



Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita

**Audizione del Presidente Giorgio Squinzi
alla VI Commissione (Finanze) Camera dei Deputati**

Roma, 20 settembre 2012

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati,

Vi ringrazio per l'invito a questa audizione, che mi consente di condividere una serie di considerazioni su un provvedimento - il disegno di legge delega per la riforma del sistema fiscale - al quale le imprese annettono un grande rilievo.

Il sistema fiscale italiano presenta diversi *gap* competitivi rispetto a quelli dei paesi più avanzati, in termini di minore equità, stabilità e certezza delle regole, da un lato, e, dall'altro, di maggiore pressione fiscale.

Il nostro è un sistema complesso, soggetto a continue modifiche normative e interpretative, oneroso dal punto di vista degli adempimenti cui sono tenuti cittadini e imprese e caratterizzato da un atteggiamento spesso vessatorio dell'amministrazione finanziaria nei confronti dei contribuenti.

A ciò si aggiunga una pressione fiscale di gran lunga più elevata rispetto a quella degli altri paesi concorrenti e ormai difficilmente sostenibile, anche perché sensibilmente sperequata a causa di un tasso inaccettabile di evasione.

Nell'ipotesi della completa attuazione di tutte le misure fiscali previste dalle ultime manovre finanziarie, la pressione fiscale italiana si collocherebbe, infatti, nei prossimi anni intorno al 45%, rispetto al 42,1% del 2011. 45% che diventa quasi 55% se il calcolo viene fatto sottraendo il Pil sommerso.

Secondo la Banca Mondiale, il *total tax rate* sulle imprese in Italia è pari a 68,5%, il livello più elevato tra i paesi europei: in Germania è 46,7%, in Svezia 52,8%, Slovenia 34,7%, Regno Unito 37,3%. Il livello dei contributi sociali a carico delle imprese e l'Irap spiegano gran parte di queste differenze.

Dai calcoli dell'OCSE il cuneo tra salario netto e costo del lavoro risulta pari al 47,6% del costo del lavoro, superando di oltre 10 punti la media dei paesi OCSE. Includendo l'effetto dell'IRAP il cuneo fiscale italiano risulta tra i più alti in Europa.

Siamo consapevoli dei limiti di finanza pubblica che, allo stato, non consentono di ridurre il prelievo fiscale sulle persone e sulle imprese. Ciò però deve rimanere un obiettivo di più lungo periodo, da conseguire attraverso ulteriori e più incisivi tagli alla spesa pubblica.

È, invece, possibile perché senza impatto per le finanze e, aggiungo, assolutamente necessario, intervenire sull'impianto normativo vigente, per dare maggiore stabilità, equità e certezza al sistema tributario.

E' questo l'obiettivo del disegno di legge delega oggi all'esame, che va approvato rapidamente per attenuare la complessità del sistema (anche sotto il profilo degli adempimenti chiesti ai contribuenti) e dare maggiore certezza ad un quadro normativo in continua evoluzione.

Equità

Il miglioramento dell'equità del sistema è affidato principalmente a due interventi:

1. la revisione del catasto, il monitoraggio e l'analisi annuale sistematica dei risultati delle azioni di contrasto dell'evasione fiscale;
2. la razionalizzazione delle *tax expenditures* esistenti.

L'obiettivo di avvicinare le rendite catastali ai valori medi di mercato è condivisibile. Il notevole inasprimento operato nella tassazione degli immobili ha reso, infatti, indifferibile che le basi imponibili, ferme ai valori relativi di alcuni decenni fa, riflettano i valori effettivi e le trasformazioni urbane. Data la grande valenza sociale e politica della materia è importante che la revisione venga fatta con metodi affidabili e condivisi a livello internazionale.

Soprattutto è importante che, come peraltro esplicitamente previsto, la revisione dei valori non comporti un ulteriore aggravio di prelievo, ma venga pienamente compensata rideterminando opportunamente aliquote, detrazioni, franchigie, nonché riducendo le imposte sui trasferimenti.

In tema di lotta all'evasione, sarebbe importante reintrodurre la previsione, presente nelle prime formulazioni della delega, di vincolare alla riduzione della pressione fiscale, le maggiori entrate derivanti dal contrasto al sommerso.

Una novità positiva è la previsione di un Rapporto annuale che stimi l'ammontare dell'evasione per tutte le principali imposte e ne analizzi l'andamento, utilizzando criteri trasparenti e stabili nel tempo.

Sarà importante, infatti, avere informazioni oggettive su una materia così rilevante sotto il profilo politico e sociale. E questo soprattutto se una migliore base conoscitiva consentirà anche di rendere più efficienti le strategie di contrasto all'evasione, eliminando regole adempimenti onerosi per i contribuenti ma poco efficaci in termini di effettivo recupero di gettito.

Si prevede anche la redazione di un rapporto annuale di monitoraggio delle *tax expenditures*, finalizzato alla soppressione delle agevolazioni che appaiono “ingiustificate o superate” o che costituiscono una duplicazione.

E’ auspicabile che le scelte vengano fatte sulla base di analisi scientifiche e oggettive sull’effettiva utilità delle agevolazioni e che tra le finalità considerate prioritarie (famiglia, welfare, ambiente, patrimonio artistico, ricerca) vi sia anche il rafforzamento della competitività delle imprese.

Semplificazione

Nell’ultimo decennio in Italia si è assistito ad un proliferare abnorme e spesso irrazionale di norme e di interpretazioni da parte dell’amministrazione finanziaria e dei giudici.

Sono stati moltiplicati gli oneri di *compliance*, che hanno complicato la vita ai contribuenti onesti senza incidere in modo significativo sugli evasori. Le imprese subiscono oggi una stratificazione normativa e interpretativa che indebolisce la competitività del sistema paese e rende difficile ed onerosa la loro già difficile sopravvivenza, aumentando i rischi di *compliance*.

Opportunamente, quindi, la delega prevede la revisione sistematica dei regimi e degli adempimenti fiscali al fine di eliminare complessità superflue. Per gli adempimenti fiscali, si prevede la revisione di quelli che diano luogo a duplicazioni, risultino di scarsa utilità per l’Amministrazione finanziaria ai fini dell’attività di controllo o, comunque, non conformi al principio di proporzionalità. Tra i molti, un tema importante è quello di ridurre e uniformare i diversi obblighi di comunicazione in materia di IVA.

Positivi sono anche i principi generali di razionalizzazione della fiscalità d’impresa, che preannunciano interventi su molte problematiche segnalate dalle imprese.

La delega prevede altresì la revisione dei regimi di deducibilità degli ammortamenti, delle spese generali e di particolari categorie di costi. Per gli ammortamenti va evitato il rischio che dall’attuazione del criterio di delega possa derivare un ulteriore appesantimento del prelievo sulle imprese.

Preoccupazione suscitano le ipotesi di intervento in materia di tassazione ambientale, che prospettano l’introduzione di nuove forme di imposizione finalizzate a garantire l’equilibrio ambientale (green taxes) ed una revisione della disciplina delle accise sui prodotti energetici in base al contenuto di carbonio (carbon tax), dal quale dovrebbero derivare risorse destinate al finanziamento delle fonti rinnovabili.

Occorre in ogni caso evitare che tali misure producano un incremento dei costi energetici delle imprese italiane, già tra i più elevati dell'Unione Europea, con un effetto negativo sulla crescita.

Certezza e stabilità

Nel fisco semplificare significa anche affrontare la complessità delle regole tributarie, frutto di una stratificazione a volte disordinata delle norme nel tempo o, ancora, di interpretazioni variabili. In vari casi, ciò ha reso eccessivamente gravosa, ma soprattutto incerta, l'applicazione della normativa fiscale.

La normativa tributaria va invece resa più lineare, di facile interpretazione e applicazione.

Rileviamo con soddisfazione come anche in questa sede il direttore dell'Agenzia delle Entrate, abbia evidenziato la necessità di rimuovere quelle distorsioni strutturali introdotte da preoccupazioni antielusive o di gettito, che rendono l'ordinamento opaco e di difficile lettura nei suoi obiettivi. Significa anche introdurre coerenza e coordinamento tra le diverse discipline di imposta e tra i diversi comparti dell'ordinamento.

Consideriamo quindi assolutamente necessario introdurre nell'ordinamento una norma generale di definizione dell'abuso di diritto, unificandola con quella di elusione, applicabile a tutti i tributi.

Il principio di delega chiarisce che la condotta è abusiva solo quando si fa un uso distorto di strumenti giuridici idonei ad ottenere un risparmio di imposta.

Per quanto lodevole, la definizione non soddisfa, poiché non si comprende quando vi sia un "uso distorto" di strumenti giuridici e chi lo possa accertare.

Ad esempio, se nell'ambito di una riorganizzazione societaria si effettua una fusione (fiscalmente neutrale) e non una cessione di azienda (fiscalmente realizzativa) potrà l'amministrazione finanziaria sindacare un "uso distorto" della fusione per ottenere un risparmio d'imposta? E come si fa a sapere qual è l'utilizzo "non distorto" dello strumento della fusione societaria?

Oltre alla confusione, questo principio direttivo rischierebbe di far cadere nel nulla uno dei più importanti principi contenuti, quantomeno *in nuce*, nello schema, cioè che la scelta del contribuente per l'opzione fiscalmente

meno onerosa non deve essere mai censurabile, salvo i casi in cui il risparmio di imposta sia “indebito”, cioè contrario al sistema.

Inoltre, sarebbe necessario chiarire che la scelta del contribuente tra varie opzioni previste dalla stessa legge tributaria (ad esempio, opzione per il pagamento anticipato di imposte sostitutive a fronte della rivalutazione del valore fiscale dei cespiti) non possa mai essere oggetto di sindacato tributario. Il principio sembra così scontato da non meritare di essere inserito nella delega, ma alcuni accertamenti dell'amministrazione finanziaria sono basati proprio sulla negazione della sua esistenza.

Anche i criteri per la revisione del sistema sanzionatorio affrontano molte questioni la cui soluzione era da tempo sollecitata dalle imprese, con particolare riferimento al sistema delle sanzioni penali tributarie.

Il sistema sanzionatorio penale dovrà essere improntato ai criteri di predeterminazione e proporzionalità, rispetto alla gravità del comportamento. In particolare, la configurabilità dei reati è circoscritta ai comportamenti fraudolenti, simulatori o finalizzati alla creazione e utilizzo di documentazione falsa.

Si dispone l'individuazione dei confini tra le fattispecie di elusione e quelle di evasione fiscale e delle relative conseguenze sanzionatorie ed, infine, andrà revisionato il regime della dichiarazione infedele ed il sistema sanzionatorio amministrativo al fine di meglio correlare, nel rispetto del principio di proporzionalità, le sanzioni all'effettiva gravità dei comportamenti.

Si tratta di principi importanti che andrebbero attuati senza indugio per uniformare il nostro sistema agli ordinamenti stranieri.

La delega dispone anche la necessità di definire la portata applicativa della disciplina del raddoppio dei termini di accertamento, nel caso in cui dall'accertamento scaturiscano rilievi di rilevanza penale.

Un intervento di riforma su questo tema è fortemente auspicabile ed è stato più volte sollecitato da Confindustria.

Occorre dare all'amministrazione un tempo congruo per intervenire in modo incisivo su violazioni tributarie particolarmente gravi e, allo stesso tempo, tutelare il diritto del contribuente a vedere definito in un lasso di tempo ragionevole il rapporto tributario riferito ad annualità trascorse da 4 o 5 anni.

E' dunque importante stabilire che l'amministrazione finanziaria possa beneficiare del raddoppio dei termini per la notifica di un avviso di accer-

tamento soltanto quando l'attività di accertamento sia iniziata entro il termine ordinario di decadenza ed entro tale termine abbia evidenziato fatti e circostanze tali da poter configurare, almeno in via astratta, l'esistenza di un reato tributario.

Di interesse per un rapporto più disteso e trasparente tra fisco e contribuenti sono anche le ipotesi di introdurre forme di cooperazione rafforzata (c.d. *enhanced relationship*) tra le imprese e l'amministrazione finanziaria, prevedendo anche minori adempimenti e riduzioni delle sanzioni per le imprese che aderiscano a tali schemi.

Importante è anche la riforma del contenzioso, con l'obiettivo di ridurre il numero dei casi pendenti. Più in generale, occorre anche accelerare i processi. I processi pendenti si accumulano perché durano troppo: 180 giorni in media per decidere sulla richiesta di sospensione cautelare che, nel 50,7%, dei casi è accolta, oppure 823,2 giorni (2 anni e 3 mesi) per definire solo in primo grado il ricorso, che ha esito favorevole al contribuente nel 47,76% dei casi, sono decisamente troppi, scoraggiano e creano disaffezione.

La riforma dovrebbe anche porsi l'obiettivo di "processare meno", introducendo filtri adeguati tra accertamenti e cause, e per "processare meglio", elevando la professionalità dei giudici tributari e razionalizzando le norme che regolano il processo tributario affinché il tempo del processo non danneggi la parte che ha ragione.

A tale riguardo, occorre innanzitutto prevenire i possibili conflitti tra amministrazione fiscale e imprese, introducendo il contraddittorio preventivo con l'obbligo da parte dell'Amministrazione finanziaria di dar conto, nell'avviso di accertamento, delle ragioni per cui non ha aderito alle motivazioni addotte dal contribuente.

L'esigenza di razionalizzare e accelerare il processo tributario è ancor più avvertita a seguito degli interventi legislativi che hanno attribuito valore esecutivo agli avvisi di accertamento. L'accelerazione della riscossione richiede, oggi ancor più che in passato, una maggiore tutela da accertamenti sbrigativi o mal fondati.

Andrebbe previsto il diritto dei contribuenti a non anticipare le somme in pendenza di giudizio e andrebbe ripensata la riscossione delle somme sub judice. Andrebbe altresì rafforzata la tutela cautelare in secondo grado, oggi limitata al non pagamento delle sole sanzioni, ma non possibile per le imposte e gli interessi.

Conclusioni

In conclusione non possiamo che esprimere un giudizio positivo sulla legge delega per la riforma del sistema fiscale.

Per il nostro sistema economico questa riforma può rappresentare un fattore fondamentale per far ripartire la crescita. Si tratta, infatti, di una riforma a costo zero per la finanza pubblica, ma che può dare un enorme contributo in termini di stabilità, certezza e semplificazione del sistema fiscale.

Creare un ambiente normativo meno penalizzante per le imprese e i contribuenti e più attrattivo per gli investitori esteri è un obiettivo alla nostra portata.

Non bisogna perdere questa occasione.

E' per questo che chiediamo al Parlamento e al Governo un forte impegno perché questo obiettivo possa essere realizzato in tempi rapidi.