



# Fisco Equo

Rivista telematica di LEF  
associazione per la legalità e l'equità fiscale

*abstract*

## **LA DICHIARAZIONE PRECOMPILATA**

*UFFICIO STUDI*

*Roma, aprile 2016*

## UN CAMBIAMENTO STORICO

Per comprendere a pieno l'innovazione del modello 730 precompilato è necessario rifarsi a come, nel nostro Paese, è stato prima avviato e, successivamente, più volte modificato il processo che vede ogni anno milioni di cittadini alle prese con la determinazione dell'imposta personale sui redditi e la compilazione della relativa dichiarazione.

Nel 1973 la legge che introdusse, anche in Italia, l'imposta personale sui redditi lasciò il compito, del calcolo dell'imponibile e della relativa imposta dovuta, a carico del contribuente, stabilendo che l'amministrazione finanziaria non sarebbe direttamente intervenuta nella fase dichiarativa. Il processo di calcolo prese il nome di "*autoliquidazione*" dell'imposta e il relativo pagamento, se dovuto, di "*autotassazione*".

La scelta di limitare, nella fase dichiarativa, il ruolo dell'amministrazione finanziaria alla sola informativa sugli adempimenti dovuti dal contribuente, all'epoca, sembrava particolarmente evoluta e moderna.

La decisione, tuttavia, se da una parte sgravava l'amministrazione finanziaria da compiti, che potevano rivelarsi particolarmente onerosi dall'altra la teneva fuori da una fase importante e delicata del ciclo dichiarativo.

In pochi anni, infatti, tale decisione mostrò tutti i suoi limiti e si rivelò poco efficace soprattutto nei confronti dei milioni di contribuenti più comuni, i lavoratori dipendenti e i pensionati.

Due furono le circostanze che pesarono negativamente sulla scelta iniziale e tutte e due derivanti dalle continue modifiche normative che furono apportate dal Parlamento all'impianto della legge originaria che era, al contrario, caratterizzato da semplicità e linearità.

La prima riguardava le regole di calcolo dell'imposta che divennero con il passare degli anni sempre più complesse con il risultato che con il "fai da te" il contribuente più comune commetteva sempre più errori e la seconda derivava dall'aumento continuo e progressivo delle agevolazioni concesse che andavano documentate con allegati cartacei alla dichiarazione.

Per quest'ultimo aspetto qualcuno negli anni ottanta del secolo scorso calcolò che ogni anno veniva presentata all'amministrazione una documentazione cartacea che avrebbe occupato quaranta chilometri di autotreni messi in fila su un'autostrada.

Tutto ciò intasava gli uffici e comportava tempi biblici per il controllo formale di quanto dichiarato dai contribuenti, per la comunicazione di eventuali richieste di pagamento e per l'esecuzione dei rimborsi spettanti.

Configurava, infine, un'amministrazione sempre più forte con i contribuenti deboli e debole con i contribuenti forti, viste le poche risorse che l'amministrazione stessa

poteva dedicare alla lotta all'evasione e il conseguente continuo ricorso ai condoni fiscali.

Per ovviare a questi inconvenienti, causati in gran parte dal "fai da te", furono adottati nel tempo numerosi interventi (Centri di Servizio e 740-Semplificato) e da ultimo, all'inizio degli anni novanta del secolo scorso, si ricorse per i lavoratori dipendenti e i pensionati all'esternalizzazione del processo, appaltando il servizio, a pagamento a carico dello Stato, ai Centri di assistenza fiscale.

In quell'occasione non si pensò ad intervenire programmando un percorso inverso all'autoliquidazione che portasse l'amministrazione finanziaria gradualmente a riappropriarsi del processo.

La ragione di questa soluzione va ricercata soprattutto nel fatto che il modello burocratico proprio della nostra amministrazione pubblica non consentiva, allora, alla struttura organizzativa del dipartimento delle entrate del Ministero delle Finanze quei margini di autonomia e di tempestività decisionale che la criticità della situazione avrebbe richiesto.

Molti dei ritardi accumulati dal processo di gestione del sistema dichiarativo IRPEF erano infatti anche imputabili al modello burocratico della nostra amministrazione pubblica che portava il personale addetto al controllo delle dichiarazioni ad essere molto attento alla forma e meno alla sostanza e non dava alla dirigenza quell'autonomia decisionale utile a dare una risposta adeguata alla gravità della situazione.

Nel quinquennio 1996-2000 il governo con la rete telematica di settore, con la semplificazione degli adempimenti dei contribuenti, con l'Ufficio delle entrate e, soprattutto, con l'Agenzia delle entrate si sforzò di dare soluzione a gran parte dei problemi che affliggevano il sistema dichiarativo.

In particolare due di questi interventi ponevano le premesse per superare il fatto che l'amministrazione finanziaria era sostanzialmente assente nella fase pre-dichiarativa: la trasmissione tempestiva e corretta per via telematica al sistema informativo dell'amministrazione finanziaria di tutti i dati delle dichiarazioni e la creazione dell'Agenzia delle Entrate, operativa dal primo gennaio del 2001 e autonoma nella gestione del personale e delle risorse economiche.

In linea con queste innovazioni venne anche realizzata e resa disponibile ai contribuenti via rete una applicazione informatica, chiamata "Unico on line", una specie di precompilata ante-litteram, alla quale, non a caso la Commissione europea, attribuì nel 2002 la "e-Government Label".

In realtà quella che sembrava la naturale ed inevitabile conclusione d'un processo di rinnovamento così impegnativo all'inizio del 2001, al cambio di governo, si bloccò.

Il discorso venne ripreso dal nuovo governo, nel biennio 2006-2007, quando fu predisposto un piano dettagliato di fattibilità per l'introduzione della dichiarazione

precompilata. Ma anche questa volta al cambio di governo l'innovazione fu abbandonata.

Occorre attendere fino al 2015, anno di avvio del 730 precompilato, per una inversione effettiva di rotta. Fino a tale data, in pratica, si è rinunciato al fatto che l'amministrazione finanziaria partecipasse direttamente alla fase in cui il contribuente aderisce volontariamente all'obbligo di pagare le imposte sui redditi.

Questa impostazione ha condizionato l'intero sistema dichiarativo portando l'amministrazione finanziaria a concentrarsi principalmente, se non esclusivamente, sui controlli a posteriori abbandonando in parte il monitoraggio e l'analisi dei comportamenti del contribuente nel momento in cui redditi da dichiarare sono prodotti.

Non essendoci questo intervento a monte, da parte dell'amministrazione finanziaria, in Italia si misura, o meglio si cerca di stimare, a quanto ammonta l'evasione e come questa nel tempo si riduce e non c'è quindi la cultura che misura come migliora il livello di adesione spontanea all'obbligo.

Forse è più produttivo cercare di riscuotere le imposte al momento opportuno ovvero alla scadenza in cui debbono essere pagate piuttosto che inseguire il contribuente dopo anni quando è molto più difficile dimostrare che ha fatto il furbo.

La dichiarazione precompilata, restituendo all'amministrazione un ruolo diretto nella fase dell'adeguamento spontaneo, capovolge finalmente, dopo quarantatré anni, uno schema che la vedeva assente.

Prende corpo, pertanto, un cambiamento strutturale che rivoluziona l'approccio dell'amministrazione finanziaria alla fase dichiarativa e cambia sostanzialmente la relazione tra amministrazione finanziaria e contribuente.

Nell'ambito della gestione del nostro fisco si tratta di un cambiamento storico.

## **L'INTRODUZIONE DEL MODELLO 730 PRECOMPILATO**

L'elevato livello d'informatizzazione, raggiunto dal sistema informativo dell'Agenzia delle entrate, l'Anagrafe Tributaria, in cui nel tempo si è investito molto, avrebbe pertanto consentito già dall'inizio del nuovo millennio di cominciare a sviluppare soluzioni gestionali ed operative che prevedessero un ruolo attivo dell'amministrazione finanziaria a supporto dell'adempimento dichiarativo del contribuente.

Esistevano già dal 2000 tutte le condizioni tecnologiche e infrastrutturali per intervenire nel campo della fase pre-dichiarativa e questo avrebbe consentito all'Amministrazione finanziaria di realizzare un giusto ritorno dagli ingenti investimenti informatici effettuati e contemporaneamente di modernizzare il Paese con la diffusione dell'utilizzo di internet in un settore, come quello fiscale, che interessa la

gran parte degli italiani in quanto i contribuenti IRPEF ogni anno superano i quaranta milioni.

Risulta oggi difficile comprendere perché, al contrario, si è mantenuto in vita fino al 2015 un percorso contorto e costoso che prevedeva il rilascio al dipendente e pensionato del CUD prima della dichiarazione e solo successivamente, a valle della presentazione della dichiarazione, avveniva la trasmissione telematica di questi dati, da parte del sostituto d'imposta, all'Agenzia delle entrate.

### ***L'AMMINISTRAZIONE SI RIAPPROPRIA DEL SUO RUOLO DI SERVIZIO***

Il cambiamento più importante che realizza la pre-compilazione del Modello 730 è legato al fatto che è l'Agenzia delle entrate che assume, attraverso la tecnologia, il ruolo di regista del processo "presentazione della dichiarazione" e ne è anche l'attore principale.

È l'Agenzia delle entrate che rende disponibili al contribuente, che utilizza in prima persona questo servizio, tutti i dati in suo possesso da quelli storici relativi alla dichiarazione dell'anno precedente a quelli che interessano la dichiarazione dell'anno in oggetto e gli sono pervenuti in via telematica da altri soggetti.

È l'Agenzia delle entrate che determina con una applicazione informatica unica, utilizzata per tutti i contribuenti che si avvalgono del servizio, l'imponibile e le imposte dovute o i rimborsi spettanti.

È l'Agenzia delle entrate che trasmette al datore di lavoro o ente pensionistico, sempre per via telematica, il risultato della dichiarazione.

Non solo ma è l'applicazione informatica che indirizza, man mano che vengono immessi i dati, il contribuente e lo assiste nell'inserirli correttamente, riducendo al minimo la possibilità di errori e/o interpretazioni inesatte.

*L'agenzia delle entrate si riappropria del suo ruolo di servizio nel momento in cui il contribuente, attraverso la dichiarazione, aderisce all'obbligo, e lo fa esplicitamente liquidando l'imposta, dando certezza del risultato del calcolo, suggerendo e indirizzando il come dichiarare, assicurando in tempo reale un'assistenza omogenea e senza errori a tutti gli utenti del servizio.*

### ***RAPPORTO DIRETTO CON IL CONTRIBUENTE***

Il 730 precompilato ha dato finalmente la possibilità al contribuente lavoratore dipendente e pensionato di gestire in prima persona il proprio rapporto dichiarativo con l'amministrazione finanziaria.

Certo la nostra legislazione alla base dell'IRPEF non facilita, anzi decisamente scoraggia, l'instaurarsi di questo rapporto. Sono presenti nella nostra IRPEF diversi tipi di agevolazioni, concesse a pioggia, tra detrazioni, deduzioni e crediti; esistono detrazioni decrescenti al crescere del reddito e ben 5 tipologie di oneri detraibili (19%, 22%, 36%, 41% e 55%).

E questa complessità anziché diminuire aumenta ogni anno. Disticarsi in questo groviglio da soli non è affatto facile soprattutto per il contribuente più comune, il lavoratore dipendente e pensionato.

In definitiva, a prescindere dalla semplicità della applicazione informatica del 730 precompilato, la complessità delle scelte a monte, dovute alla legislazione alla base dell'IRPEF, non aiuta il contribuente a stabilire un rapporto diretto con l'Agenzia delle entrate.

*Giustamente, tuttavia, l'applicazione del 730 precompilato è stata impostata nella logica che al contribuente in un prossimo futuro dovrebbe bastare una semplice conferma dopo aver preso visione dei dati che lo riguardano.*

### **LA RIDUZIONE DEL RUOLO DELL'INTERMEDIAZIONE**

L'applicazione informatica del 730 precompilato, resa disponibile direttamente dall'Agenzia delle entrate, ha ridotto e ridimensionato, già dal primo anno di funzionamento, il ruolo svolto in precedenza dall'intermediazione in quanto è la stessa Agenzia che gestisce in prima persona il risultato contabile della dichiarazione e fa da interfaccia con il sostituto d'imposta.

Sebbene sia ancora normativamente possibile, l'applicazione dell'Agenzia ha, inoltre, nei fatti, eliminato l'assistenza diretta del sostituto d'imposta, come quella che offriva il Ministero del Tesoro ai dipendenti pubblici, in quanto questa è sostitutiva di quella che i pochi datori di lavoro, che facevano assistenza, mettevano a disposizione dei propri dipendenti sul loro sistema informativo aziendale.

L'intermediazione, infine, ha rafforzato il suo ruolo di supplenza dell'amministrazione finanziaria nella convalida delle richieste di agevolazione in quanto è ora responsabile della conformità alle disposizioni di legge di quella documentazione i cui dati non sono stati precompilati dall'Agenzia delle entrate.

### **L'APPLICAZIONE INFORMATICA**

È indubbio che le attuali modalità d'accesso al sistema informativo dell'Agenzia delle Entrate con Codice fiscale/password/PIN dispositivo o con Carta Nazionale dei Servizi non hanno trovato quella diffusione che ci si aspettava, e questa probabilmente è una delle cause che ha limitato l'utilizzo diretto dell'applicazione del 730 precompilato.

Bene comunque ha fatto l'Agenzia a consentire l'accesso al 730 precompilato anche con le credenziali dell'INPS.

Altra scelta lodevole è stata quella di isolare ed evidenziare l'accesso a questa applicazione dal resto dei servizi in quanto le altre applicazioni più importanti disponibili per il contribuente (quali ad esempio "pagamenti con F24" e "cassetto fiscale") non sono immediatamente rintracciabili nel sito.

In merito all'applicazione si può osservare che questa è caratterizzata da facilità d'uso e da una discreta ricchezza informativa; il processo da seguire è riassunto in flussi lineari e comprensibili; le azioni da intraprendere da parte del contribuente sono sufficientemente chiare.

L'applicazione sfrutta a pieno con finestre, elenchi ed assistenza informativa tutte le potenzialità offerte dalla comunicazione interattiva e guida il contribuente alla indicazione dei dati controllandone la validità.

In merito a quest'ultimo aspetto occorre sottolineare come l'applicazione sia riuscita a tradurre in istruzioni di un programma informatico le migliaia di alternative possibili derivanti da una straordinaria complessità legislativa. Si pensi a questo proposito, a titolo d'esempio, alla compilazione di un rigo del quadro B, relativo ai redditi dei fabbricati, che presenta delle serie innumerevoli d'intrecci possibili.

Da questo punto di vista il primo anno di vita dell'applicazione appare aver superato brillantemente la prova in quanto, se indubbiamente problemi in fase di avvio ci sono stati, questi hanno riguardato aspetti marginali e pochi contribuenti.

Nella sostanza l'impianto proposto al contribuente ha retto e nelle strade percorse dalla stragrande maggioranza dei contribuenti l'applicazione è risultata facile da usare.

## **LE CRITICITÀ DEL PRIMO ANNO**

Un processo gestionale, come quello della del 730 precompilato, che coinvolge più attori, richiede una sincronia operativa e un rigido rispetto della tempistica da parte di tutti i soggetti partecipanti.

Era inevitabile che nel primo anno di applicazione sorgessero problemi in conseguenza del fatto che i soggetti esterni interessati dovevano trasmettere all'Agenzia delle entrate i dati necessari alla precompilazione con largo anticipo rispetto agli anni precedenti per rendere disponibile il servizio ai contribuenti e agli intermediari a partire dal 15 aprile.

Le maggiori difficoltà le hanno avute i sostituti d'imposta che si sono trovati a trasmettere all'Agenzia con largo anticipo i dati relativi alla certificazione dei redditi di lavoro dipendente e pensione (CUD).

Conseguentemente alcuni sostituti hanno trasmesso con ritardo i dati relativi ai CUD e altri, compresi grandi sostituti, non hanno indicato correttamente alcuni dati nella certificazione di qualche tipologia di soggetti. La criticità maggiore si è avuta con il dato relativo ai giorni di spettanza delle detrazioni di specie (lavoro dipendente e pensione).

Nei casi ove questo è stato possibile l'applicazione informatica dell'Agenzia ha intercettato queste situazioni avvisando i contribuenti con apposite segnalazioni personalizzate.

Inoltre ai contribuenti che hanno comunque confermato la dichiarazione, nonostante la segnalazione, l'Agenzia ha comunicato via posta elettronica la situazione ed ha reso disponibile di nuovo l'applicazione per le opportune correzioni.

Proprio queste criticità e il modo in cui sono state risolte evidenziano come lo spirito di servizio messo in campo dall'Agenzia può essere utile per stabilire un corretto rapporto fiduciario fra contribuente e fisco.

Vi sono, infine, da segnalare altri due aspetti che hanno suscitato critiche nella compilazione effettuata direttamente dal contribuente: l'impossibilità di fare la congiunta e di usare l'applicazione del precompilato, se l'anno precedente non era stata presentata dichiarazione.

Nel primo caso è giusta l'impostazione di non consentire la congiunta in quanto quest'anno i soggetti senza sostituto che avevano una situazione reddituale compatibile con la compilazione del modello 730 potevano comunque avvalersi del servizio indicando le coordinate bancarie (IBAN) ai fini degli adempimenti relativi al conguaglio.

Nel secondo, invece, assenza d'una dichiarazione nell'anno precedente, la scelta è apparsa come una limitazione in quanto in ogni caso si poteva predisporre, in presenza d'un CUD, una precompilazione del 730 con i dati anagrafici e il reddito ivi riportato.

Altra carenza da sottolineare è lo scarso risalto dell'avvertenza che il contribuente doveva comunque verificare tutti i dati precompilati. Ad esempio, come già detto, in alcuni casi il sostituto non aveva indicato i giorni di spettanza delle detrazioni da lavoro o da pensione e i contribuenti si sono accorti di questa omissione solo dopo aver confermato la dichiarazione. La mancanza del dato poteva influenzare il risultato contabile.

## IL CONFRONTO INTERNAZIONALE

Si è ritenuto utile metter a confronto la nostra precompilata con quanto avviene in questo campo in tre Paesi economicamente comparabili con il nostro: Francia, Spagna e Regno Unito.

In realtà la pre-compilazione è presente solo in Francia e in Spagna ma è sembrato utile esaminare, in tale contesto, anche quanto avviene nel Regno Unito dove un sistema dichiarativo estremamente semplice con aliquote basse e pochissime deduzioni la rende inutile.

### ***Francia - "Déclaration d'impôts préremplie"***



**impots.gouv.fr**  
un site de la direction générale des finances publiques



La dichiarazione precompilata contiene le seguenti informazioni: la situazione della

famiglia (ovvero i dati anagrafici) e i redditi da lavoro e da pensione che sono stati corrisposti da datori di lavoro ed organismi sociali (in genere enti pensionistici).

La famiglia dichiarante deve verificare la correttezza dei dati precompilati e se necessario procedere al loro aggiornamento/correzione. Se c'è necessità di compilare moduli aggiuntivi, qualora sia stata scelta la modalità in linea, questi vengono resi disponibili automaticamente.

I dati precompilati da correggere vanno indicati in spazi appositi posti a fianco

### **Spagna - "Borrador de declaración"**



Mis expedientes  
Seleccione el tipo de acceso Ayuda

Con certificado electrónico de identificación o DNI electrónico

Con Cl@ve PIN

[Registrarme en Cl@ve](#) Cerrar

In Spagna c'è un sistema di dichiarazione precompilata denominato "Borrador de declaración" (bozza della dichiarazione) che riguarda solo i contribuenti che nell'anno d'imposta hanno percepito questi redditi:

- redditi da lavoro;
- redditi da capitale mobiliare soggetti a ritenuta alla fonte o d'acconto, così come le obbligazioni emesse dal tesoro;
- plusvalenze soggette a ritenute alla fonte o d'acconto, i redditi di sostegno, le sovvenzioni sociali per l'acquisto dell'abitazione e le altre sovvenzioni sociali;
- le minusvalenze derivanti dalla cessione o rimborso di titoli;
- reddito immobiliare a condizione che le proprietà dichiarate siano al massimo otto;
- redditi patrimoniali ottenuti per la partecipazione ad enti non soggetti all'imposta sulle società.

I contribuenti che hanno percepito questi redditi possono visionarli in linea e se riconoscono la correttezza dei dati indicati possono confermarli, altrimenti possono modificarli e confermarli. Attraverso la conferma la bozza si trasforma in dichiarazione.

### **Regno Unito - "Pay employers' - PAYE"**

#### **Pay As You Earn (PAYE)**

Most people pay Income Tax through PAYE. This is the system your employer or pension provider uses to take Income Tax and [National Insurance](#) contributions before they pay your wages or pension. Your [tax code](#) tells your employer how much to deduct.

Your tax code can take account of state benefits, so if you owe tax on them (eg the State Pension) it's usually taken automatically from your other income.

La legislazione del Regno Unito alla base dell'imposizione sui redditi delle persone fisiche è di una semplicità assoluta, almeno per la gran massa dei contribuenti dipendenti e pensionati.

Oltre alle aliquote basse caratterizza il sistema l'assenza di agevolazioni se non quelle fondamentali concesse a tutti i contribuenti.

Nel Regno Unito il datore di Lavoro tiene la contabilità di ciò che eroga come salario e stipendio ai propri dipendenti attraverso un sistema applicativo chiamato PAYE reso disponibile dall'Agenzia delle entrate.

Conseguentemente i dipendenti e pensionati nella stragrande maggioranza dei casi non devono dichiarazione ma assolvono i propri obblighi attraverso questo sistema.

## DATI QUANTITATIVI

Dai dati pubblicati sul sito del Dipartimento delle Finanze nel 2015, anno d'imposta 2014, i contribuenti IRPEF sono stati 40.716.548: 10.319.933 hanno presentato il Modello Unico (25,35%), 19.135.438 il Modello 730 (46,99%) e 11.261.177 (27,66%) non hanno presentato dichiarazione.

<b>CONTRIBUENTI IRPEF</b>	<b>NUMERO</b>	<b>%</b>
<b>HANNO PRESENTATO UNICO</b>	<b>10.319.933</b>	<b>25,35%</b>
<b>HANNO PRESENTATO MODELLO 730</b>	<b>19.135.438</b>	<b>47,00%</b>
<b>NON HANNO PRESENTATO DICHIARAZIONE</b>	<b>11.261.177</b>	<b>27,66%</b>
<b>TOTALE</b>	<b>40.716.548</b>	<b>100,00%</b>

Dei contribuenti che hanno utilizzato il modello 730 quelli che si sono avvalsi del servizio del precompilato sono stati 12.936.899 pari al 67,61 dei modelli 730 presentati e al 31,77% dei contribuenti totali IRPEF.

Il modello 730 precompilato è stato accettato senza modifiche da 665.000 (5,14%) contribuenti dei 12.936.899 che si sono avvalsi del servizio. Di questi 665.000 contribuenti 584.000 si sono avvalsi dell'intermediazione e solo 81.000 lo hanno fatto direttamente.

Quelli che lo hanno fatto direttamente modificando i dati sono stati pertanto oltre 1.300.000.

<b>CONTRIBUENTI CHE HANNO PRESENTATO IL 730 NEL 2015</b>	<b>NUMERO</b>	<b>%</b>
<b>HANNO DIRETTAMENTE UTILIZZATO L'APPLICAZIONE</b>	<b>1.414.478</b>	<b>7,39%</b>
<i>di cui lo hanno accettato senza modifiche</i>	<i>81.000</i>	
<b>HANNO UTILIZZATO IL PRECOMPILATO ATTRAVERSO GLI INTERMEDIARI</b>	<b>11.522.421</b>	<b>60,22%</b>
<i>di cui lo hanno accettato senza modifiche</i>	<i>584.000</i>	
<b>NON HANNO UTILIZZATO IL PRECOMPILATO</b>	<b>6.198.539</b>	<b>32,39%</b>
<b>TOTALE</b>	<b>19.135.438</b>	<b>100,00%</b>

Dai dati statistici sulle dichiarazioni dei redditi, pubblicati sul sito del Dipartimento delle Finanze, si può stimare che i documenti comprovanti la validità delle agevolazioni richieste da dipendenti e pensionati, che hanno fatto il 730, sono stati, escludendo quelli precompilati circa 26 milioni.

Si tratta nella maggioranza dei casi di documenti composti da più ricevute. Il dato è significativo per evidenziare il volume cartaceo che, nonostante la precompilazione, è stato movimentato. Tenendo conto che ancora c'erano da documentare le spese mediche, si può con buona approssimazione stimare che sono stati trattati, digitalizzati o fotocopiati oltre 100 milioni di pezzi di carta.

## IL COSTO DELLA COMPLESSITÀ

SPESE PER LE QUALI SPETTA LA DETRAZIONE DEL 19 PER CENTO

CODICE	DESCRIZIONE	RIGO	CODICE	DESCRIZIONE	RIGO
1	Spese sanitarie	E1	21	Erogazioni liberali alle società ed associazioni sportive dilettantistiche	da E8 a E12
2	Spese sanitarie per familiari non a carico	E2			
3	Spese sanitarie per persone con disabilità	E3	22	Erogazioni liberali alle società di mutuo soccorso	»
4	Spese veicoli per persone con disabilità	E4	23	Erogazioni liberali a favore delle associazioni di promozione sociale	»
5	Spese per l'acquisto di cani guida	E5			
6	Totale spese sanitarie per le quali è stata richiesta la rateizzazione nella precedente dichiarazione	E6	24	Erogazioni liberali a favore della società di cultura Biennale di Venezia	»
7	Interessi per mutui ipotecari per acquisto abitazione principale	E7	25	Spese relative a beni soggetti a regime vincolistico	»
8	Interessi per mutui ipotecari per acquisto altri immobili	da E8 a E12	25	Erogazioni liberali per attività culturali ed artistiche	»
9	Interessi per mutui contratti nel 1997 per recupero edilizio	»	27	Erogazioni liberali a favore di enti operanti nello spettacolo	»
10	Interessi per mutui ipotecari per costruzione abitazione principale	»	28	Erogazioni liberali a favore di fondazioni operanti nel settore musicale	»
11	Interessi per prestiti o mutui agrari	»	29	Spese veterinarie	»
12	Spese per istruzione diverse da quelle universitarie	»	30	Spese sostenute per servizi di interpretariato dai soggetti riosciuti sordi	»
13	Spese per istruzione universitaria	»	31	Erogazioni liberali a favore degli istituti scolastici di ogni ordine e grado	»
14	Spese funebri	»	32	Spese relative ai contributi versati per il riscatto degli anni di laurea dei familiari a carico	»
15	Spese per addetti all'assistenza personale	»	33	Spese per asili nido	»
16	Spese per attività sportive per ragazzi (palestre, piscine e altre strutture sportive)	»	35	Erogazioni liberali al fondo per l'ammortamento di titoli di Stato	»
17	Spese per intermediazione immobiliare	»	36	Premi per assicurazioni sulla vita e contro gli infortuni	»
18	Spese per canoni di locazione sostenute da studenti universitari fuori sede	»	37	Premi per assicurazioni per rischio di non autosufficienza	»
20	Erogazioni liberali a favore delle popolazioni colpite da calamità pubbliche o eventi straordinari	»	39	Altre spese detraibili	»

Complessivamente ci sono nella nostra dichiarazione dei redditi ben 60 agevolazioni da comprovare/precompilare. Si può affermare senza possibilità di essere smentiti che il numero di agevolazioni della nostra IRPEF non è confrontabile con nessun altro sistema fiscale economicamente comparabile con il nostro.

Negli Stati Uniti, che è il paese che ne ha di più, il loro numero totale assomma a meno della metà. In aggiunta c'è anche da rilevare che i contribuenti USA hanno la possibilità di optare per una deduzione forfetaria (rispetto a quelle richieste analiticamente). In seguito a tale opzione oltre il 65% dei contribuenti USA non inserisce le spese deducibili in dichiarazione e quindi non conserva la relativa documentazione.

Dai dati statistici sulle dichiarazioni dei redditi, pubblicati sul sito del Dipartimento delle Finanze, si può stimare che i documenti comprovanti la validità delle agevolazioni richieste da dipendenti e pensionati, che hanno fatto il 730, sono stati, escludendo quelli precompilati circa 26 milioni.

Si tratta nella maggioranza dei casi di documenti composti da più ricevute. Il dato è significativo per evidenziare il volume cartaceo che, nonostante la precompilazione, è stato movimentato. Tenendo conto che ancora c'erano da documentare le spese mediche, si può con buona approssimazione stimare che sono stati trattati, digitalizzati o fotocopiati oltre 100 milioni di pezzi di carta.

## **IL FUTURO**

*La dichiarazione precompilata è l'occasione per stabilire uno scambio d'informazioni continuo e trasparente tra fisco e contribuente e costituisce il presupposto base per stabilire una relazione corretta fra i due soggetti.*

È anche un'opportunità unica per riflettere da una parte su come migliorare l'attuale servizio offerto dall'Agenzia ai contribuenti lavoratori dipendenti e pensionati e dall'altra sugli interventi necessari per estenderlo anche ad Unico, semplificando nello stesso tempo l'intero sistema dichiarativo.

### **LE MODALITÀ D'ACCESSO**

Per incrementare l'uso diretto della dichiarazione precompilata sono fondamentali le modalità con le quali il contribuente si mette in contatto via rete con l'amministrazione per accedere ai dati relativi alla propria posizione fiscale.

Se si mette a confronto l'immediatezza d'individuazione dell'area riservata ai "particuliers" francesi o ai "ciudadanos" spagnoli con la nostra, di sopra riportata, emergono subito le difficoltà a cui va incontro il contribuente lavoratore dipendente o pensionato che vuole fare da sé.

La presenza di acronimi di non facile ed immediata comprensione, come "Entratel" o "Fisconline" o "Sister", non agevolano e incentivano l'accesso anzi incutono timore a chi ha poca familiarità con il fisco.

Probabilmente questa criptica presentazione dell'area riservata in cui non compare la parola cittadino o contribuente genera più difficoltà di quella collegata all'ottenimento delle credenziali per l'accesso ed al loro aggiornamento ed utilizzo.

Anche la navigazione all'interno dei servizi in rete disponibili non è facile in quanto c'è una parziale sovrapposizione fra ciò che è rivolto al comune cittadino con quello che riguarda l'impresa o l'intermediario.

*C'è da augurarsi che il successo del 730 precompilato apra la strada ad una ristrutturazione della presentazione dei servizi in tempo reale destinati al cittadino*

*comune, rendendo abituale per tutti accedere al sito per gestire in prima persona il proprio rapporto con il fisco.*

*In conclusione il 730 precompilato può diventare il veicolo per costruire un rapporto fra cittadino e fisco semplice, chiaro e trasparente.*

### **IL MIGLIORAMENTO DELL'APPLICAZIONE INFORMATICA**

Un'attenzione particolare andrà posta in futuro alle informazioni provenienti dai soggetti terzi: datori di lavoro, enti pensionistici, banche, assicurazioni, medici, farmacisti, ecc.

Un mancato rispetto dello standard prestabilito per la trasmissione dei dati all'Agenzia da parte di questi soggetti può provocare, se non intercettato, un risultato contabile incompleto o parzialmente errato soprattutto nel caso in cui il contribuente scelga di convalidare senza modifiche quanto proposto dall'Agenzia delle entrate.

Sarà opportuno anche avvertire con maggiore evidenza il contribuente che comunque, prima di trasmettere la dichiarazione, verifichi accuratamente quanto precompilato dall'Agenzia e, se del caso di correggerlo, anche in situazioni in cui poteva trasmettere la dichiarazione senza modifiche.

La sincronia temporale della trasmissione dei dati all'Agenzia delle entrate e la qualità dei dati trasmessi dalle fonti esterne che rilasciano documentazione comprovante le agevolazioni spettanti costituiscono e costituiranno nell'evoluzione dell'applicazione informatica le problematiche più delicate dell'intera operazione soprattutto man mano che entreranno in campo nuovi soggetti.

### **L'INCREMENTO DEI DATI PRECOMPILATI**

Dal 2016 l'Agenzia precompilerà anche i dati relativi alla previdenza complementare, alle spese sanitarie, alle spese per l'istruzione universitaria e alle spese funebri.

Considerato che solo le spese sanitarie sono dichiarate dal 50% dei contribuenti, che presentano il 730, il numero dei soggetti che possono adempiere nel 2016 all'obbligo dichiarativo con una semplice conferma dei dati è stimabile dai dati del 2015, pubblicati sul sito del Dipartimento delle Finanze, attorno ai 5/6 milioni (circa il 25% del totale).

Scende, infatti, considerevolmente da 26 milioni a 8,1 milioni il numero di documenti i cui dati non saranno precompilati dall'Agenzia e che dovranno essere comprovati dal contribuente o verificati da chi presta l'assistenza fiscale. In pratica sui circa 50 milioni dei documenti totali non verranno precompilati i dati solo del 16% dei documenti relativi alle agevolazioni dichiarate.

Nell'ipotesi ottimistica che nel 2016 il numero dei soggetti che compileranno direttamente la dichiarazione servendosi dell'applicazione informatica dell'Agenzia delle entrate, arrivi a 5 milioni circa 14 milioni di soggetti si rivolgeranno ai CAF per una spesa a carico dell'erario di circa 225 milioni di €.

Se è vero che i CAF con la loro attività hanno svolto un ruolo sociale importantissimo in quanto la nostra legislazione alla base dell'IRPEF ha reso sempre più arduo, anche al contribuente più comune, di rapportarsi da solo con il fisco è anche vero che lo Stato ha compensato il loro lavoro esclusivamente per il ruolo di supplenza in compiti che erano propri dell'amministrazione pubblica.

I compensi che i CAF ricevevano prima del 2015, come abbiamo in precedenza evidenziato, derivavano dalla acquisizione dei dati su supporto magnetico sulla base di quanto indicato dal contribuente sul modello cartaceo, dalla elaborazione dei dati contabili fino alla determinazione del risultato a debito/credito, dalla trasmissione di questo risultato al sostituto per il conguaglio, dall'invio telematico dei dati della dichiarazione all'Agenzia delle entrate e dal controllo della documentazione comprovante i benefici fiscali reclamati.

Tutto il resto era consulenza fiscale che il CAF giustamente si faceva pagare a parte dal contribuente. Di tutte le funzioni, a suo tempo delegate dallo stato, con l'introduzione del 730 precompilato concretamente è rimasta solo l'ultima, il controllo di validità della documentazione in quanto esiste un'applicazione informatica, fatta dall'Agenzia, che potrebbe essere utilizzata anche dagli intermediari.

È indubbio che in questi primi anni di transizione il compenso agli intermediari debba necessariamente coprire anche gli investimenti già fatti e non ammortizzati, in particolare per le applicazioni informatiche installate nei loro sistemi informativi, ma è anche indubbio che progressivamente il compenso dovrà andare a coprire solo il servizio pubblico effettuato.

Progressivamente, pertanto, la spesa dello Stato dovrà remunerare solo il controllo della documentazione i cui dati non sono stati precompilati mentre la consulenza dovrà essere sostenuta per intero dal lavoratore dipendente e pensionato come già accade per tutti gli altri contribuenti che presentano dichiarazione.

Anche questo dovrebbe essere un ulteriore stimolo per il legislatore a semplificare le regole alla base del calcolo dell'IRPEF.

### ***DAL 730 PRECOMPILATO ALLA DICHIARAZIONE PRECOMPILATA***

La positiva esperienza del 730 precompilato va estesa, come l'Agenzia delle entrate già sta facendo, a tutti i contribuenti che potenzialmente la possono utilizzare e progressivamente anche ad Unico con l'obiettivo di arrivare in pochi anni ad una dichiarazione precompilata valida per tutti i contribuenti.

Da quest'anno, pertanto, si potranno avvalere del 730 precompilato anche quei contribuenti che hanno un reddito da lavoro dipendente o da pensione e che nell'anno precedente non hanno presentato dichiarazione.

Questa possibilità sarà data anche a quei soggetti il cui sostituto non ha trasmesso in tempo utile all'Agenzia i dati relativi alla certificazione dei redditi corrisposti. I

contribuenti in questa situazione potranno inserire direttamente i dati reddituali non precompilati dall'Agenzia.

In merito ad Unico l'Agenzia ha previsto di rendere disponibili, precompilati, gli stessi dati previsti per il modello 730. Il nuovo servizio verrà attivato con l'obiettivo di semplificare ulteriormente l'attuale sistema dichiarativo, offrendo a tutti i contribuenti le stesse opportunità.

In una prospettiva di arrivare ad una sola applicazione informatica disponibile per tutti i contribuenti la prima modifica da apportare alla precompilazione del modello 730 è quella di far rientrare all'interno dell'operatività dell'amministrazione finanziaria, attraverso le coordinate bancarie, anche l'esecuzione dell'esito contabile della dichiarazione che oggi è demandato al sostituto d'imposta.

Infatti, sempre dai dati pubblicati dal Dipartimento delle Finanze, i contribuenti che nel 2015 hanno fatto il 730 senza sostituto d'imposta sono stati ben 848.000 e hanno utilizzato le coordinate bancarie (IBAN) per il risultato contabile della loro dichiarazione.

Questo dato assieme all'estensione ormai capillare dell'IBAN (International Bank Account Number) evidenzia che ha sempre meno senso far transitare l'accredito/addebito risultante dalla dichiarazione dei redditi di lavoratori dipendenti e pensionati attraverso il sostituto d'imposta.

È un compito gestionale che andrebbe svolto direttamente dall'Agenzia delle entrate sgravando da tale incombenza i datori di lavoro/enti pensionistici.

Questa semplice modifica apre, inoltre, la strada all'unificazione dell'adempimento per tutti i contribuenti attraverso lo stesso applicazione informatica.

In questo modo si realizzerà la parità fra tutti coloro che presentano dichiarazione dei redditi.

Poiché in genere le altre tipologie di contribuenti, diversi dai lavoratori dipendenti e pensionati, si avvalgono della consulenza fiscale si faciliterà il lavoro dei professionisti riducendo i costi complessivi dell'intero sistema.

### ***LA DICHIARAZIONE PRECOMPILATA E L'EVASIONE***

Il superamento dell'attuale modello, che non prevede contatti fra amministrazione e contribuente nella fase dichiarativa, può costituire un efficace passo per prevenire e ridurre l'evasione dei contribuenti cosiddetti indipendenti: lavoratori autonomi, imprenditori persone fisiche, partecipanti in società di persone.

Per tali tipologie di contribuenti l'Agenzia delle entrate può precompilare tutti quegli elementi conosciuti che concorrono a formare l'imponibile, o meglio che aiutano a determinarlo correttamente attraverso l'uso di dati provenienti da fonti interne ed esterne.

In questo ambito è auspicabile l'introduzione nella nostra legislazione di meccanismi che rendano "trasparenti" anche all'Amministrazione finanziaria gli ammontari degli acquisti e delle vendite intercorsi tra soggetti titolari di partita IVA.

In attesa dell'obbligo di trasmissione telematica obbligatoria dei dati delle fatture, cosiddetta fatturazione elettronica, all'Agenzia delle entrate si può ipotizzare la presentazione dell'elenco clienti e fornitori IVA entro febbraio dell'anno successivo a quello oggetto.

L'elenco clienti e fornitori IVA che riassume all'amministrazione come si sono formati i costi/ricavi dei soggetti IVA è concettualmente uno strumento analogo, nell'ambito dell'imposizione indiretta, a quello del sostituto d'imposta che trattiene le ritenute alla fonte.

Si tratta d'una strumentazione che consentirebbe all'Agenzia delle entrate di realizzare operazioni simili a quella meritoria che ha consentito di sollecitare la dichiarazione IVA/Imposte dirette a quei soggetti che sulla base degli elementi in suo possesso erano obbligati a presentarla.

### ***SEMPLIFICARE L'IRPEF PER AUMENTARE L'ADESIONE SPONTANEA ALL'OBBLIGO***

Come più volte evidenziato il successo della dichiarazione precompilata dipende da una drastica semplificazione della normativa alla base dell'IRPEF. In particolare due interventi emergono come prioritari: la riorganizzazione delle agevolazioni e la riduzione delle aliquote attraverso le quali si determina l'imposta.

In merito al primo intervento è necessario sfolire, mirare e semplificare la concessione delle deduzioni/detrazioni. Ad esempio si potrebbe pensare di reintrodurre, sul modello USA, una detrazione fissa alternativa a quelle richieste analiticamente.

Per erogare sostegno economico e incentivi negli altri Paesi economicamente comparabili con il nostro si ricorre ad altri sistemi e non c'è confusione, come in Italia, tra fisco e stato sociale (welfare).

Un sistema di agevolazioni così articolato e complesso ha finito, infine, per penalizzare proprio la famiglia per la quale gli importi delle detrazioni decrescenti al crescere del reddito sono piuttosto modesti ad esclusione di quelle con quattro figli a carico.

Nell'ambito di una riorganizzazione del sistema di agevolazioni si dovrà conseguentemente prevedere un riequilibrio della tassazione a favore della famiglia o attraverso il sistema delle deduzioni/detrazioni o attraverso trasferimenti monetari diretti (assegni familiari) o ricorrendo a sistemi differenziati di aliquote, come quello americano.

Per quanto riguarda il secondo intervento è innegabile che le aliquote della nostra IRPEF sono piuttosto elevate e concentrano in modo eccessivo il prelievo sui redditi medi tra i 20.000 e i 50.000 €.

Per comprendere il peso delle aliquote sui redditi medi si può fare riferimento allo scaglione compreso fra 28.000 € e 55.000 € la cui aliquota nazionale è pari al 38%.

A questa vanno aggiunte le aliquote delle addizionali regionale e comunali e si arriva all'assurdo dei contribuenti romani con più di 35.000 € d'imponibile che pagano in questo scaglione il 42,23% dell'imponibile.

### ***SEPARARE IL FISCO DALLO STATO SOCIALE***

Un'ultima misura che potrebbe ulteriormente incrementare la diffusione dell'utilizzo diretto da parte del contribuente di quanto precompilato dall'Agenzia delle entrate è un intervento che sul modello del Regno Unito trasformi tutte le agevolazioni fiscali con finalità sociale, ad iniziare da quelle a supporto della famiglia, in trasferimenti diretti di denaro.

Questo intervento renderebbe più semplice la dichiarazione ma necessiterebbe d'una struttura appositamente destinata all'assistenza.

L'adozione d'un simile modello avrebbe tuttavia forti impatti tecnico/organizzativi sul nostro sistema gestionale pubblico che da sempre ha dato maggiore importanza al fisco ed al suo sistema informativo, l'Anagrafe Tributaria.

Si tratterebbe di mettere in piedi uno specifico sistema dedicato all'assistenza, magari collegato alla determinazione dell'ISEE, con propri archivi e autonomi sistemi di pagamento per trasferire le somme agli aventi diritto.

Rientrerebbero in questo sistema la trasformazione delle detrazioni IRPEF per carichi di famiglia in assegni e numerose altre agevolazioni che attualmente sono deduzioni/detrazioni come le spese per l'istruzione, per le attività sportive, per la locazione degli studenti fuori sede, ecc.