



## IL COMMERCIALISTA DI BASE

UNA RICERCA SULLE CONDIZIONI PER L'INTRODUZIONE  
DELL'ASSISTENZA CONTABILE E FISCALE DI BASE "PUBBLICA"  
A FAVORE DEI "CONTRIBUENTI MINORI"

*“Bisogna volere l’impossibile perché l’impossibile accada”*

(Eraclito 535 a.C. – 475 a.C.)

## Sommario

<b>Presentazione .....</b>	<b>4</b>
<b>1. La figura giuridica del “Commercialista di Base” .....</b>	<b>7</b>
1.1 I principi costituzionali e la figura del “Commercialista di Base” .....	7
1.2 Il Commercialista e il recupero dell’ evasione fiscale.....	11
1.3 Filosofia giuridico tributaria .....	12
1.4 I “contribuenti minori” in contabilità semplificata ed il “Commercialista di Base” .....	12
<b>2. Il controllo sulla corretta applicazione delle norme tributarie: il ruolo del Commercialista....</b>	<b>13</b>
2.1 Visto di conformità (c.d. “visto leggero”) .....	14
2.2 Asseverazione.....	16
2.3 Certificazione tributaria (c.d. “visto pesante”).....	17
<b>3. Il fisco telematico: analisi giuridica ed analisi statistica.....</b>	<b>18</b>
3.1 L’ introduzione del fisco telematico .....	18
3.2 I dati Entratel .....	19
3.3 I costi dell’ Amministrazione finanziaria.....	23
3.4 I contribuenti minori. Analisi dei dati delle dichiarazioni fiscali.....	23
<b>4. Ipotesi progettuale .....</b>	<b>25</b>

## Presentazione

La capacità contributiva, intesa come parametro che determina la misura in cui ognuno è tenuto a concorrere alla spesa pubblica (art. 53 Costituzione), rientra nella più ampia categoria della capacità giuridica, ed in quanto tale riceve specifica tutela poiché annoverabile tra i diritti inviolabili che lo Stato deve garantire (artt. 2, 3, 22 Costituzione). Si determina, così, ad un livello che non è più solo quello privatistico, una connessione tra diritti e doveri, e, ancor più, una convergenza tra l'interesse pubblico e l'interesse privato: il primo - più generale - alla riscossione dei tributi; il secondo - più specifico - al versamento del "giusto" tributo.

Al momento tali principi, in particolare quello che comprende il diritto al "giusto" tributo, non paiono adeguatamente attuati e, dunque, nell'intento di superare quel limite, la Fondazione Nazionale dei Commercialisti ha voluto dare un suo contributo conducendo una ricerca economica e giuridica che ha focalizzato l'attenzione sulla nozione generica di "**contribuente minore**", ricomprendendo in essa quei soggetti, imprenditori e lavoratori autonomi, ai quali lo Stato, fin dalla riforma del 1971, aveva già previsto la necessità di venire incontro anche con forme di semplificazione in ordine agli adempimenti contabili e fiscali.

**Si tratta, sulla base di dati desunti dalle dichiarazioni fiscali 2015 (anno d'imposta 2014), di 1.775.597 imprenditori individuali in contabilità semplificata<sup>1</sup>, di 913.259 professionisti<sup>2</sup>, di 567.632 soggetti in "Regime Fiscale di Vantaggio" e di 403.027 agricoltori, per un totale di 3.659.515 soggetti.**

**Secondo stime effettuate dalla Fondazione a partire dai dati delle dichiarazioni 2015, i "contribuenti minori" producono un gettito annuo (in termini di IRPEF, IVA e IRAP) stimato in un *range* ricompreso tra 15 e 20 miliardi di euro, a fronte di un onere per l'assistenza contabile e fiscale di base a carico degli stessi stimato pari a circa 3,5/4,5 miliardi di euro.**

---

<sup>1</sup> Persone fisiche titolari di partita Iva classificate "Imprese" con "Reddito di spettanza dell'imprenditore in contabilità semplificata" (1.583.072) e "Perdita di spettanza dell'imprenditore in contabilità semplificata" (192.525).

<sup>2</sup> Persone fisiche titolari di partita Iva classificate "Professionisti" con "Reddito da lavoro autonomo" (881.032), "Perdita da lavoro autonomo" (32.227).

**Nel 2014, secondo i dati dell’Agenzia delle Entrate, i controlli effettuati su “Imprese di piccole dimensioni e professionisti” sono stati pari a 160.007 per una MIA (Maggiore Imposta Accertata) pari a 11,362 miliardi di euro. Si tratta del 51,7% dei controlli totali e del 44,8% della MIA totale. I controlli positivi sono stati pari a 155.564 per un tasso di positività del 97,2%.**

Il documento della Fondazione presenta anche un’analisi puntuale dei dati del fisco telematico (Entratel e Fisconline) che dimostra come i Commercialisti, al momento, gestiscano la maggior parte del flusso documentale trasmesso all’Agenzia delle Entrate, presidiando quasi completamente l’area dei dichiarativi.

**In particolare, da dati forniti dall’Agenzia delle Entrate relativi alle dichiarazioni 2014, risulta che l’83% del Modello UNICO SC (Società di Capitali) è trasmesso da Commercialisti abilitati a Entratel, mentre considerando l’insieme dei dichiarativi (PF, SP, SC e ENC)<sup>3</sup> tale percentuale si attesta al 63%.**

È tutt’ora in corso, invece, l’analisi dei costi dei controlli dell’Agenzia delle Entrate, importante per quantificare il risparmio generato da una tale innovazione nella misura in cui fa venir meno la necessità di quei controlli, ed i costi di investimento dei Commercialisti che hanno dovuto attrezzare i loro studi per gestire il flusso telematico.

**Una prima indicazione in merito ai costi di investimento dei Commercialisti proviene dall’analisi dei risparmi ottenuti dall’Amministrazione finanziaria a seguito dell’introduzione del fisco telematico. Sulla base di dati Ocse, infatti, possiamo riscontrare come tra il 2005 e il 2011, periodo chiave dell’introduzione e della messa a regime del fisco telematico, la spesa complessiva dell’Amministrazione finanziaria italiana sia diminuita di circa 2 miliardi di euro comportando di pari passo un costo aggiuntivo per i Commercialisti nello stesso periodo pari a circa 10.000/15.000 euro pro capite.**

La ricerca condotta dalla FNC individua le condizioni per il riconoscimento dell’assistenza contabile e fiscale di base “pubblica” a favore dei c.d. “contribuenti minori”, arrivando ad ipotizzare la figura del “Commercialista di base” che opererebbe in via esclusiva ed autonoma.

In particolare, la ricerca esamina i requisiti che ammettono la garanzia dell’assistenza contabile e fiscale di base a favore dei contribuenti c.d. “minori” e si sofferma sul

---

<sup>3</sup> Il riferimento è ai modelli UNICO relativi alle persone fisiche (PF), società di persone (SP), società di capitali (SC) ed enti non commerciali (ENC).

ruolo sussidiario che il Commercialista – nello svolgimento di quell’attività di assistenza - viene ad occupare nei confronti dello Stato, soprattutto in relazione alle garanzie pubbliche in materia di “giusto tributo” ed ai principi di efficienza che sempre devono essere rispettati dalla Pubblica Amministrazione. L’assistenza contabile e fiscale ai “contribuenti minori” finirebbe, pertanto, per qualificarsi come una funzione al servizio dei principi di equità e di efficienza, sempre più basilari per le moderne economie di mercato.

Del resto, il riconoscimento del ruolo sussidiario del Commercialista - che ha effetti anche in relazione al controllo ed al recupero dell’evasione fiscale - è altresì garantito dalla natura pubblicistica della sua funzione, in quanto professionista iscritto ad un Ordine professionale.

Come illustrato dettagliatamente nel documento, il predetto ruolo sussidiario del commercialista andrebbe ulteriormente rafforzato mediante l’adozione di standard di qualità, *check list* e altri strumenti simili definiti d’intesa con l’Autorità fiscale. Inoltre, poiché il Commercialista di Base si farebbe carico di attestare la correttezza formale delle dichiarazioni, ad esso andrebbero addossate, in caso di infrazioni, le sanzioni corrispondenti.

È con vero piacere, infine, che ringrazio il direttore Scientifico Giovanni Castellani e i ricercatori della Fondazione Simone Carunchio, Tommaso Di Nardo, Irene Giusti, Lorenzo Magrassi e Pasquale Saggese per il valido contributo scientifico apportato al presente documento di ricerca.

*Giorgio Sganga*

## **1. La figura giuridica del “Commercialista di Base”**

La necessità dell'introduzione della figura del “Commercialista di Base” può essere sostenuta in forza di differenti ordini di argomentazioni.

Innanzitutto, traendo spunto dalle norme costituzionali, anche in materia di tributi, che sembrano contenere in nuce i principi che permettono di supportare la necessità dell'introduzione della figura del “Commercialista di Base”.

Un secondo ordine di considerazioni, a matrice sociologico-giuridica, fa leva sulla centralità della professione del Commercialista in merito all'analisi del fenomeno dell'evasione fiscale.

Infine, l'introduzione della figura in oggetto sembra trovare giustificazione anche nelle più recenti interpretazioni della dottrina filosofico-giuridica, che avanza una nuova concezione del tributo che si discosta da quella ormai classica di “imposizione”.

### **1.1 I principi costituzionali e la figura del “Commercialista di Base”**

L'introduzione della figura del “Commercialista di Base” sembra ormai risultare, alla luce dell'evoluzione interpretativa più recente dell'ordinamento costituzionale, un'esigenza quasi necessaria e non più procrastinabile.

Tre sono, in particolare, i punti salienti da prendere in considerazione nella prospettiva del diritto costituzionale generale, e possono essere esposti in modo logicamente consequenziale benché siano tra loro strettamente correlati e si sostengano vicendevolmente.

In primo luogo è possibile tenere in considerazione il “tipo” di Stato previsto dalle norme costituzionali (artt. 1, 35, 36, 37, 41 e 42 Costituzione)<sup>4</sup>. La Repubblica democratica, in quanto liberale e fondata sull'economia mercantile (capitalista), implica la specializzazione del lavoro; nello stesso momento, lo Stato, in quanto apparato, necessita della burocrazia e delle relative procedure. La razionalizzazione delle procedure richiede, anch'essa, la divisione e la specializzazione del lavoro. La necessità di tale specializzazione è rinvenibile, in modo emblematico, anche nell'esigenza di determinare in modo corretto i tributi da versare. Stabilire in che

---

<sup>4</sup> Cfr. G. U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Bologna 1997, p. 57 e ss. e p. 681 e ss.; L. Paladin, *Diritto costituzionale*, Padova 1996, p. 3 e ss.

misura vanno versati i tributi previsti dalla legge, infatti, oltre a presupporre un'attività interpretativa delle norme istitutive dei tributi, è una procedura che richiede degli specialisti per poter essere effettuata. Questi specialisti (art. 41 Costituzione), in quanto operatori economici, hanno il dovere di agire in modo da non "recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana"; e tale attività "non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale". Ma soprattutto, per quanto interessa in questa sede, secondo il medesimo articolo, "la legge determina i programmi ed i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali". Quest'ultima previsione già potrebbe giustificare, *ex se*, la proposta dell'introduzione del "Commercialista di Base": nessuna attività economica più di quella del Commercialista, in quanto indirizzata in primo luogo alla determinazione della "giusta imposta", può e deve essere coordinata perché, per sua natura, persegue, appunto, fini sociali che sono, d'altra parte essenziali per la stessa sopravvivenza dello Stato e delle sue Istituzioni.

In questo senso - ecco il secondo punto da sottolineare - il Commercialista (e ancor più il "Commercialista di Base", qualora fosse introdotto), assicurando la giusta corresponsione dei tributi, favorisce anche il pieno sviluppo della persona. La persona, infatti, può "svilupparsi" e "realizzarsi", secondo il dettame costituzionale, solo se sono rispettati e garantiti i cosiddetti "diritti di libertà"<sup>5</sup>. Tra di essi, all'art. 22 della Costituzione, è previsto il diritto alla capacità giuridica. Come noto, la capacità giuridica è regolata nel codice civile ed in tale categoria è possibile far rientrare anche la capacità contributiva di cui all'art. 53 della Costituzione; quest'ultima, dunque, non è da rapportarsi esclusivamente al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Corte Costituzionale, ma anche al summenzionato art. 22<sup>6</sup>. Orbene, come noto, i richiamati diritti, tra cui, come appena detto, quello di corrispondere il "giusto" tributo, sono inclusi dall'art. 2 della Costituzione nei diritti inviolabili. Ciò implica, pertanto, l'obbligo statale di garantirli.

Il terzo punto da prendere in considerazione attiene, appunto, alle garanzie, perché proprio in tale ottica si rileva completamente la necessità dell'introduzione del

---

<sup>5</sup> Cfr. G. U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Bologna 1997, p. 633 e ss.; L. Paladin, *Diritto costituzionale*, Padova 1996, p. 647 e ss.

<sup>6</sup> Per quanto concerne il novero dei diritti inviolabili, nei quali si fa comunemente rientrare la capacità giuridica e di conseguenza la capacità contributiva, cfr. **C. Cost. nn. 29/1962, 26/1979, 98/1979, 252/1989**, per cui se in un primo tempo la Corte era a favore di un'interpretazione chiusa di tali diritti, successivamente ha adottato un'interpretazione aperta. Cfr., in dottrina, G. Falsitta, *Il principio di capacità contributiva nel suo svolgimento storico fino all'Assemblea Costituente*, in *Rivista di diritto tributario*, 2013, p. 761 e ss.



“Commercialista di Base”. Una prima garanzia negativa, come noto, è recata dall’art. 23 della Costituzione, ove si prevede il principio di legalità (o di riserva di legge) in merito alle prestazioni personali o patrimoniali imposte, qual è l’obbligo di corrispondere i tributi. Ma una tale garanzia negativa non è sufficiente: risulta necessaria anche una garanzia positiva (come per qualsiasi altro diritto inviolabile)<sup>7</sup>. È, infatti, necessario che lo Stato si attivi affinché sia garantito al cittadino/contribuente il suo diritto al pagamento del “giusto” tributo (rientrante nel novero dei diritti inviolabili). L’attuazione di tale diritto soddisfa non solo il soggetto passivo del tributo, ma anche l’interesse più generale dello Stato, sia in quanto apparato – la cui esistenza, come tale, è preservata proprio dai tributi - sia in quanto società, essendo i consociati gli effettivi destinatari dei servizi comuni messi a disposizione dallo Stato.

Questa garanzia positiva è possibile radicarla negli artt. 38 e 117 della Costituzione, sulla base di una loro interpretazione strettamente letterale. Si richiama in primo luogo che proprio tali norme, concernenti in generale la sicurezza sociale, imposero l’introduzione del cosiddetto “medico di famiglia” (L. n. 833/1978 e D. Lgs. n. 502/1992). Orbene, se l’assistenza sanitaria è espressamente prevista in ambito costituzionale (insieme a quella scolastica e a quella previdenziale), per quanto concerne l’esigenza dell’introduzione del “Commercialista di Base”, essa può essere ricompresa nelle previsioni concernenti l’assistenza sociale in generale, recate dai menzionati articoli. In particolare, nell’art. 38, al comma 5, è previsto che “L’assistenza privata è libera”. Come detto, l’attività economica deve però essere coordinata per legge con lo scopo di perseguire fini sociali (art. 41 della Costituzione)<sup>8</sup>. Può apparire incoerente l’avvicinamento dell’assistenza e dell’attività economica, ma è proprio questa doppia realtà<sup>9</sup> quella che sorregge anche la figura del “medico di famiglia”. Inoltre, benché profondamente modificato in questi ultimi anni, anche l’art. 117 della Costituzione può essere interpretato nella direzione indicata. Tale articolo attiene alla ripartizione delle competenze tra Stato ed enti territoriali. Da questa norma è possibile dedurre che l’assistenza fiscale dovrebbe essere di competenza

---

<sup>7</sup> Cfr. G. U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Bologna 1997, p. 727 e ss.; L. Paladin, *Diritto costituzionale*, Padova 1996, p. 551 e ss.

<sup>8</sup> Cfr. G. U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Bologna 1997, p. 681 e ss.; F. Gallo, *L’evoluzione del sistema tributario e il principio di capacità contributiva*, introduzione a L. Salvini-G. Melis (a cura di) “*L’evoluzione del sistema fiscale e il principio di capacità contributiva*”, Padova, 2014, p. 3 e ss..

<sup>9</sup> Cfr., al riguardo, G. Franson, *Stato di diritto, diritti sociali, libertà economica e principio di capacità contributiva (anche alla luce del vincolo del pareggio di bilancio)*, in *Rivista di diritto tributario*, 2013, I, p. 1049 e ss..

regionale, come avviene per l'assistenza sanitaria<sup>10</sup>. Su queste regole si fonda, in generale, per quanto attiene all'assistenza non espressamente garantita in costituzione e, dunque, residuale, il D.P.R. n. 616/1977, il quale all'art. 22, riprendendo la vecchia terminologia dell'art. 117 della Costituzione, definisce la "Beneficenza pubblica", da sempre intesa dalla dottrina<sup>11</sup> quale "assistenza", e che deve essere ricompresa "nel quadro della sicurezza sociale". Anche in questo senso si conferma dunque la necessità d'introdurre la figura del "Commercialista di Base", e vengono altresì individuati alcuni principi da dover rispettare in caso di sua approvazione.

Per quanto concerne più nello specifico il diritto costituzionale tributario, in linea con quanto ricostruito a livello generale, occorre rimarcare che le suggestioni finora evocate sono state tutte ricondotte all'art. 53 della Costituzione sulla capacità contributiva. Ultimamente la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 10/2015, richiamando le sentenze nn. 258/2002, 341/2000 e 155/1963, così si è espressa: "Ai sensi dell'art. 53 Costituzione, infatti, la capacità contributiva è il presupposto ed il limite del potere impositivo dello Stato e, al tempo stesso, del dovere del contribuente di concorrere alle spese pubbliche, dovendosi interpretare detto principio come specificazione settoriale del più ampio principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Costituzione". Occorre in prima istanza rimarcare che la Corte, se esplicitamente richiama l'art. 3, più sottilmente richiama anche l'art. 2 della Costituzione, il quale, oltre a garantire i diritti inviolabili (tra cui, come detto, la capacità giuridica e dunque la capacità contributiva), impone che la Repubblica debba richiedere al cittadino, da intendersi sia come singolo che come formazione sociale, "l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale". Tale richiamo è invece esplicitato nella sentenza n. 341/2000, la quale è anche chiara in merito ai doveri dello Stato in ordine ad un suo proprio intervento nella direzione di una garanzia positiva oltre che negativa: "la Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria; ma esige invece un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di uguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-

---

<sup>10</sup> Il settimo comma dell'art. 117 Cost., nella versione attualmente in vigore, dispone che: "le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica ...".

<sup>11</sup> G. U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Bologna 1997, p. 731 e ss..

sociali esistenti di fatto alla libertà ed uguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale (artt. 2 e 3 della Costituzione)".

La figura del "Commercialista di Base" potrebbe quindi rappresentare uno degli strumenti di cui lo Stato si serve per poter efficacemente assolvere ai compiti "di rimozione degli ostacoli economico-sociali" gravanti su di esso.

Da anni la dottrina<sup>12</sup> conferma pienamente l'indirizzo interpretativo sopra riportato. Ultimamente, la Corte Costituzionale, per quanto concerne il rapporto Stato/contribuente, ha affermato che, al dovere dello Stato di garantire il versamento del "giusto" tributo, corrisponde un interesse legittimo del contribuente<sup>13</sup>. In tal modo viene rimarcato ancor più che il rapporto in questione rientra nel diritto amministrativo, e quindi nel diritto pubblico. Ciò induce a richiamare nuovamente l'analogia fra la figura del "Commercialista di Base" e quella del "medico di famiglia", il quale, pur esercitando un'attività economica privata (professionale), è assoggettato a norme specifiche di utilità sociale.

## 1.2 Il Commercialista e il recupero dell'evasione fiscale

Con riguardo alla sociologia giuridica, si presentano qui alcune brevissime riflessioni. Chi si rivolge al Commercialista vi è normalmente "costretto" per via delle complessità - non solo giuridiche ma anche tecnologiche - che s'incontrano per la determinazione e il versamento dei tributi. Questa "costrizione" produce come primo effetto quello di dover dar conto a un terzo (il Commercialista) della propria capacità contributiva con maggiori difficoltà, dunque, di occultamento delle basi imponibili. Il "Commercialista di Base" potrebbe pertanto costituire il primo, più diretto, "argine" all'evasione dei contribuenti di minori dimensioni che, in genere, hanno sicuramente maggiori opportunità di evadere le imposte; potrebbe, quindi, rappresentare il primo anello di una catena di controlli che, considerata la scarsità di risorse sia umane che economiche a disposizione dell'Agenzia delle Entrate (ed il cui impiego potrebbe pertanto essere ottimizzato nell'attività di contrasto all'evasione), non sempre riesce a raggiungere tutti i contribuenti (in particolare quelli di più modeste dimensioni), i

---

<sup>12</sup> G. Falsitta, *Il principio di capacità contributiva nel suo svolgimento storico fino all'Assemblea Costituente*, in *Rivista di diritto tributario*, 2013, I, p. 761 e ss.; F. Gallo, *L'evoluzione del sistema tributario e il principio di capacità contributiva*, introduzione a L. Salvini-G. Melis (a cura di) "L'evoluzione del sistema fiscale e il principio di capacità contributiva", Padova, 2014, p. 3 e ss.; G. Franson, *Stato di diritto, diritti sociali, libertà economica e principio di capacità contributiva (anche alla luce del vincolo del pareggio di bilancio)*, in *Rivista di diritto tributario*, 2013, I, p. 1049 e ss..

<sup>13</sup> Cfr. A. Comelli, *Poteri e atti nell'imposizione tributaria*, Padova, 2012; S. S. Scoca, *Potestà impositiva e situazioni soggettive del contribuente*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2015, 1, p. 387 e ss..

quali, invece, ben potrebbero quindi ricevere, attraverso la figura del “Commercialista di Base”, un più attento e puntuale “monitoraggio” della correttezza dei loro comportamenti in ambito fiscale.

D'altra parte, il Commercialista, pur di evitare responsabilità proprie o lamentate da parte del cliente, ha tutto l'interesse a che le imposte dovute da quest'ultimo siano determinate e versate in modo corretto, anche per scongiurare il rischio di azioni risarcitorie a suo carico<sup>14</sup>.

### 1.3 Filosofia giuridico tributaria

Tutta la complessità rinvenibile nell'art. 53 della Costituzione si ritrova, dunque, anche nella concezione filosofica del tributo; anzi, si può affermare che il concetto di capacità contributiva e il concetto di (giusto) tributo evolvano di pari passo. Per quanto concerne nello specifico l'analisi del fenomeno “tributo” è sufficiente evidenziare che, da una sua considerazione intesa come imposizione<sup>15</sup>, si può pervenire a una concezione che, pur non oscurando la precedente, giunge addirittura ad interpretarlo come “dono”<sup>16</sup>. In questa binarietà sta l'essenza del fenomeno tributo. In essa è, dunque, rinvenibile sia l'interesse statale alla riscossione dei tributi, sia l'interesse dei consociati che ciò si verifichi, sia l'interesse del singolo contribuente al versamento del “giusto” tributo (triplice interesse che, come visto in ambito più strettamente giuridico, è rintracciabile nel concetto di capacità contributiva e nella concezione globale dello Stato).

### 1.4 I contribuenti “minori” in contabilità semplificata ed il Commercialista di Base

Il quadro normativo in cui inserire la figura del “Commercialista di Base” si completa attraverso la considerazione di quanto previsto dall'art. 2, n. 18), della Legge n. 825/1971, recante “Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma

<sup>14</sup> Cfr. L. Ferrari, S. Randisi, R. Lupi. *Ancora sulla psicologia nella determinazione dei tributi e nell'evasione fiscale*, in *Dialoghi tributari*, 2014, p. 553.

<sup>15</sup> G. Falsitta, *Il principio di capacità contributiva nel suo svolgimento storico fino all'Assemblea Costituente*, in *Rivista di diritto tributario*, 2013, p. 761 e ss.

<sup>16</sup> V. Bassi, *Per un fisco premiale e non punitivo che sappia evidenziare la capacità dell'essere umano di cooperare volontariamente alle spese pubbliche. Nota a margine della relazione di Luigino Bruni sul tema “la moderna sussidiarietà fiscale può considerare il tributo come principale forma costituzionale di contribuzione alle spese pubbliche?”*, in G. Castellani, V. Bassi (a cura di), *Analisi delle cause della contribuzione e dei limiti al potere impositivo. Il pensiero medievale nella Costituzione Repubblicana. Atti del convegno*, Fondazione Telos, Roma 2014.

tributaria, concernente le semplificazioni contabili per le imprese minori e per gli esercenti arti e professioni”.

Tale norma fu attuata attraverso l’art. 18 del D.P.R. n. 600/1973, rubricato “Disposizione regolamentare concernente la contabilità semplificata per le imprese minori”, che oggi sono individuate nelle imprese con ricavi annui non superiori a 400 mila euro per le attività di prestazioni di servizi ovvero a 700 mila euro per le altre attività.

Il regime di contabilità semplificata previsto nel 1971 trovava la sua ratio nel riconoscimento da parte del legislatore della necessità di agevolare le cosiddette ‘imprese minori’, quelle, cioè, meno attrezzate sia finanziariamente che organizzativamente (necessità che resta ancora oggi rilevante; si pensi, tra l’altro, alla recente reintroduzione del regime forfettario e alle semplificazioni civilistiche in merito ai bilanci in forma abbreviata ed al bilancio delle micro imprese).

Orbene, pur manifestandosi ancora attuale la teorica comprensione del Legislatore sulla necessità di aiutare i soggetti di più piccole dimensioni, certamente nella pratica, dal punto di vista fiscale, chi volesse affermare che gli adempimenti legati all’assolvimento degli obblighi tributari siano semplici e/o gestibili senza l’aiuto di un esperto potrebbe essere facilmente smentito dai fatti che, invero, comprovano l’esatto contrario.

In altri termini, seppure dalla Riforma in poi il Legislatore abbia sempre dichiarato una teorica volontà di aiutare i più piccoli nei loro adempimenti, nella pratica attuale li costringe gli stessi a “dover pagare qualcuno per pagare le imposte”.

## **2. Il controllo sulla corretta applicazione delle norme tributarie: il ruolo del Commercialista**

Nel nostro ordinamento tributario sono presenti taluni strumenti di verifica mediante i quali il legislatore ha attribuito l’attività di controllo sulla corretta applicazione delle norme tributarie a soggetti terzi (centri autorizzati di assistenza fiscale e professionisti aventi i requisiti specificati nel prosieguo) rispetto all’Amministrazione finanziaria; essi si articolano su tre livelli crescenti di controllo e consistono nel visto di conformità

(c.d. visto leggero), nell'asseverazione agli studi di settore e nella certificazione tributaria (c.d. visto pesante).

Detti strumenti sono disciplinati dagli articoli 35 e 36 del D. Lgs. 9 luglio 1997, n. 241, come modificato dal D. Lgs. 28 dicembre 1998, n. 490 (il quale ha introdotto il Capo V recante disposizioni in materia di assistenza fiscale) e dal regolamento adottato con D.M. 31 maggio 1999, n. 164.

Il **visto di conformità**, l'**asseverazione** e la **certificazione tributaria** hanno assunto un'importanza via via maggiore, da un lato nel garantire il corretto adempimento degli obblighi tributari da parte dei contribuenti e dall'altro nell'agevolare l'Amministrazione finanziaria nell'eseguire i controlli di propria competenza, lasciando intendere che sia stata e sia ancora intenzione del legislatore conferire ai professionisti autorizzati, incaricati dell'assistenza fiscale, il ruolo di “certificatori”, ruolo di natura essenzialmente pubblicistica in quanto finalizzato a verificare la corretta applicazione delle norme tributarie.

Al fine di meglio comprendere le caratteristiche essenziali e le finalità degli strumenti **de quibus**, se ne analizzeranno di seguito i tratti principali.

### **2.1 Visto di conformità (c.d. visto leggero)**

Il visto di conformità costituisce il primo livello di controllo sulla corretta applicazione delle norme tributarie ed è disciplinato dall'art. 35, comma 1, lett. a) e comma 2 lett. a) del D.Lgs. n. 241/1997 e dall'art. 2 del D.M. n. 164/2009.

Esso si sostanzia nell'attestazione da parte del responsabile dell'assistenza fiscale (RAF) dei centri di assistenza fiscale (CAF) o del professionista autorizzato di aver eseguito i controlli di cui all'art. 2 del citato D.M., i quali consistono:

- nel riscontro della corrispondenza dei dati esposti nella dichiarazione alle risultanze della relativa documentazione ed alle disposizioni che disciplinano gli oneri deducibili e detraibili, le detrazioni ed i crediti d'imposta, lo scomputo delle ritenute d'acconto;
- nella verifica della regolare tenuta e conservazione delle scritture contabili obbligatorie ai fini delle imposte sui redditi e delle imposte sul valore aggiunto;
- nella verifica della corrispondenza dei dati esposti nella dichiarazione alle risultanze delle scritture contabili e di queste ultime alla relativa documentazione.

La verifica non comporta valutazioni di merito, ma il riscontro formale della corrispondenza dei dati esposti nella dichiarazione e nella richiesta di rimborso IVA infrannuale alla relativa documentazione nonché all'ammontare delle componenti positive e negative relative all'attività di impresa esercitata e rilevanti ai fini delle imposte sui redditi, dell'imposta sul valore aggiunto e dell'imposta regionale sulle attività produttive, oltre che dei dati riguardanti i compensi e le somme corrisposti in qualità di sostituto d'imposta.

Il visto di conformità è obbligatorio:

- per la presentazione delle dichiarazioni "Modello 730";
- per la compensazione dei crediti IVA di importo superiore a 15.000 euro annui;
- per la compensazione dei crediti relativi alle imposte sui redditi ed alle relative addizionali, alle ritenute alla fonte di cui all'art. 3 del DPR 602/73, alle imposte sostitutive delle imposte sul reddito ed all'imposta regionale sulle attività produttive, per importi superiori a 15.000 euro annui, relativamente alle singole dichiarazioni dalle quali emerge il credito;
- per ottenere l'esecuzione dei rimborsi dei crediti IVA, di ammontare superiore a 15.000 euro, senza presentazione della prescritta garanzia.

Oltre ai responsabili dell'assistenza fiscale (RAF) dei centri di assistenza fiscale (CAF), i professionisti legittimati ad apporre il visto di conformità sono, ai sensi dell'articolo 35, comma 3, del D. Lgs. n. 241/1997, gli iscritti:

- nell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili;
- nell'albo dei consulenti del lavoro;
- nei ruoli di periti ed esperti tenuti dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura per la sub-categoria tributi alla data del 30 settembre 1993, in possesso di diploma di laurea in giurisprudenza o in economia e commercio o equipollenti o diploma di ragioneria. Questi ultimi soggetti non sono legittimati tuttavia ad apporre il visto di conformità sulle dichiarazioni "Modello 730".

Per quanta riguarda i profili sanzionatori della disciplina relativa al visto di conformità occorre rilevare che, salvo che il fatto costituisca reato e ferma restando l'irrogazione delle sanzioni per le violazioni di norme tributarie, al CAF o al professionista che rilascia il visto di conformità infedele si applica la sanzione amministrativa da euro 258 ad euro 2.582.



Salvo il caso di presentazione di dichiarazione rettificativa, se il visto infedele è relativo alle dichiarazioni “modello 730”, il professionista è tenuto nei confronti dello Stato o del diverso ente impositore al pagamento di una somma pari all'importo dell'imposta, della sanzione e degli interessi che sarebbero stati richiesti al contribuente ai sensi dell'art. 36-ter del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (controllo formale delle dichiarazioni), sempre che il visto infedele non sia stato indotto dalla condotta dolosa o gravemente colposa del contribuente.

Se entro il 10 novembre dell'anno in cui la violazione è stata commessa il CAF o il professionista trasmette una dichiarazione rettificativa del contribuente ovvero, se il contribuente non intende presentare la nuova dichiarazione, trasmette una comunicazione dei dati relativi alla rettifica, la somma dovuta dal CAF o dal professionista è pari all'importo della sola sanzione<sup>17</sup>. Se il versamento è effettuato entro la predetta data del 10 novembre, la sanzione è ridotta a un nono del minimo.

In caso di ripetute violazioni ovvero di violazioni particolarmente gravi (quale il mancato pagamento della sanzione), è disposta a carico del professionista la sospensione dalla facoltà di rilasciare il visto di conformità e l'asseverazione, per un periodo da uno a tre anni. In caso di ripetute violazioni commesse successivamente al periodo di sospensione, è disposta l'inibizione dalla facoltà di rilasciare il visto di conformità e l'asseverazione.

## 2.2 Asseverazione

L'asseverazione costituisce il secondo livello di controllo sulla corretta applicazione delle norme tributarie ed è disciplinato dall'art. 35, comma 1, lett. b) e comma 2 lett. b) del D. Lgs. n. 241/1997 e dall'art. 3 del D.M. n. 164/2009.

Essa si sostanzia nell'attestazione che gli elementi contabili ed extracontabili comunicati all'Amministrazione finanziaria - rilevanti ai fini dell'applicazione degli studi di settore - corrispondono a quelli risultanti dalle scritture contabili e da altra documentazione idonea.

Per quanto riguarda i soggetti legittimati all'asseverazione ed i profili sanzionatori si rinvia a quanto illustrato in precedenza con riferimento al visto di conformità.

---

<sup>17</sup>In tal caso, sarà il contribuente a essere tenuto al versamento della maggiore imposta dovuta e dei relativi interessi.



### 2.3 Certificazione tributaria (c.d. visto pesante)

La certificazione tributaria costituisce il terzo e più importante livello di controllo sulla corretta applicazione delle norme tributarie ed è disciplinato dall'art. 36 del D. Lgs. n. 241/1997 e dall'art. 4 del D.M. n. 164/2009; rispetto al visto di conformità e all'asseverazione presenta un perimetro soggettivo di applicazione più ristretto, in quanto riservato ai soggetti titolari di reddito d'impresa con contabilità ordinaria (anche per opzione).

Tale strumento consiste nell'attestazione da parte del professionista autorizzato di aver eseguito i controlli indicati con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze tenendo conto, di norma, anche dei principi di revisione fiscale elaborati dai Consigli nazionali dei dottori commercialisti e degli esperti contabili e dei consulenti del lavoro.

In particolare, il rilascio della certificazione tributaria implica l'accertamento della corretta applicazione delle norme tributarie sostanziali con riferimento ai seguenti componenti del reddito d'impresa: a) plusvalenze; b) sopravvenienze attive; c) interessi attivi; d) proventi immobiliari; e) minusvalenze; f) sopravvenienze passive; g) perdite su crediti; h) accantonamenti rischi su crediti; i) ammortamenti immobilizzazioni immateriali; l) ammortamenti immobilizzazioni materiali.

I professionisti legittimati ad effettuare la certificazione tributaria sono i revisori legali e gli iscritti, alternativamente, negli albi dei dottori commercialisti e degli esperti contabili e dei consulenti del lavoro che hanno esercitato la professione per almeno cinque anni.

La normativa **de qua** prevede che la contabilità sia tenuta dallo stesso certificatore; tuttavia, l'art. 24, comma 2, del D.M. n. 164/1999 prevede che le dichiarazioni e le scritture contabili si intendono predisposte e tenute dai certificatori anche quando sono predisposte e tenute dallo stesso contribuente, ovvero da una società di servizi di cui uno o più certificatori posseggano la maggioranza assoluta del capitale sociale ovvero da un CAF – imprese.

La certificazione tributaria può essere rilasciata a condizione che nei confronti del medesimo contribuente siano stati altresì rilasciati il visto di conformità e - qualora siano applicabili le disposizioni concernenti gli studi di settore - l'asseverazione e il soggetto incaricato abbia accertato l'esatta applicazione delle norme tributarie sostanziali ed eseguito gli adempimenti, i controlli e le attività indicati annualmente con decreto del Ministro delle finanze.

Il rilascio della certificazione tributaria garantisce, oltre alla corretta applicazione delle norme tributarie sostanziali, anche taluni benefici ai contribuenti che optino per tale istituto, in particolare, per le dichiarazioni relative a periodi di imposta per i quali è stata rilasciata una certificazione tributaria regolare:

- l'attività di verifica e controllo dell'Amministrazione finanziaria deve essere riferita alle componenti di reddito che non hanno costituito oggetto di certificazione (salvo che non ci siano indizi di irregolarità o elementi di riscontro);
- non sono applicabili le disposizioni di cui agli articoli 39, secondo comma, del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, e 55 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, in materia di accertamenti induttivi;
- gli accertamenti basati sugli studi di settore, sono notificati, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del terzo anno successivo a quello in cui le dichiarazioni sono state presentate;
- in caso di ricorso contro l'atto di accertamento, le imposte o le maggiori imposte, unitamente ai relativi interessi ed alle sanzioni, sono iscritte a ruolo dopo la sentenza della Commissione tributaria provinciale che respinge il ricorso ovvero per l'ammontare risultante dalla sentenza.

Da ultimo, facendo riferimento ai profili sanzionatori della disciplina relativa alla certificazione tributaria, si rileva che, salvo che il fatto costituisca reato e ferma restando l'irrogazione delle sanzioni per le violazioni di norme tributarie al professionista che rilascia una certificazione tributaria infedele si applica la sanzione amministrativa da euro 516 ad euro 5.165. In caso di accertamento di tre distinte violazioni commesse nel corso di un biennio, è disposta la sospensione dalla facoltà di rilasciare la certificazione tributaria per un periodo da uno a tre anni. La medesima facoltà è inibita in caso di accertamento di ulteriori violazioni ovvero di violazioni di particolare gravità (quale il mancato pagamento della suddetta sanzione).

### **3. Il fisco telematico: analisi giuridica ed analisi statistica**

#### **3.1 L'introduzione del fisco telematico**

Il processo di progressiva digitalizzazione e, più in generale, di informatizzazione degli adempimenti tributari trova una sua prima, embrionale origine nel D. Lgs. 9 luglio 1997, n. 241 recante norme di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti in sede di dichiarazione dei redditi e dell'imposta sul valore aggiunto, nonché di modernizzazione del sistema di gestione delle dichiarazioni.

È proprio con riferimento a quest'ultimo profilo, infatti, che il citato D. Lgs. aveva introdotto il servizio telematico di presentazione delle dichiarazioni per taluni soggetti aventi determinati requisiti, quali le società di capitali (con capitale sociale superiore a 5 miliardi delle vecchie lire) ed i soggetti incaricati, precipuamente indicati dal Legislatore.

Risalgono, poi, al 1998-1999 le prime e fondamentali fonti normative sulle quali si incardina il c.d. "fisco telematico"; si pensi, ad esempio, al D.P.R. 22 luglio 1998, n. 322, recante modalità per la presentazione delle dichiarazioni relative alle imposte sui redditi, all'Irap e all'Iva, in cui sono state anche disciplinate le modalità di trasmissione telematica di tali dichiarazioni.

Ebbene, il processo che dall'introduzione del servizio telematico risalente al 1998 arriva fino ad oggi è caratterizzato da una progressiva estensione dell'area di incidenza del fisco telematico, sia sotto un profilo soggettivo (i.e. i soggetti abilitati ad accedere ai servizi telematici) sia sotto un profilo oggettivo (i.e. gli adempimenti da effettuarsi obbligatoriamente per via telematica).

Come è noto, per i contribuenti gli adempimenti da potersi effettuare, direttamente o tramite intermediari abilitati, per mezzo del servizio telematico sono aumentati esponenzialmente nel corso degli anni, rendendo sicuramente più agevole l'acquisizione dei dati da parte dell'Amministrazione finanziaria, con rilevante risparmio di costi per la stessa. Costi e maggiori complessità degli adempimenti che, tuttavia, sono stati inevitabilmente trasferiti sui contribuenti e sui professionisti che li assistono e che sono particolarmente sentiti soprattutto dai contribuenti minori, i quali, pur potendo astrattamente provvedervi in via diretta, necessitano di fatto dell'assistenza di un professionista con competenze specifiche, quale il commercialista.

La figura del Commercialista assume, pertanto, un ruolo centrale nella corretta e debita effettuazione degli adempimenti tributari, assurgendo a vera e propria garanzia di un effettivo ed efficace rapporto fisco-contribuente, con riflessi positivi anche sulla *compliance*.

### **3.2 I dati Entratel**

Il servizio Entratel dell'Agenzia delle Entrate fornisce statistiche relative agli utenti abilitati al servizio telematico di presentazione delle dichiarazioni ed al flusso documentale trasmesso. Nelle tabelle seguenti - la n. 2 e la n. 3 - sono state ricostruite le serie storiche delle statistiche Entratel relative al gruppo "Commercialisti" così

come opportunamente definito e descritto nella legenda apposta in calce alle stesse. In pratica, il gruppo “Commercialisti” è stato suddiviso in due sottogruppi, il primo relativo agli abilitati in qualità di Dottori commercialisti, Ragionieri commercialisti ed Esperti contabili; il secondo riguardante i soggetti abilitati in qualità di (sono espressamente riportate le diciture Entratel):

*A) Associazioni o società semplici fra professionisti in cui almeno la metà degli associati o dei soci è costituita da soggetti indicati all'art.3, comma 3, lett.a) e b), DPR.322/98;*

*B) Società commerciali di servizi contabili le cui azioni o quote sono possedute per più della metà del capitale sociale da soggetti indicati nell'art.3, comma 3, lett.a) e b), DPR.322/98;*

*C) Società partecipata esclusivamente dall'Ordine e/o dai Collegi dei dottori commercialisti, iscritti all'albo e/o dalla corrispondente cassa nazionale;*

*D) Società partecipata esclusivamente dall'Ordine e/o dai Collegi dei ragionieri e periti commerciali, iscritti all'albo e/o dalla corrispondente cassa nazionale.*

Nel complesso, la quota del gruppo “Commercialisti” sul totale abilitati a Entratel è passata dal 75,6% del 1999 al 41,8% del 2015, mentre la quota di documenti inviati dallo stesso gruppo è variata dal 23,7% del 1999 al 45,5% del 2015, passando per il 53,4% del 2014 (si rinvia alle tabelle 2 e 3 per i dati di dettaglio dei singoli sottogruppi). Se si limita il campo di osservazione ai soli “dichiarativi”, il flusso documentale Entratel del gruppo “Commercialisti”, così come definito sopra e così come riportato nella tabella 1, è pari nel 2014 (ultimo anno disponibile) al 63% con un picco dell’83% per il Modello UNICO SC.

**Tabella 1. Dichiarazioni trasmesse. Anno 2014**

	TOTALE	COMMERCIALISTI <sup>18</sup>	COMM/TOT
<b>UNICO PF</b>	10.455.010	6.292.980	60%
<b>UNICO SP</b>	969.389	680.790	70%
<b>UNICO SC</b>	1.219.041	1.014.904	83%
<b>UNICO ENC</b>	158.091	117.379	74%
<b>TOT.</b>	<b>12.801.531</b>	<b>8.106.053</b>	<b>63%</b>

<sup>18</sup> La voce Commercialisti della tabella 1 comprende: Dottori Commercialisti, Ragionieri Commercialisti, Esperti contabili, Associazioni professionali, Società di servizi (CED). Per maggiori dettagli vedi Legenda Tabella 2. I dati della tabella sono stati forniti, su richiesta, dall’Agenzia delle Entrate direttamente alla FNC.

**Tabella 2. Abilitati Entratel "Commercialisti". Anni 1999-2015**

GR. 1	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
DC	20.523	22.179	26.418	27.857	29.415	31.112	33.017	35.560	38.958	41.225	46.995	51.028	53.625	56.253	58.686	61.077	63.248
RC	20.885	22.200	24.763	25.265	25.816	26.286	26.694	27.270	28.850	29.088	28.894	28.654	28.463	28.261	28.073	27.852	27.545
EC											20	93	156	233	311	416	521
TOT1	41.408	44.379	51.181	53.122	55.231	57.398	59.711	62.830	67.808	70.313	75.909	79.775	82.244	84.747	87.070	89.345	91.314
% TG	<b>61,5%</b>	<b>54,3%</b>	<b>40,2%</b>	<b>39,1%</b>	<b>38,6%</b>	<b>38,2%</b>	<b>36,7%</b>	<b>35,8%</b>	<b>34,7%</b>	<b>34,3%</b>	<b>40,4%</b>	<b>39,0%</b>	<b>37,4%</b>	<b>35,5%</b>	<b>34,7%</b>	<b>33,3%</b>	<b>32,5%</b>
GR. 2																	
A	6.232	6.836	7.583	7.985	8.354	8.689	9.082	9.780	10.879	11.324	16.225	16.755	17.124	17.471	17.835	18.760	19.172
B	3.291	3.835	4.745	5.066	5.334	5.578	5.837	6.391	7.193	7.502	5.785	6.110	6.365	6.597	6.815	7.101	7.352
C	7	13	30	32	41	39	57	63	65	66	38	58	64	73	89	98	117
D	7	7	18	21	27	28	61	57	60	60	14	15	15	15	14	14	14
TOT2	50.945	55.070	63.557	66.226	68.987	71.732	74.748	79.121	86.005	89.265	97.971	102.713	105.812	108.903	111.823	115.318	117.229
% TG	<b>75,6%</b>	<b>67,4%</b>	<b>49,9%</b>	<b>48,8%</b>	<b>48,2%</b>	<b>47,8%</b>	<b>46,0%</b>	<b>45,0%</b>	<b>44,0%</b>	<b>43,6%</b>	<b>52,2%</b>	<b>50,3%</b>	<b>48,1%</b>	<b>45,6%</b>	<b>44,6%</b>	<b>43,0%</b>	<b>41,8%</b>
TG	67.378	81.715	127.328	135.701	143.264	150.115	162.662	175.743	195.654	204.746	187.807	204.319	219.863	238.831	250.739	268.305	280.780

Fonte: Elaborazioni FNC su dati Agenzia delle Entrate

### Legenda

DC) Dottori Commercialisti; RC) Ragionieri Commercialisti; EC) Esperti Contabili;

A) Associazioni o società semplici fra professionisti in cui almeno la metà degli associati o dei soci è costituita da soggetti indicati all'art.3, comma 3, lett.a) e b), DPR.322/98;

B) Società commerciali di servizi contabili le cui azioni o quote sono possedute per più della metà del capitale sociale da soggetti indicati nell'art.3, comma 3, lett.a) e b), DPR.322/98;

C) Società partecipata esclusivamente dall'Ordine e/o dai Collegi dei dottori commercialisti, iscritti all'albo e/o dalla corrispondente cassa nazionale;

D) Società partecipata esclusivamente dall'Ordine e/o dai Collegi dei ragionieri e periti commerciali, iscritti all'albo e/o dalla corrispondente cassa nazionale.

TOT 1) DC+RC+EC; TOT 2) TOT 1 + A + B + C + D;

TG) Totale utenti abilitati Entratel.

**Tabella 3. Flussi (documenti pervenuti) Entratel "Commercialisti". Anni 1999-2015**

G <sub>1</sub>	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
DC	2.617.375	5.070.651	7.438.961	4.649.937	5.408.895	5.316.816	4.816.876	5.191.429	11.371.037	13.005.952	13.072.248	13.194.976	13.517.164	14.712.431	13.621.737	15.354.135	20.740.965
RC	2.001.750	3.809.882	6.206.679	3.817.570	4.563.426	4.667.899	4.341.480	4.856.764	10.230.166	12.009.230	12.555.366	13.532.553	14.812.169	17.186.307	16.894.622	20.165.408	28.915.156
EC											82	12.072	23.955	43.677	54.413	76.604	131.503
T1	4.619.125	8.880.533	13.645.640	8.467.507	9.972.321	9.984.715	9.158.356	10.048.193	21.601.203	25.015.182	25.627.696	26.739.601	28.353.288	31.942.415	30.570.772	35.596.147	49.787.624
%	<b>15,3%</b>	<b>19,5%</b>	<b>25,7%</b>	<b>21,1%</b>	<b>23,6%</b>	<b>23,6%</b>	<b>22,6%</b>	<b>23,2%</b>	<b>31,2%</b>	<b>32,8%</b>	<b>31,9%</b>	<b>32,8%</b>	<b>33,5%</b>	<b>34,8%</b>	<b>34,6%</b>	<b>35,8%</b>	<b>29,2%</b>
G2																	
A	1.630.295	2.922.273	4.319.623	2.628.169	3.106.834	3.110.765	2.848.387	3.158.061	6.361.850	7.261.017	7.598.426	7.926.908	8.533.796	9.648.211	9.348.066	10.777.960	17.748.842
B	922.506	1.922.738	2.901.355	1.644.111	1.979.022	1.971.297	1.814.892	2.024.017	4.501.788	5.168.199	5.239.022	5.382.361	5.581.353	6.158.607	5.788.558	6.640.366	9.998.674
C	2752	3133	7889	5279	7756	6535	6588	4681	5022	5526	4804	5344	5703	6033	6386	6818	17175
D	10.731	11.553	25.614	17.317	18.636	14.254	12.199	2.544	1.452	2.739	2.778	3.963	2.451	2.899	2.257	2.080	2.293
T2	7.185.409	13.740.230	20.900.121	12.762.383	15.084.569	15.087.566	13.840.422	15.237.496	32.471.315	37.452.663	38.472.726	40.058.177	42.476.591	47.758.165	45.716.039	53.023.371	77.554.608
%	<b>23,7%</b>	<b>30,2%</b>	<b>39,3%</b>	<b>31,9%</b>	<b>35,7%</b>	<b>35,6%</b>	<b>34,2%</b>	<b>35,1%</b>	<b>47,0%</b>	<b>49,1%</b>	<b>47,9%</b>	<b>49,1%</b>	<b>50,1%</b>	<b>52,0%</b>	<b>51,7%</b>	<b>53,4%</b>	<b>45,5%</b>
T	30279252	45530348	53167149	40039187	42249955	42323395	40519529	43375610	69149551	76228535	80402692	81610271	84747343	91874324	88466739	99294753	170399916

Fonte: Elaborazione FNC su dati Agenzia delle Entrate

### Legenda

DC) Dottori Commercialisti; RC) Ragionieri Commercialisti; EC) Esperti Contabili;

A) Associazioni o società semplici fra professionisti in cui almeno la metà degli associati o dei soci è costituita da soggetti indicati all'art.3, comma 3, lett.a) e b), DPR.322/98;

B) Società commerciali di servizi contabili le cui azioni o quote sono possedute per più della metà del capitale sociale da soggetti indicati nell'art.3, comma 3, lett.a) e b), DPR.322/98;

C) Società partecipata esclusivamente dall'Ordine e/o dai Collegi dei dottori commercialisti, iscritti all'albo e/o dalla corrispondente cassa nazionale;

D) Società partecipata esclusivamente dall'Ordine e/o dai Collegi dei ragionieri e periti commerciali, iscritti all'albo e/o dalla corrispondente cassa nazionale.

T 1) DC+RC+EC; T 2) T 1 + A + B + C + D;

TG) Totale utenti abilitati Entratel;

%) Rapporto percentuale del totale 1 sul totale generale.

NOTA: Nel 2015, il flusso documentale Entratel è aumentato del 72%. Ciò è imputabile ai modelli relativi alla Certificazione unica che incidono sul totale per il 39%. In parte, l'incremento 2015 è imputabile anche al flusso documentale relativo ai modelli del Versamento unificato che sono aumentati del 22% e incidono sul totale per il 27%. Molto probabilmente, l'impatto di questi flussi ha inciso sulle quote dei "Commercialisti" che nel 2015 sono calate sensibilmente rispetto al 2014. Una verifica puntuale potrà essere condotta solo osservando i dati di dettaglio relativi alla tipologia di modelli trasmessi dai "Commercialisti", dati al momento non disponibili.

### 3.3 I costi dell'Amministrazione finanziaria

Secondo il *Tax Administration 2015* dell'Oecd, 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). 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.

Sempre in quel periodo, secondo il *Tax Administration 2015* dell'Ocse 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.

Questo dato può essere letto come conseguenza dell'introduzione del fisco telematico che, come è ampiamente noto, in Italia ha rappresentato una rivoluzione straordinaria, anticipando i tempi a livello internazionale.

Se colleghiamo questo dato con i dati Entratel visti prima, è chiaro come al risparmio di circa 2 miliardi a favore dell'Amministrazione finanziaria si contrappone un costo, probabilmente di pari entità, che si è scaricato sui Commercialisti e sui contribuenti loro assistiti.

Tale costo, inteso come costo pro-capite per i Commercialisti, relativamente al periodo interessato, è stimato in un *range* tra 10.000 e 15.000 euro.

### 3.4 I contribuenti minori. Analisi dei dati delle dichiarazioni fiscali

Nel 2015, le dichiarazioni presentate ai fini IRPEF sono state pari a 40.716.548, di cui 11.261.177 (28%) per il modello 770, 10.319.933 (25%) per il modello Unico e 19.135.438 (47%) per il modello 730.

Per individuare l'area dei contribuenti minori si è fatto riferimento in maniera esclusiva alle dichiarazioni presentate da persone fisiche titolari di partita Iva. Si tratta di 3.901.857 contribuenti di cui 1.981.103 imprese, 950.095 professionisti, 403.027 agricoltori e 567.632 soggetti che hanno optato per il Regime fiscale di vantaggio.



Per le imprese, escludendo i soggetti in contabilità ordinaria<sup>19</sup>, la platea interessata è costituita da 1.775.597 persone fisiche titolari di partita Iva, dato dalla sommatoria di 1.583.072 “Imprese” con “Reddito di spettanza dell’imprenditore in contabilità semplificata” e 192.525 “Imprese” con “Perdita di spettanza dell’imprenditore in contabilità semplificata”.

Per i professionisti, la platea interessata è costituita da 913.259 soggetti rappresentati da 881.032 persone fisiche titolari di partita Iva che dichiarano “Reddito da lavoro autonomo” e 32.227 che dichiarano “Perdita da lavoro autonomo”.

Rispetto all’analisi del calcolo dell’Irpef, le imprese complessivamente (incluse quelle in contabilità ordinaria) dichiarano un’imposta netta pari a 6,8 miliardi di euro; i professionisti complessivamente dichiarano un’imposta netta pari a 12,3 miliardi di euro; gli agricoltori dichiarano un’imposta netta pari a 0,85 miliardi di euro e i soggetti che hanno optato per il regime fiscale di vantaggio dichiarano un’imposta sostitutiva pari a 0,2 miliardi di euro. In totale, imprese, professionisti, agricoltori e soggetti in regime fiscale di vantaggio dichiarano 20,15 miliardi tra imposta netta e imposta sostitutiva.

Tenendo conto della quota parte di imprese in contabilità ordinaria e di professionisti esclusi dalla platea interessata, l’importo complessivo di imposta netta/sostitutiva dichiarata scende a 16,12 miliardi di euro. Quest’ultimo dato è frutto di una stima che tiene conto di un coefficiente di riduzione a 0,8 applicato all’importo totale. Praticamente, considerando l’incidenza del numero di soggetti e dei redditi dichiarati<sup>20</sup>, si è stimato prudenzialmente pari al 20% la quota di imposta attribuibile ai soggetti esclusi dalla platea dei “contribuenti minori”.

Per quanto riguarda il gettito Iva, i contribuenti “Ditte individuali” sono 3.144.970 e comprendono le imprese (incluse quelle in contabilità ordinaria), i professionisti e gli agricoltori.

Complessivamente, essi dichiarano 12,3 miliardi di Iva di competenza dell’esercizio<sup>21</sup>. Applicando lo stesso coefficiente di riduzione utilizzato per l’Irpef, l’importo dell’Iva

---

<sup>19</sup> Si tratta di 122.426 imprese che dichiarano “Reddito di spettanza dell’imprenditore in contabilità ordinaria”.

<sup>20</sup> Ad esempio, per esplicitare uno dei parametri utilizzati, le imprese in contabilità semplificata, pari al 93%, dichiarano un reddito pari all’86% del totale rappresentato dalla somma tra imprese in contabilità semplificata e imprese in contabilità ordinaria.

<sup>21</sup> Si tratta, secondo la definizione riportata nelle statistiche sulle dichiarazioni fiscali del Mef, dell’Ammontare complessivo dell’imposta addebitata a titolo di rivalsa sulle operazioni imponibili e dell’imposta relativa ad



di competenza relativo alla platea dei “contribuenti minori” risulta pari a 9,84 miliardi di euro.

Lo stesso criterio è stato applicato per il calcolo dell'Irap (dati 2014). I contribuenti che hanno presentato la dichiarazione Irap in qualità di “persone fisiche” risultano pari a 2.478.768 e dichiarano un'imposta netta di 2 miliardi di euro. Applicando il medesimo coefficiente di riduzione pari a 0,8, si può stimare un importo pari a 1,6 miliardi di euro di Irap attribuibile ai “contribuenti minori”.

Riepilogando, il gettito stimato tra Irpef, Iva e Irap riferibile alla platea dei “contribuenti minori” è pari complessivamente a 27,56 miliardi di euro. A fini prudenziali, tale gettito è stato, infine, ulteriormente ridotto ad una forchetta compresa tra 15 e 20 miliardi di euro.

Inoltre, si è stimato pari a 3,5/4,5 miliardi di euro l'onere per l'assistenza contabile e fiscale di base sostenuto dai “contribuenti minori”<sup>22</sup>.

Ricordiamo, infine, come nel 2014, secondo i dati dell'Agenzia delle Entrate, i controlli effettuati su “Imprese di piccole dimensioni e professionisti” sono stati pari a 160.007 per una MIA (Maggiore Imposta Accertata) pari a 11,362 miliardi di euro. Si tratta del 51,7% dei controlli totali e del 44,8% della MIA totale. I controlli positivi sono stati pari a 155.564 per un tasso di positività del 97,2%.

## 4. Ipotesi progettuale

Alla luce di quanto fin qui detto, ed in particolare alla luce del quadro costituzionale tracciato all'inizio nonché dell'analisi effettuata sui dati Entratel e sui dati delle dichiarazioni fiscali, è evidente la rilevanza che assume la figura del “Commercialista di Base”.

È peraltro naturale che tale figura trovi giustificazione, dal punto di vista sociale, soltanto se destinata ad assicurare l'assistenza fiscale di base per il corretto

---

autofatturazioni cui viene detratto l'importo relativo all'imposta assoluta e ammessa in detrazione. Non comprende le importazioni.

<sup>22</sup> Stima ottenuta ipotizzando un costo medio di 1.000 euro per ciascuno dei 3,67 milioni di contribuenti rientranti nella platea interessata dalla presente ricerca.

adempimento degli obblighi tributari e contributivi a favore dei soggetti di minori dimensioni esercenti attività di impresa o di lavoro autonomo, i quali hanno minori possibilità di dotarsi di personale, strumenti tecnici e professionisti specializzati nel settore, indispensabili in un contesto normativo e ordinamentale oltremodo complesso ed in continua evoluzione come quello italiano.

Il presente documento, come già anticipato, intende delineare le caratteristiche di una nuova figura - nel quadro dei soggetti autorizzati a fornire assistenza fiscale ai contribuenti - che, essendo dotata di determinati requisiti previsti dalla legge, sia in grado di fornire quel tipo di assistenza fiscale con elevati standard di qualità ed efficienza.

**Per svolgere la funzione di “Commercialista di Base” si prevede dunque l’obbligo da parte di quest’ultimo di dotarsi di uno studio attrezzato, con predeterminati elementi minimi da definirsi con decreto ministeriale, al quale sia stata rilasciata apposita certificazione.**

Per quanto concerne, più propriamente, l’attività di assistenza fiscale svolta dal “Commercialista di Base”, egli è tenuto a garantire, nell’effettuazione di ciascun adempimento per conto del contribuente assistito, il rispetto di predeterminate **check list**, da tenere costantemente aggiornate in funzione dell’evoluzione normativa ed individuate con un apposito decreto, sulla falsariga di quanto già attualmente previsto per la certificazione tributaria di cui all’art. 36 del D. Lgs. 9 luglio 1997, n. 241.

Il “Commercialista di Base” è tenuto dunque ad eseguire gli adempimenti, i controlli e le attività indicate nelle predette check list, assumendo a tal fine a proprio carico le conseguenti responsabilità in ordine al rispetto delle stesse.

In caso di violazione degli obblighi a carico del “Commercialista di Base”, si prevede che quest’ultimo sia soggetto ad una sanzione tra un minimo ed un massimo da stabilire in modo analogo a quella prevista per le violazioni relative alla certificazione tributaria.

**A fronte di tali responsabilità e della necessità di attrezzare lo studio secondo gli standard qualitativi richiesti dalla norma al “Commercialista di base” si ipotizza il riconoscimento di un compenso, a carico dello Stato, differenziato a seconda degli adempimenti “certificati” dal professionista, da determinarsi sulla base di apposito decreto ministeriale.**

È importante sottolineare che tale compenso, pur comportando oneri per il bilancio dello Stato, è in grado di generare effetti positivi per il gettito erariale, sol che si

consideri il miglioramento in termini di *compliance* che la predetta figura è in grado di assicurare.

È, infatti, evidente che le responsabilità previste a carico del professionista garantiscono tassi di adempimento spontaneo sicuramente più elevati di quelli attuali, in particolar modo per i soggetti di minori dimensioni esercenti attività di impresa o di lavoro autonomo, i quali, data la loro numerosità, non possono essere sottoposti a controlli efficaci con particolare frequenza da parte dell'Amministrazione finanziaria.

Ulteriori effetti positivi per le casse erariali potranno derivare, inoltre, proprio dal risparmio in termini di risorse e di ore-lavoro che l'Amministrazione finanziaria andrà a realizzare per effetto dei minori controlli da eseguire nei confronti della predetta platea di contribuenti. Il che si traduce in un risparmio di spesa per il bilancio dello Stato utile per finanziare le uscite derivanti dal riconoscimento del compenso al "Commercialista di Base".