Interrogazione parlamentare di Palagiano e Cambursano (IDV)

Lo scorso 7 febbraio 2011, per individuare misure urgenti in grado di eliminare il contenzioso sull'Irap

di La Redazione (info@federagenti.org)
https://www.federagenti.org/notizie/sindacaato/interrogazione-parlamentare-di-palagiano-e-cambursano-idv-664

PALAGIANO e CAMBURSANO. -

Al Ministro dell'economia e delle finanze.

- Per sapere - premesso che:

con la legge 23 dicembre 1996, n. 662 (commi 143 e 144 dell'articolo 3) è stata prevista l'istituzione dell'Irap (imposta regionale sulle attività produttive), la cui disciplina è stata poi statuita dal decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446;

l'IRAP non colpisce né il reddito (nelle sue diverse definizioni: reddito-entrata, reddito-prodotto, reddito-consumo) né il consumo né il patrimonio; il suo presupposto è costituito invece da uno speciale - ipotetico - indice di capacità contributiva che viene individuato nell'«esercizio abituale di un'attività autonomamente organizzata diretta alla produzione o allo scambio di beni ovvero alla prestazione di servizi» (articolo 2 del decreto legislativo n. 446 del 1997 e succ. modo e int);

l'IRAP costituisce quindi un'imposta che assoggetta a tassazione «una capacità contributiva impersonale, basata sulla capacità produttiva che deriva dalla combinazione di uomini, macchine materiali eccetera» e, quindi, «una capacità contributiva autonoma, "reale", separata dalla capacità contributiva "personale" propria dei singoli individui, in qualità di proprietari, di percettori di redditi o di consumatori» (cosi F. Gallo, che ha presieduto l'apposita commissione ministeriale costituita per l'istituzione dell'IRAP). Si tratterebbe quindi di una capacità contributiva di «tipo reale», separata e aggiuntiva rispetto a quella «personale» dei singoli percettori di redditi e derivante dalla combinazione dei diversi fattori di produzione. L'attività sarebbe pertanto tassabile prescindendo dai suoi risultati, costituendo comunque, secondo gli assertori di tale teoria, un «potere di comando» su beni e servizi; il collegamento con i fatti espressivi di potenzialità economica si rinverrebbero, secondo la commissione Gallo, nei singoli fattori di produzione in concreto remunerati;

con l'introduzione dell'IRAP il legislatore ha inteso sostituire alcuni prelievi anteriori fra cui, in particolare, l'imposta patrimoniale, dalla quale erano stati esclusi i soggetti percettori di reddito di lavoro autonomo, e l'imposta locale sui redditi, alla quale erano - in origine - soggetti anche proventi da lavoro autonomo, sottratti successivamente a questo tributo, per effetto delle pronunzie della Corte costituzionale;

con l'istituzione dell'IRAP il legislatore delegante ha poi posto in essere, ad avviso degli interroganti, contro ogni evidenza giuridica e di fatto, una totale equiparazione tra impresa e lavoro autonomo che i canoni fondamentali del nostro ordinamento giuridico rifiutano. Inoltre, il legislatore delegato con il decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, ha ulteriormente aggravato la condizione fiscale dei lavoratori autonomi, assoggettandoli alla medesima aliquota Irap (4,25 per cento) prevista per le imprese (già soggette a ILOR e imposta patrimoniale), in tal guisa provocando di fatto un evidente spostamento del carico tributario a danno dei lavoratori autonomi;

l'IRAP attua, inoltre, una discriminazione qualitativa a danno del fattore lavoro non consentendo la deducibilità (articolo 11, comma 10, lettera c), del decreto legislativo n. 446 del 1997) dalla base imponibile del tributo, del costo dei lavoratori subordinati (e quelli parasubordinati: collaborazioni coordinate e continuative); discriminazione, secondo gli interroganti, pure in contrasto con i valori costituzionali che assegnano al lavoro un ruolo di preminenza e di conseguente massima tutela;

l'IRAP è un'imposta indeducibile dal reddito soggetto a IRPEF, del professionista-lavoratore autonomo, pur avendo l'IRAP stessa quale presupposto impositivo «l'esercizio di un'attività organizzata per la produzione di beni e servizi» (articolo 3, comma 144, lettera b), della legge si riporta in merito, quanto scritto da autorevole dottrina: «Anche per le imposte, in sostanza, deve valere il principio di inerenza attualmente espresso dal comma 5 dell'articolo 75 del TUIR, secondo il quale le spese e i componenti negativi sono deducibili se e nella misura in cui si riferiscono ad attività o beni da cui derivano ricavi o altri proventi che concorrono a formare il reddito. Alla stregua di tale principio non è lecito dubitare della inerenza (quindi della deducibilità) dell'IRAP, imposta che, come si è visto, colpisce l'esistenza di fatti e situazioni (i singoli fattori della produzione) in assenza dei quali i ricavi tassabili non possono nascere»;

la Corte costituzionale con sentenza n. 156 del 21 maggio 2001, ha indicato l'IRAP come un tributo anomalo che va a inserirsi in modo specifico tra le imposte ordinariamente conosciute; tanto è vero che esso è assimilabile in tutto e per tutto ad una

imposta reale che tende a colpire l'organizzazione dell'impresa o dei servizi in senso lato laddove siano sussistenti in modo continuativo elementi che possano far emergere un modello organizzativo. La Corte costituzionale, pur avendo cura di ritenere per altri versi l'IRAP del tutto legittima in quanto non offensiva dei precetti di capacità contributiva, non ha mancato di far emergere, in una sorta di sentenza interpretativa di rigetto quanto appresso, con particolare riguardo alle attività di lavoro autonomo in senso lato e quelle piccole in specie. Si legge infatti che: «È evidente che nel caso di una attività professionale che fosse svolta in assenza di elementi di organizzazione, il cui accertamento, in mancanza di specifiche disposizioni normative, costituisce questione di mero fatto, risulterà mancante del presupposto stesso dell'imposta sulle attività produttive, per l'appunto rappresentato, secondo l'articolo 2, dall'esercizio abituale di un'attività autonomamente organizzata diretta alla produzione o allo scambio di beni ovvero alla prestazione di servizi, con la conseguente inapplicabilità dell'imposta stessa»;

la citata sentenza ha prodotto una puntuale giurisprudenza di merito, volta ad accogliere le doglianze dei contribuenti assoggettati illegittimamente all'IRAP, essendo essi privi di capitale e significativo lavoro altrui che non incide sulla sussistenza dell'attività professionale del titolare, fra cui si segnalano: commissione tributaria regionale di Bologna, sezione distaccata di Parma, dell'11 febbraio 2003, n. 11; Commissione tributaria regionale di Milano, sentenza del 27 gennaio 2004, n. 9; commissione tributaria provinciale di Milano, sentenza del 22 marzo 2004, n. 90/40/04; commissione tributaria provinciale di Napoli, sentenza del 13 ottobre 2005, n. 420; commissione tributaria regionale Puglia, sentenza del 17 gennaio 2006 n. 146/15/05; commissione tributaria regionale Veneto, sentenza del 18 gennaio 2006, n. 56; commissione tributaria regionale Campania, sentenza del 28 novembre 2006 n. 200/33/06; commissione tributaria regionale campania, sentenza del 28 marzo 2008 n. 53/32/08;

la sezione tributaria della Corte di Cassazione, con sentenza n. 21203 del 7 ottobre 2004, ha espressamente escluso l'assoggettamento ad IRAP del professionista che, seppur in presenza di beni strumentali e di occasionali compensi a terzi, dimostri di non avvalersi di una struttura organizzata stabile (con collaboratori subordinati e parasubordinati) né di capitali provenienti da mutui esterni;

per fornire una risposta unitaria e nello stesso tempo risolutiva che trattasse funditus il problema, ancorché nei limiti del controllo di legittimità che compete alla Suprema Corte, in un doppio collegio fissato il giorno 8 febbraio 2007, la sezione tributaria, con presenza della quasi totalità dei suoi consiglieri, ha preso in esame circa 80 ricorsi riguardanti le principali categorie professionali;

dalle oltre 200 sentenze pronunciate dalla Suprema Corte di Cassazione (fra cui la 8834 del 14 aprile del 2009 e la 19124 del 6 settembre 2010) ed aventi ad oggetto le più svariate categorie professionali, è emersa in maniera inequivocabile che l'imposizione all'Irap del professionista si legittima solo in presenza di una struttura organizzativa esterna del lavoro, che è presente quando ricorrano congiuntamente due condizioni: che il professionista sia responsabile dell'organizzazione in cui opera e che l'attività professionale sia svolta con l'utilizzo di fattori idonei ad accrescerne la produttività. Per il primo requisito è necessario che il soggetto interessato sia, sotto qualsiasi forma, il responsabile della struttura e non sia inserito in strutture organizzative riferibili all'altrui responsabilità o interesse (Cassazione n. 8366, 8374 e 9569/08). Finiscono per escludere questa condizione situazioni di monocommittenza o retribuzione scollegata al valore della pratica e/o all'attività effettivamente svolta. Il secondo requisito ricorre allorché il professionista si avvalga non occasionalmente del lavoro altrui e di beni strumentali che eccedono, per quantità e valore, il minimo comunemente riconosciuto indispensabile per l'esercizio dell'attività (Cassazione n. 2579, 2702 e 9569/08), come nel caso delle attrezzature di ingente valore di cui si avvalgono taluni medici (ordinanza 2712/08), ovvero delle modalità di impiego di un collaboratore non occasionale (sentenza 1868/08): ipotesi, queste ultime, che non implicano l'assoggettamento ad Irap;

allo stesso modo è stato sancito in maniera univoca che il valore (o quantum) delle entrate (sentenza n. 26681/08) e/o delle spese (sentenza 19124/10), per quanto elevato, non può in alcun modo essere assunto ad indice di autonoma organizzazione;

la suprema Corte (sentenze n. 12108-12111 del 26 maggio 2009, n. 16220/2009 e 15249 del 24 giugno 2010), chiarendo che anche quando l'attività è produttiva di reddito d'impresa può ben essere assente il requisito di autonoma organizzazione, ha riconosciuto che non è soggetto ad Irap il reddito prodotto da un imprenditore non dotato di autonoma organizzazione;

la suprema Corte nelle due sentenze di maggio 2009 (n. 12108-12111), richiamando il precedente dell'Ilor, aveva osservato che non è «... la oggettiva natura dell'attività svolta a essere alla base dell'imposta, ma il modo - autonoma organizzazione - in cui la stessa è svolta, a essere la razionale giustificazione di una imposizione...»;

la stessa Agenzia delle entrate, anche se in maniera incomprensibilmente restrittiva, ha preso in qualche modo atto dell'orientamento consolidato della Suprema Corte emanando la circolare 45/E del 2008, la quale stabilisce:

«... sussiste, quindi, autonoma organizzazione ... a) impiego, in modo non occasionale, di lavoro altrui b) utilizzo di beni strumentali eccedenti, per quantità e valore, le necessità minime per l'esercizio della professione»;

sono da considerarsi in ogni caso esclusi dall'Irap, perché privi di autonoma organizzazione, i contribuenti identificati come «minimi» ai sensi dell'articolo 1, commi da 96 a 117, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, quelli, quindi, che hanno conseguito compensi non superiori a 30.000 euro, non hanno effettuato cessioni all'esportazione, non hanno sostenuto spese per lavoro dipendente o collaboratori e, nel triennio precedente non hanno effettuato acquisti di beni strumentali per un ammontare complessivo superiore a 15.000 euro;

al fine di individuare gli elementi che connotano autonoma organizzazione, ha invitato gli uffici ad esaminare le dichiarazioni presentate, con particolare riguardo al quadro concernete il reddito di lavoro autonomo e gli studi di settore, le altre informazioni di cui dispone l'Agenzia ed il prospetto dei beni ammortizzabili;

è, infine, necessario che un tale accertamento sia compiuto con riferimento ai singoli periodi d'imposta controversi, atteso che il professionista o l'artista può ovviamente modificare nel tempo la struttura organizzata di cui si avvale;

con due sentenze pubblicate il 13 giugno 2007 (n. 13810 e 13811), la Corte di Cassazione si è soffermata sugli elementi probatori che il giudice di merito deve valutare al fine di accertare, in capo al professionista, il ricorrere, o meno, del presupposto impositivo (vale a dire la più volte citata autonoma organizzazione): l'analisi del quadro RE del modello Unico, ovvero la certificazione dell'anagrafe tributaria in possesso dell'amministrazione finanziaria -:

se, alla luce dei fatti sopra esposti, gli uffici periferici dell'Agenzia delle entrate provvedano alla disamina delle situazioni dei singoli contribuenti e a riconoscere, se dovuto, la non assoggettabilità all'Irap, evitando la fase contenziosa, specie considerandone l'alto costo alla collettività;

quanti siano stati i giudizi instaurati, presso le giurisdizioni tributarie aventi ad oggetto la debenza Irap a decorrere al 1998 e quale peso abbiano avuto sulla totalità delle liti tributarie;

quanti di questi siano stati definiti e/o risultino pendenti in I° grado, in II° grado e/o presso la Suprema Corte con la precisazione del peso sulla totalità delle liti tributarie;

a quanto sia ammontato ad oggi il costo del contenzioso definito e pendente avente ad oggetto la debenza Irap e quale sia la stima del costo per la definizione del contenzioso pendente avente ad oggetto la debenza Irap;

quali iniziative intenda intraprendere per eliminare il contenzioso in materia di assoggettabilità ad Irap di professionisti, agenti di commercio, promotori finanziari e piccoli imprenditori. (4-10763)"