÀ NEL RAPPORTO FISCO-CONTRIBUENTE E LA RIFORMA FISCALE .....	6

---

## 1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

innanzitutto consentiteci di esprimere, come sempre, il più vivo ringraziamento per questa convocazione in cui poter svolgere alcune riflessioni sulle opportunità e le prospettive che la proposta di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (di seguito, "PNRR") offre con riferimento alla Riforma fiscale, che rappresenta una delle tre riforme di contesto individuate nel Piano, unitamente a quella in materia di Pubblica Amministrazione e Giustizia.

In particolare, ci è stato richiesto di fornire un quadro sullo stato della digitalizzazione del sistema tributario italiano e sulle prospettive di sviluppo di questo fondamentale settore della vita del nostro Paese, formulando le proposte ritenute prioritarie per un Fisco più equo, semplice ed efficiente.

Come ha puntualmente osservato il senatore Pittella nella sua relazione introduttiva *"La missione digitalizzazione e modernizzazione della pubblica amministrazione si fonda sulla costruzione di un'infrastruttura digitale basata sul cloud e sulla gestione di basi dati, sul principio di utilizzare le informazioni che una volta sola sono immesse nel sistema informativo pubblico. Risulta apprezzabile il principio di incrementare la sicurezza delle banche dati così come la interoperabilità delle banche dati. Si tratta di criteri trasversali che risultano efficaci come criteri di costruzione dell'infrastruttura digitale"*.

Tuttavia, come rilevato dallo stesso senatore Pittella, tra le missioni e gli obiettivi del Piano non è menzionata l'amministrazione fiscale (nelle varie componenti delle Agenzie e del Dipartimento delle finanze).

Analogamente, il settore della giustizia, pur ricevendo una grande attenzione in termini di investimenti per aumentarne l'efficienza e per incrementare la produttività in termini di riduzione dei tempi della giustizia, non contiene alcuna indicazione in merito alla giustizia tributaria.

Scelte meditate o gravi dimenticanze?

Ci verrebbe da dire scelta meditata la prima e grave dimenticanza la seconda, perché, se è vero, come rivendicano da anni i suoi stessi vertici, che l'Amministrazione finanziaria italiana è una delle più tecnologicamente avanzate a livello mondiale, è del tutto normale che nel piano di digitalizzazione della pubblica amministrazione si dia la priorità ad altri settori; mentre è evidente che l'amministrazione della giustizia tributaria continua a essere inopinatamente considerata una vera e propria Cenerentola delle giurisdizioni.

Va detto che l'integrazione e la razionalizzazione delle banche dati pubbliche in materia economica e finanziaria rappresentano, ormai da tempo, gli strumenti principali per la realizzazione di obiettivi prioritari per il nostro Paese.

La necessaria azione di contrasto all'evasione fiscale e l'altrettanto importante azione di riduzione degli adempimenti a carico dei contribuenti possono infatti essere implementate, con maggiore efficacia, soltanto attraverso un'adeguata circolarità e interoperatività delle informazioni e dei dati contenuti in tali banche dati.

Il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili (d'ora in avanti, CNDCEC), nell'ambito della sua attività istituzionale, ha sempre sostenuto la necessità di un rafforzamento del processo di integrazione delle banche dati pubbliche, ma ha anche puntualmente denunciato la tendenza a "scaricare" sui cittadini-contribuenti, e indirettamente sui professionisti che li assistono, i costi e le complessità procedurali che tale processo, inevitabilmente, comporta.

---

Nei conti pubblici tali costi, naturalmente, non sono misurati, ma è indubbio che essi gravano sempre più fortemente sugli operatori economici, i quali li sostengono, in taluni casi, nell'esclusivo interesse dello Stato, derivando gli stessi da adempimenti introdotti unicamente per esigenze di controllo dell'Amministrazione finanziaria, come di recente accaduto con i nuovi obblighi di fatturazione elettronica nelle operazioni tra privati e le comunicazioni dei dati degli oneri sostenuti dai contribuenti per consentire all'Agenzia delle entrate di predisporre la dichiarazione dei redditi precompilata.

La valutazione dell'utilità per il sistema Paese di tali adempimenti non può pertanto basarsi, come oggi normalmente avviene, soltanto sulle stime di gettito che si prevede (a volte troppo ottimisticamente) di realizzare, ma deve tenere in debito conto il costo complessivo per la collettività che dagli stessi deriva, in termini sia economici che di risorse, tempi e procedure necessarie, in un'analisi costi-benefici più ad ampio spettro e ponderata.

Non va infatti dimenticato che i costi degli adempimenti e le criticità delle procedure gravano fortemente sul già elevato livello del costo dei servizi pubblici, espresso in termini di imposte, tasse e contributi da versare per assicurarsi la disponibilità di detti servizi, il tutto a svantaggio della fiducia e della leale collaborazione su cui deve basarsi il rapporto Stato-Cittadino.

Negli ultimi tre anni il processo di digitalizzazione e informatizzazione del Fisco ha ricevuto una ulteriore accelerazione con l'implementazione di nuove procedure, servizi e, nondimeno, nuovi adempimenti, tra cui si segnalano i già richiamati obblighi di fatturazione elettronica e di invio dei dati per la dichiarazione dei redditi precompilata che verrà accompagnata, da quest'anno, dalla precompilazione anche dei registri e della dichiarazione annuale IVA.

In tale contesto, la proposta di PNRR, attualmente all'esame del Parlamento, impone una riflessione sull'effettivo stato di realizzazione di tale processo, sulle criticità da risolvere e, in un'ottica di più lungo periodo, sugli sviluppi da perseguire, in una materia che risulta di particolare importanza non solo per la Professione che questo Consiglio Nazionale rappresenta (costituita da oltre 118.000 Iscritti), ma per tutti i contribuenti e gli operatori economici del nostro Paese.

## **2. L'INCESSANTE SVILUPPO DEL FISCO TELEMATICO E IL CONTRIBUTO DEI COMMERCIALISTI**

Prima di esaminare in dettaglio alcune tematiche che vorremmo porre all'attenzione di codesta on.Le Commissione parlamentare, è opportuno evidenziare l'incessante sviluppo che il Fisco telematico ha conosciuto in Italia dalla sua introduzione sino ad oggi ed il rilevante contributo che i Commercialisti hanno dato alla digitalizzazione del nostro sistema fiscale.

Tale sviluppo può essere misurato, in modo oggettivo, dal numero di documenti trasmessi telematicamente dai contribuenti e dai loro intermediari tramite i canali telematici Entratel e Fisconline messi a disposizione dall'Agenzia delle entrate.

Tralasciando i dati dei primi due anni (1998-1999) di avvio del Fisco telematico, nel 2000 sono stati trasmessi all'Agenzia delle entrate, tramite i canali telematici Entratel e Fisconline, 45,6 milioni (45.615.525) documenti (tra dichiarazioni, modelli di versamento, modelli di registrazione dei contratti di locazione e altre comunicazioni).

Nel 2020, il numero di documenti trasmessi tramite i predetti canali telematici è risultato pari a 196,7 milioni (196.663.993), con un vertiginoso incremento, nel periodo osservato, del 331,13% (+151.048.468).

---

Tali dati, peraltro, non includono gli altri documenti (fatture, comunicazioni e altri modelli) inviati all'Agenzia delle entrate tramite il portale "Fatture e Corrispettivi" (Sistema di Interscambio). Nel 2019, primo anno di entrata in vigore dell'obbligo di fatturazione elettronica anche nelle operazioni tra privati, sono state emesse oltre due miliardi di fatture elettroniche (2.054.000.000), come emerge dai dati ufficiali presentati in occasione del Forum italiano sulla fatturazione elettronica nel mese di gennaio 2020, a cui occorre aggiungere circa 12 milioni di comunicazioni relative alle liquidazioni periodiche IVA, nonché gli invii dei dati relativi ai corrispettivi telematici, non ancora diffusi.

In relazione alla categoria del destinatario, le fatture elettroniche trasmesse tramite SdI sono risultate così ripartite:

- il 55%, verso altri soggetti passivi (B2B – *business to business*);
- il 44%, verso consumatori finali (B2C – *business to consumer*);
- il restante 1%, verso la pubblica amministrazione (B2G – *business to government*).

Da tali numeri, si può ben comprendere come sia giusto parlare di un vero e proprio *boom*, negli ultimi anni, degli invii telematici a carico dei contribuenti e dei loro intermediari, che oltre agli innegabili benefici in termini di "lavorabilità" dei dati in tal modo trasmessi, sta generando problematiche e criticità in capo ai contribuenti non sempre facili da gestire e superare.

In tale contesto, i Commercialisti hanno certamente rivestito un ruolo di primo piano, se si considera che circa il 54% dei 196,7 milioni di documenti transitati nel 2020 sui canali telematici Entratel e Fisconline, ossia circa 100 milioni, sono stati trasmessi da Commercialisti ovvero da associazioni o società di servizi contabili costituite dagli stessi.

Un contributo dunque decisivo allo sviluppo del Fisco telematico italiano che negli anni si è andato viepiù consolidando, come confermato dal fatto che nel 2000 la quota di documenti trasmessi dai Commercialisti era pari a circa il 30% del totale (13,7 milioni di documenti), sufficiente in ogni caso per posizionare la nostra Professione di gran lunga al primo posto nella classifica degli intermediari abilitati.

Numeri che testimoniano 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 italiano che molti indicano come il più avanzato del mondo.

Va inoltre posta nella dovuta evidenza la forte riduzione dei costi di gestione per l'Amministrazione finanziaria, dovuta proprio al predetto vertiginoso incremento degli adempimenti telematici, che ha reso sicuramente più agevole l'acquisizione dei dati da parte della stessa.

Secondo il *Tax Administration 2015* dell'OCSE, la spesa aggregata sostenuta dal sistema pubblico italiano per le funzioni fiscali (*Aggregate expenditure for tax functions and related overheads*) si è ridotta del 50,3% tra il 2007 e il 2011 passando da 4.571 milioni di euro a 2.270 milioni di euro per poi risalire a 2.930 milioni di euro nel 2013 (ultimo dato disponibile). Tali dati confermano il *trend* decrescente già evidenziato dall'OCSE nel precedente Rapporto *Tax Administration 2013*.

In termini comparativi, basta considerare che la stessa spesa in Germania, nel medesimo periodo, è cresciuta del 9,7%, in Francia è rimasta stabile, nel Regno Unito è diminuita del 14% e negli Usa è aumentata del 19%. In generale, il dato italiano rappresenta la riduzione più significativa tra i paesi Ocse.

---

Il *Tax Administration 2015* dell'Ocse rileva altresì che, nel medesimo predetto periodo, la spesa sostenuta per le risorse umane impiegate (*Total salary costs for tax functions and related overheads*) è diminuita del 60%, passando da 3.178 milioni di euro a 1.261 milioni di euro per poi risalire a 1.714 milioni di euro nel 2013.

Tali dati evidenziano dunque i notevoli risparmi di spesa (circa 2 miliardi di euro) che l'Amministrazione finanziaria è riuscita a realizzare anche grazie all'introduzione del Fisco telematico.

Spese che tuttavia sono state in gran parte traslate sugli operatori economici e sui loro intermediari, in virtù del moltiplicarsi degli obblighi comunicativi a loro carico (si pensi, solo per citare quelli più recenti, ai già richiamati obblighi di fatturazione elettronica e di comunicazione dei dati da indicare nella dichiarazione dei redditi precompilata, come le Certificazioni Uniche e le comunicazioni dei principali oneri deducibili e detraibili) e che hanno determinato una altrettanto inevitabile maggiore complessità degli adempimenti loro imposti, che è repentinamente cresciuta negli ultimi anni.

### **3. I FATTORI DI COMPLESSITÀ NEL RAPPORTO FISCO-CONTRIBUENTE E LA RIFORMA FISCALE**

Tornando al tema più generale dell'imponente patrimonio informativo a disposizione delle varie banche dati pubbliche, si è già osservato come lo stesso sia stato alimentato dagli stessi contribuenti attraverso la crescita esponenziale, negli ultimi anni, degli obblighi a loro carico di trasmissione telematica di fatture, corrispettivi, comunicazioni e dichiarazioni di ogni tipo ed oggetto, del cui adempimento, il più delle volte, è incaricata proprio la categoria dei Commercialisti.

Dall'osservatorio privilegiato dei nostri studi professionali è abbastanza agevole riscontrare che i principali fattori di complicazione nel rapporto Fisco-contribuenti sono attualmente costituiti dal numero eccessivo di adempimenti con scadenze ravvicinate, dal proliferare di istruzioni di difficile comprensione emanate in prossimità – se non dopo – le scadenze di legge, dalle sempre più ricorrenti modifiche delle regole (ancor più accentuata dalla disciplina emergenziale dell'ultimo anno) e dalla reiterazione di richieste di dati già in possesso dell'Amministrazione finanziaria.

Un vero e proprio ginepraio di norme e adempimenti, difficile da gestire e da interpretare, che costringe gli studi professionali a lavorare, il più delle volte, in condizioni di emergenza, con disagi che si ripercuotono ingiustamente sui contribuenti.

La situazione che si è venuta a creare ha raggiunto un livello di guardia tale che, in più di una circostanza, contribuente e professionista, nel loro rapporto con il Fisco e la Pubblica Amministrazione, hanno la sensazione di essere trattati non come cittadini di uno Stato di diritto, ma come partecipanti ad una sorta di "grande fratello" il quale, pur avendo a disposizione dati e informazioni puntuali su qualsiasi aspetto della "vita fiscale" dei contribuenti, è sempre alla ricerca di ulteriori dati da immagazzinare e, ciò nonostante, non è ancora in grado di mettere un freno all'ingente mole dell'evasione tributaria e contributiva, che, come stimato delle statistiche ufficiali, ammonta a quasi 110 miliardi di euro ogni anno.

In tale contesto, le risorse messe a disposizione del PNRR dovrebbero essere prioritariamente destinate per intervenire, quindi, sulla cornice normativa in cui la descritta (e già diffusa) digitalizzazione del Fisco italiano deve essere inquadrata, al fine di restituire alla stessa le funzioni naturali di semplificazione e di efficientamento del nostro sistema tributario.

---

Il nostro auspicio è che la legislazione in materia fiscale torni finalmente a mettere al centro dell'attenzione i principi fondamentali dello Statuto dei diritti del contribuente, in modo da ripristinare un carattere di proporzionalità degli adempimenti a carico dei contribuenti, evitando qualsiasi duplicazione nella richiesta delle informazioni da inserire nelle diverse banche dati pubbliche, restituendo altresì ai professionisti condizioni di lavoro dignitose nell'assolvimento dei propri incarichi in ambito fiscale.

Come sottolineato anche dal Presidente del Consiglio dei ministri, Mario Draghi, nelle dichiarazioni programmatiche del suo Governo in Parlamento tra le riforme necessarie per il Paese vi è sicuramente quella del sistema fiscale. Le sue parole sono apprezzabili in particolar modo per le modalità con cui s'intende procedere all'intervento riformatore.

Innanzitutto, è stata sottolineata la necessità di un approccio sistematico e globale a tutto il sistema tributario. È stato ricordato infatti che *“Non è una buona idea cambiare le tasse una alla volta”*. È noto che il Fisco è un meccanismo complesso, per cui è necessario intervenire con una riforma che non si limiti a modificare il singolo tributo o il singolo regime impositivo, ma che – come in un cantiere – ricostruisca dalle fondamenta il nostro sistema fiscale, ripristinando il diritto alla giusta imposta e la garanzia di un più equilibrato rapporto Fisco-Contribuente, con un occhio attento alla semplificazione degli adempimenti e alla riduzione della pressione fiscale.

L'altro aspetto importante del discorso del Presidente Draghi è stato quello di sottolineare la necessità di affidare l'intervento riformatore ad una Commissione di esperti, come avvenuto in Italia cinquant'anni fa in occasione dell'ultima grande riforma che portò all'introduzione dell'IRPEF. Nella qualità di professionisti impegnati quotidianamente nella gestione della fiscalità di imprese, lavoratori e famiglie, i Commercialisti si rendono sin d'ora disponibili ad offrire il loro contributo di idee, competenza, esperienza e professionalità, con l'auspicio di un coinvolgimento dei loro rappresentanti istituzionali nella Commissione riformatrice.

Sulle risorse a disposizione per finanziare la riforma fiscale, la legge di bilancio 2021 (legge 30 dicembre 2020, n. 178) ha stanziato un fondo di 8 miliardi di euro per l'anno 2022 e 7 miliardi a regime dall'anno 2023, di cui però 5,5 miliardi di euro risultano già impegnati nella importante e condivisibile riforma dell'assegno unico per i figli a carico.

Pensare di riformare il sistema fiscale avendo a disposizione 2,5 miliardi per l'anno 2022 e 1,5 miliardi a regime dall'anno 2023, rende pressoché impossibile il perseguimento degli importanti obiettivi che la riforma deve realizzare.

Non meno importante l'intervento sulle dotazioni organiche e l'organizzazione delle Agenzie fiscali che, parimenti, richiede, a regime, uno stanziamento di risorse aggiuntive.

Tornando alla digitalizzazione, occorre lavorare sull'integrazione e la razionalizzazione dell'infrastruttura tecnologica esistente, già oggi molto più avanzata di quella a disposizione della generalità delle pubbliche amministrazioni che hanno come *mission* quella di “dare” ai cittadini, piuttosto che quella di “chiedere”, in modo da assicurare una loro maggiore interoperabilità al fine di creare efficaci relazioni automatiche nell'aggiornamento dei dati a cascata nei vari database.

Nel quadro di possibili interventi per la semplificazione dei processi amministrativi attraverso la digitalizzazione, altro importante tema legato alla gestione dei dati è quello dell'integrazione delle banche dati del sistema pubblico nel suo complesso al fine di ottenere un'efficace:

- 
- interscambio di informazioni tra sistemi differenti mediante l'accesso a banche dati certificate;
  - gestione dei flussi fra i sistemi informativi;
  - acquisizione e verifica d'ufficio dei dati (circularità dei dati tra le PA al fine di semplificare l'attività di cittadini, imprese e professionisti che non devono continuamente ripresentare le stesse informazioni a enti differenti);

Occorre quindi portare a compimento il programma strategico per la semplificazione e la trasformazione digitale prevedendo azioni per la definizione di specifiche tecniche per l'integrazione dei dati e l'avvio di iniziative concrete di integrazione tra database e sistemi applicativi.

Nella gestione delle banche dati dell'Anagrafe tributaria, un elemento di criticità è costituito dalla circostanza che gli applicativi necessari per l'effettuazione dei diversi adempimenti fiscali realizzati da Sogei e messi a disposizione degli utenti gratuitamente, sono il più delle volte inutilizzabili da parte degli intermediari in quanto non sono integrabili con i programmi gestionali delle imprese o dei professionisti, né con gli archivi in uso.

Sarebbe quindi auspicabile che venissero predisposti programmi compatibili e standardizzati secondo un accordo quadro con gli Ordini professionali interessati, d'intesa con le case di produzione di *software*.

Con riferimento ai vari servizi telematici della PA messi a disposizione di contribuenti e professionisti, è necessario altresì che la prevista standardizzazione degli accessi attraverso gli strumenti di identità digitale quali SPID, Carta d'Identità Elettronica e Carta Nazionale dei Servizi – il cui *iter* dovrebbe completarsi entro il prossimo mese di settembre – siano in grado di riconoscere e valorizzare il ruolo ricoperto dall'utente nel momento in cui viene richiesto l'accesso.

Attraverso i predetti strumenti, attualmente non è infatti ancora possibile autenticarsi presso la Pubblica Amministrazione, certificando il proprio ruolo di professionista iscritto all'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, il che è assolutamente necessario per avere accesso ad una serie di servizi in qualità di professionista incaricato per conto dei propri clienti.

Per quanto concerne, invece, la Giustizia tributaria, va ricordato che il processo tributario telematico è divenuto obbligatorio per i giudizi instaurati, in primo e secondo grado, con ricorso/appello notificato a partire dal 1° gennaio 2019. Con il Decreto del Direttore generale delle finanze, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 283 del 13 novembre 2020, sono state approvate le regole tecnico-operative, previste dall'art. 3, comma 3, del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 23 dicembre 2013, n. 163 (Regolamento recante la disciplina dell'uso di strumenti informatici e telematici nel processo tributario in attuazione delle disposizioni contenute nell'art. 39, comma 8 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111), relative: a) alla redazione in formato digitale e al deposito con modalità telematiche dei provvedimenti del giudice; b) alla redazione del processo verbale di udienza in formato digitale da parte del segretario di sezione; c) alla redazione e alla trasmissione telematica degli atti digitali da parte degli ausiliari del giudice; d) alla trasmissione dei fascicoli processuali informatici.

Tali regole tecnico-operative risultano applicabili ai giudizi instaurati presso la Commissione tributaria provinciale di Roma e la Commissione tributaria regionale per il Lazio, all'esito dello svolgimento delle relative udienze di trattazione fissate a decorrere dal 1° dicembre 2020. Per le restanti Commissioni tributarie, la redazione della sentenza digitale è prevista dal 1° giugno 2021. Per quanto concerne gli atti di competenza degli ausiliari del giudice ex articolo 7, comma



---

2, del decreto legislativo n. 546 del 1992, il medesimo decreto ha consentito il deposito telematico di tali atti, presso tutte le Commissioni tributarie, a decorrere dal 1° dicembre 2020.

Infine, con il decreto del Direttore generale delle finanze RR46 dell'11 novembre 2020, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 285 del 16 novembre 2020, sono state approvate le regole tecnico-operative per la partecipazione all'udienza a distanza di cui all'articolo 16 del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla legge dicembre 2018, n. 136.

Prima dell'approvazione di quest'ultimo decreto, l'art. 27 del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, ha previsto, per la durata del periodo emergenziale da COVID-19, disposizioni particolari per lo svolgimento delle udienze pubbliche e camerali e delle camere di consiglio con collegamento da remoto, che deve essere autorizzato, secondo la rispettiva competenza, con decreto motivato del Presidente della Commissione tributaria provinciale o regionale.

In molte Commissioni tributarie, ancora oggi, l'udienza a distanza con collegamento da remoto non è ancora entrata a regime, a causa del mancato adeguamento delle infrastrutture tecnologiche e delle reti di collegamento a disposizione dei Collegi giudicanti. Tale carenza sta provocando ingiustificate disparità di trattamento nella trattazione delle controversie che, nell'impossibilità di attivare l'udienza a distanza, sono decise secondo la modalità "cartolare" definita nel citato articolo 27, senza possibilità di un vero e proprio contraddittorio orale tra le parti e il Collegio giudicante, con grave pregiudizio del diritto di difesa del contribuente e dei principi del giusto processo.

Al di là dell'ancora attuale necessità di prevenire situazioni di pericolo per l'incolumità pubblica nel processo tributario, nell'ottica dell'efficientamento della Giustizia tributaria, anche in epoca successiva al periodo emergenziale in corso, si ritiene pertanto necessario investire nelle dotazioni tecnologiche delle Commissioni tributarie, in termini non solo di *hardware* e *software* ma anche di infrastrutture tecnologiche e reti di collegamento a disposizione dei Collegi giudicanti e del personale di segreteria.