

Convegno annuale di Assolombarda e Assonime

“Il Fisco per lo sviluppo”

3 febbraio 2014

Intervento del Presidente di Assonime

Maurizio Sella

assonime

Associazione fra le società
italiane per azioni

1. Il tema del Convegno odierno attiene al ruolo del fisco nella ripresa dell'economia e nel progetto di sviluppo del nostro Paese.

Il rischio è che anche in campo fiscale, così come in altri settori dell'ordinamento, si oscilli tra un immobilismo pericoloso e un superattivismo fatto di iniziative episodiche e non coordinate tra loro. Basti considerare, da un lato, le vicende della recente delega fiscale e, dall'altro, il tema della *spending review* e degli incentivi fiscali.

La delega fiscale è molto importante per il mondo delle imprese. Si differenzia da precedenti iniziative perché non persegue una risistemazione organica della materia né tanto meno una codificazione; obiettivi, questi, senz'altro apprezzabili ma che avrebbero richiesto troppo tempo e impegno, con il rischio di fare naufragare il progetto. L'intento della delega è, più semplicemente, quello di risolvere alcune questioni di immediata rilevanza sulle quali il sistema impositivo si è da tempo arenato e, ciò facendo, di fondare su nuove basi di certezza e trasparenza il rapporto tra contribuenti e fisco. Rispondono a questa impostazione: la sistemazione organica della disciplina degli incentivi fiscali, espungendo quelli obsoleti e settoriali; la non più procrastinabile revisione delle rendite catastali, caratterizzate da un'evidente sperequazione tra accatastamenti recenti e remoti; la razionalizzazione delle regole di determinazione del reddito di impresa, con particolare riguardo alla disciplina impositiva delle operazioni transfrontaliere, per adeguarla alle *best practices* internazionali. Soprattutto, la delega offre gli strumenti per ridare certezza e prevedibilità al rapporto tributario, promuovendo al contempo una maggiore collaborazione tra fisco e contribuente e una maggiore proporzionalità del sistema sanzionatorio. Questi aspetti sono intimamente connessi tra loro; l'attuazione della delega potrebbe essere effettivamente in grado di segnare un cambiamento di rotta profondo.

Ebbene, nonostante il generale riconoscimento della validità degli obiettivi e della essenzialità della proposta, la delega fiscale è bloccata in Parlamento da più di un anno dalla presentazione del relativo disegno di legge, e solo in questi giorni si registra finalmente la ripresa del suo cammino parlamentare.

Intanto assistiamo, viceversa, nel sistema degli incentivi, al susseguirsi delle più svariate iniziative legislative, senza un disegno d'insieme e in contrasto con l'esigenza, pur unanimemente riconosciuta, di semplificare e ridurre le agevolazioni fiscali, anche alla luce della massiccia evidenza empirica che ne conferma il carattere precipuamente distorsivo.

2. Oltre alla delega, servirebbe naturalmente un riesame complessivo del sistema fiscale, deformato negli ultimi dieci anni da una miriade di interventi *ad hoc*, giustificati con l'emergenza finanziaria e frutto di contorti compromessi politici incompatibili con il buon funzionamento del sistema fiscale. Anche se oggi una tale iniziativa pare difficilmente praticabile, consentitemi di richiamarne qualche elemento distintivo da tempo invocato dall'Assonime. In primo luogo, il nostro sistema fiscale è caratterizzato non solo da un peso fiscale eccessivo nell'aggregato, ma anche da una composizione del prelievo particolarmente svantaggiosa per il lavoro e l'impresa, alla quale corrisponde, nel confronto con gli altri paesi europei, un minor peso del prelievo

dalle imposte indirette. Ciò è stato di nuovo confermato, recentemente, dal Presidente della Corte dei Conti nell'audizione alla Camera dei deputati sulla delega fiscale dell'11 ottobre 2011 (A.C. 4566) e dalle analisi del Centro Studi Confindustria. Vi si legge che l'onere fiscale gravante sui profitti, nel 2011, è stato pari al 2,8% del PIL contro una media di 2,5% nell'Eurozona e di 2,6% nella UE a 27. Nell'area euro, l'incidenza del prelievo fiscale e contributivo sul reddito di lavoro in Italia è stata del 42,3% nel 2011, decisamente superiore rispetto a quella degli altri partner europei (Francia 38,8%, Germania 37,1%, Spagna 33,2%). Sempre nel 2011, la tassazione italiana sui consumi era, invece, più bassa in Italia rispetto alla media dell'Eurozona e dell'Unione europea. Il Fondo Monetario ha stimato che le cd. *tax expenditures* – cioè le esenzioni, deduzioni e detrazioni accordate ai contribuenti italiani – ammontano a circa 8 punti percentuali di PIL, e che parte preminente tra esse la assumono le aliquote ridotte e super-ridotte dell'IVA. Il problema è aggravato da estesi fenomeni di evasione, particolarmente marcati per l'IVA.

Dunque, restano margini significativi per alleggerire il peso sul lavoro e l'impresa, spostandolo verso l'imposizione indiretta: sottolineo, non aumentando l'aliquota ordinaria dell'IVA, già salita al 22 per cento, ma sopprimendo i troppi trattamenti preferenziali i quali producono una rilevante diminuzione di gettito, senza assicurare effettivi benefici alle famiglie meno abbienti. L'intervento potrebbe essere accompagnato da misure mirate di sollievo dei meno abbienti, che tuttavia non assorbirebbero che in parte le risorse reperibili; queste, allora, potrebbero esser destinate alla riduzione del cuneo fiscale e delle aliquote sul reddito di lavoro e d'impresa. Il Centro Studi Confindustria ha stimato che la variazione che ho descritto nella composizione del prelievo produrrebbe effetti significativi e rapidi sulla crescita, favorendo tra l'altro le esportazioni e penalizzando le importazioni.

3. Il nostro sistema fiscale è anche straordinariamente complesso, e ciò aggrava i problemi di trasparenza e prevedibilità, oltre a moltiplicare i costi di *compliance*. Esistono varie iniziative al riguardo, che meritano di essere portate a compimento. Il disegno di legge delega prevede l'eliminazione degli interpelli obbligatori nell'intento, evidentemente, di alleggerire gli adempimenti dei contribuenti nell'esercizio delle attività economiche, particolarmente in quelle d'impresa, seguendo il *trend* in atto negli altri Paesi. Ma il tema è più generale e coinvolge sia le numerose comunicazioni fiscali cui sono tenuti i contribuenti, spesso assistite da sanzioni sproporzionate rispetto all'effettivo rischio per l'erario, sia i frequenti casi di inversione dell'onere della prova dal fisco al contribuente. Molti miglioramenti su questo fronte sarebbero probabilmente possibili anche per via amministrativa, ove si adottasse un'interpretazione meno formale di istituti esistenti, con chiare disposizioni interne a tutti gli uffici.
4. Quanto al livello di tassazione, le attuali condizioni della finanza pubblica non consentono, come noto, grandi margini di intervento per una riduzione immediata della pressione fiscale; nel medio termine, progressi significativi possono venire dalla *spending review*. Questa dovrebbe condurre sia a una riduzione dei flussi di spesa, sia

soprattutto a un miglioramento della qualità dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione e in generale dell'azione pubblica. La realizzazione di questi risultati produrrebbe immediati e sostanziosi benefici di riduzione del divario di competitività che oggi affligge le imprese italiane, strette tra costi troppo elevati, cattivi servizi e procedure di *compliance* soffocanti.

5. Un importante fattore di distorsione del sistema fiscale è rappresentato dall'elevata incidenza dell'evasione, che aggrava il peso delle imposte sui contribuenti onesti, particolarmente sulle imprese di medie e piccole dimensioni. La lotta all'evasione è, dunque, l'elemento fondamentale che ci deve impegnare in questa fase politico-economica, non solo perché l'evasione è eticamente riprovevole e crea iniquità per i contribuenti onesti, ma soprattutto perché essa è fonte di gravi distorsioni del mercato. A questo riguardo, stiamo assistendo in quest'ultimo periodo ad un notevole sforzo dell'Amministrazione finanziaria, che si è basata sul ricorso all'incrocio delle banche dati e al raccordo tra i sistemi di antiriciclaggio e antievasione. Ci stiamo avviando sempre più verso meccanismi di accertamento di massa che probabilmente sono il più immediato rimedio in un sistema fiscale nel quale si è ampliato il numero dei contribuenti e delle situazioni reddituali oggetto di potenziali controlli. Ci auguriamo che questi strumenti vengano utilizzati con oculatezza e con garanzia dei diritti di difesa dei contribuenti, ma anche con efficacia nell'individuare le situazioni di reale evasione. I risultati, naturalmente, si potranno apprezzare solo nel tempo.

Un punto fondamentale nel contesto della lotta all'evasione resta poi quello attinente ai meccanismi di contrasto dei sistemi di *profit shifting* disponibili per i grandi gruppi internazionali, in particolare i grandi *provider* di servizi *web*. La sottrazione dell'imponibile in questi casi avviene con meccanismi sofisticati che sfruttano la mancanza di principi efficaci e condivisi per la collocazione territoriale dei redditi in un contesto economico in rapido mutamento. Su questi temi, come noto, l'OCSE si è attivata per realizzare una revisione dei principi di tassazione che regolano le potestà impositive dei singoli Stati. Sarebbe opportuno che il nostro ordinamento seguisse le indicazioni dell'OCSE, senza autonome fughe in avanti, che potrebbero rivelarsi *ex post* non appropriate o addirittura non legittime, come nel recente caso della *webtax*.

6. Lo sviluppo dell'attività economica e gli investimenti richiedono certezza e stabilità delle regole. La pianificazione degli investimenti di impresa richiede tempi lunghi e presuppone la stabilità dell'ordinamento fiscale: le imprese possono assumere su di sé il rischio dell'attività economica, ma non anche il rischio di regole fiscali continuamente mutevoli e di dubbia interpretazione. In quest'ottica, il primo obiettivo cui puntare è quello di evitare la frammentazione dell'ordinamento con continue previsioni modificative, asistematiche e dell'ultimo momento, che puntualmente vengono inserite nei provvedimenti di fine periodo d'imposta.

Troppo spesso l'emergenza finanziaria ha prevalso sul rispetto dei più elementari principi di correttezza e trasparenza nei rapporti con i contribuenti; questo comportamento dei pubblici poteri, costantemente segnalato da Assonime nel corso degli anni, ha caratterizzato indistintamente tutti i governi, con gravi conseguenze

sull'attrattività del nostro Paese per gli investimenti. Esso contrasta in modo evidente con i principi dello Statuto del contribuente, la cui adozione fu accompagnata da roboanti annunci su un cambiamento di regime che poi semplicemente non si è verificato. L'evidente violazione di quei principi si è puntualmente ripetuta anche nei più recenti provvedimenti di fine anno. Basti pensare all'aumento della misura degli acconti, realizzato in prossimità della scadenza dei versamenti, che ha creato non poche difficoltà finanziarie alle imprese; o a norme con effetto chiaramente retroattivo, quali quelle sulla valenza delle regole sul *transfer pricing* nelle transazioni transnazionali infragruppo anche per l'Irap. Difficile da accettare è anche un sistema nel quale si differenziano in misura crescente le aliquote dell'imposta sul reddito d'impresa per specifici settori, ripetutamente colpiti in quanto depositari di significative risorse finanziarie, le quali però non sono di loro proprietà, ma appartengono all'attività caratteristica e devono essere gestite con rendimenti comparabili ai concorrenti esteri. Emblematico, a questo riguardo, il caso delle banche e delle assicurazioni: per tali soggetti, la recente legge di stabilità da un lato ha opportunamente reso meno oneroso e più vicino alle risultanze di bilancio il regime di deduzione delle perdite su crediti e della riserva sinistri, ma dall'altro ha introdotto un'addizionale di ancor più dubbia costituzionalità di quella *Robin tax* sulle imprese del settore dell'energia, già oggetto di ricorsi davanti alla Corte Costituzionale. L'inevitabile successivo trasferimento degli oneri fiscali differenziati sui prezzi dei servizi genera poi risentimenti e richieste di nuovi provvedimenti punitivi, in un circolo vizioso di fiscalità implicita che moltiplica le distorsioni e le incertezze. E' tempo di abbandonare questo approccio, che non trova giustificazioni in uno Stato di diritto e che ci espone ad una serrata critica degli investitori esteri, che perdono progressivamente fiducia nell'investire in uno Stato che unisce, a una pressione fiscale considerevole, una scarsa stabilità, nel tempo e nello spazio, delle regole impositive.

7. In questo contesto si colloca la questione fondamentale di come recuperare un migliore rapporto tra contribuente e fisco: esigenza fondamentale soprattutto per le attività economico-impresariali che richiedono, come detto, un adeguato *tax planning*. Qui è veramente necessario un cambiamento di impostazione culturale da parte di tutti gli attori del sistema fiscale.

Le imprese, e i contribuenti in generale, devono sempre più assumere la consapevolezza che l'attività economica va esercitata nel rispetto delle regole fiscali. In particolare, la redditività dell'impresa va perseguita in modo corretto e non a discapito dell'assolvimento delle imposte, nella consapevolezza che la concorrenza sleale esercitata dalle imprese che si muovono nell'ambito dell'economia sommersa verrà debellata dallo sforzo congiunto di tutte le istituzioni. Dal canto suo, l'Amministrazione finanziaria deve essere sempre più consapevole del suo ruolo costituzionale di garante della giusta imposizione, prima che di braccio della tesoreria dello Stato volta a reperire gettito. A questo riguardo, plaudiamo alla recente iniziativa dell'Amministrazione finanziaria di sperimentare forme di collaborazione preventiva tra contribuente e fisco, con l'auspicio che tale collaborazione raggiunga gli obiettivi di comune interesse: per il fisco la possibilità di conoscere meglio il *core business*

delle imprese e indirizzare la sua azione verso i contribuenti non collaborativi; per le imprese, ottenere maggiore certezza e tranquillità nella loro attività (riducendo il rischio di contestazioni *ex post* sugli schemi negoziali utilizzati), e in definitiva la possibilità di portare avanti le proprie posizioni interpretative senza subire rilevanti conseguenze sanzionatorie, nella misura in cui sia garantita la massima trasparenza.

8. In stretto parallelo con queste iniziative sulla gestione del rischio fiscale, non possono essere trascurati due aspetti fondamentali della delega fiscale, che riprendo in conclusione del mio intervento: la riformulazione dell'abuso del diritto e della disciplina delle sanzioni.

Nella comune opinione, l'abuso del diritto è spesso affiancato, se non addirittura confuso, con la frode e la simulazione, ma si tratta di questione del tutto diversa. Se la frode, ove rilevata, merita certamente una reazione forte da parte dell'ordinamento, nell'ambito dell'abuso ci troviamo di fronte ad un istituto dai contorni tutt'altro che chiari, anzi fumosi, che incide fortemente sulla certezza del diritto. Gli uffici accertatori, e gli stessi giudici tributari, fanno spesso ricorso all'abuso del diritto per disconoscere gli effetti di atti negoziali posti in essere dall'impresa che, pur conformi alla legge, mancherebbero di valide ragioni economiche extrafiscali e, cioè, sulla base di contestazioni di merito tutt'altro che oggettive e prevedibili. Il problema è reso più acuto dal fatto che il nostro ordinamento è costellato di fattispecie che, pur realizzando equivalenti risultati economici, sono soggette a differenti regimi fiscali.

A questo riguardo la Corte dei Conti, citata nell'atto parlamentare (A.S. 1058) di accompagnamento all'art. 5 del disegno di legge sulla delega fiscale, ha evidenziato come proprio la disciplina dell'abuso del diritto abbia sostenuto l'azione di contrasto dei comportamenti elusivi svolta dall'Amministrazione finanziaria *“inducendo in numerosi casi i grandi contribuenti a definire bonariamente la pretesa tributaria, con evidenti benefici sul piano sanzionatorio e della certezza dei rapporti giuridici”*. Ma la lettura delle recenti vicende relative agli accertamenti con adesione può anche essere diversa: spesso le imprese preferiscono aderire agli accertamenti degli uffici, pur nella convinzione delle proprie ragioni, in considerazione della natura esecutiva dell'accertamento, della immediata riscossione delle imposte, della rilevante entità delle sanzioni e, soprattutto, dell'incertezza degli esiti della controversia davanti ai giudici tributari.

Ben venga, dunque, una definizione dell'abuso del diritto che renda questo istituto di più chiara e definita applicazione, anche a beneficio del principio costituzionale di legalità dell'imposizione che, a nostro avviso, si concretizza fundamentalmente nella prevedibilità delle conseguenze fiscali dell'operato dell'impresa.

Al riguardo, auspichiamo che la definizione di abuso, così come verrà delineata dai decreti attuativi della delega, trovi opportuno coordinamento con la corrispondente definizione elaborata dalla Commissione europea: in particolare, come indica la Comunicazione della Commissione europea del 6 dicembre 2012 sulle *“operazioni aggressive”*, gli Stati devono dar conto delle proprie pretese impositive in base a criteri oggettivi e prevedibili nell'applicazione, soprattutto laddove non vi siano chiare violazioni della norma scritta, motivando tali pretese con un'indagine adeguata non

solo sulla natura artificiosa delle operazioni, ma anche sull'esistenza di un reale aggiramento di un chiaro e preciso principio fiscale (doppia deduzione di costi o di perdite, doppia esenzione di proventi, etc.).

9. Quanto al sistema sanzionatorio, appare ormai urgente un intervento di risistemazione e adeguamento delle sanzioni, amministrative ma soprattutto penali.

Le sanzioni amministrative vanno graduate in rapporto alla gravità delle violazioni: nel sistema attuale può, invece, accadere che sanzioni commisurate all'imposta dovuta scattino anche per l'erronea imputazione temporale di componenti reddituali o di costo o per violazioni puramente formali.

Il problema è ancora più rilevante per le sanzioni penali. Mentre nei principali paesi avanzati l'applicabilità delle sanzioni penali è limitata ai casi di operazioni fraudolente, nel nostro Paese essa può divenire conseguenza automatica del superamento di certe soglie quantitative di contestazione – soglie tra l'altro di ammontare piuttosto contenuto e, dunque, poco significative per le imprese di maggiori dimensioni – posto che gli uffici accertatori procedono immediatamente alla segnalazione della *notitia criminis* al superamento delle dette soglie, rinviando l'accertamento della sussistenza del dolo al giudizio penale.

Conseguenza inevitabile di questo *modus operandi* è la moltiplicazione dei procedimenti penali nei confronti degli amministratori di società, spesso con effetti avversi sulla reputazione, anche per violazioni minori dovute a errori solo fattuali o controversie d'interpretazione.

Il problema si è aggravato a seguito della nota sentenza della Corte Costituzionale che ha raddoppiato i termini di accertamento fiscale in caso di *notitia criminis*, incoraggiando nei fatti il ricorso alla fattispecie penale per prolungare i termini di accertamento e l'incertezza dell'imposta.

C'è qui un importante passo di civiltà da compiere, allineando il nostro ordinamento a quelli esteri: non per deresponsabilizzare gli evasori, ma per riportare la sanzione penale alla sua naturale dimensione afflittiva.

10. In conclusione, sta finendo il tempo in cui la competizione tra gli Stati sul piano fiscale avveniva precipuamente attraverso la concessione di regimi di favore opachi e discriminatori. Ormai, la capacità del fisco di favorire la crescita economica di uno Stato, gli investimenti e l'insediamento di capitali esteri, dovrà esprimersi in altro modo: vince il sistema fiscale capace di garantire stabilità e certezza; di garantire che il mercato non venga distorto dagli operatori che evadono, ma anche che gli accertamenti tributari siano ispirati a criteri di trasparenza e prevedibilità, con reazioni sanzionatorie proporzionate alla reale gravità dei comportamenti. Occorre, in definitiva, recuperare un clima di fiducia reciproca e di reciproca comprensione tra operatori economici e Amministrazione finanziaria, e questo segnale deve essere chiaramente percepibile dai mercati. Senza questo salto culturale, non c'è reale possibilità di attrarre investimenti esteri né di trattenere le imprese nazionali che abbiano la possibilità di localizzarsi altrove.