

Senato della Repubblica
6^a Commissione Finanze e Tesoro

Indagine conoscitiva sulla riforma fiscale

Audizione del presidente dell'Assonime
Luigi Abete

Roma, 12 ottobre 2011

assonime

Associazione fra le società
italiane per azioni

1. Il quadro d'insieme

Una riflessione sul riassetto complessivo del sistema tributario non è più rinviabile ed è resa urgente, tra l'altro, dall'aggravio dei carichi impositivi disposti con gli interventi estivi. Ricordo che nel 2012 circa il 75 per cento della correzione dei conti pubblici sarà realizzato attraverso l'aumento delle entrate, nel 2013-2014 il 65 per cento.

Una parte rilevante degli interventi correttivi, quelli legati alla delega fiscale e assistenziale, non è stata ancora identificata: si tratta, a regime, di 20 miliardi di euro. Se il governo non riuscirà a esercitare la delega, le risorse saranno reperite, secondo la clausola di salvaguardia, con la riduzione lineare dei regimi di agevolazione o l'inasprimento delle imposte indirette. Il modo in cui saranno reperite queste risorse deve costituire parte integrante della riflessione sul riassetto del sistema tributario.

Se le misure connesse alla delega fiscale e assistenziale si tradurranno in aumenti di entrate, l'incidenza delle entrate totali sul Pil salirà dal 46,6 per cento del 2010 al 49 per cento nel 2013-14. La pressione fiscale e contributiva raggiungerà il massimo storico del 44,9 per cento del Pil, dal 42,7 attuale. Salirebbe ancora di più se, come appare probabile, gli enti decentrati dovessero compensare le ingenti riduzioni di trasferimenti statali con maggiori imposte a livello locale: la rimozione dei vincoli alle addizionali ha già aperto la strada. Si tratta, purtroppo, del risultato inevitabile di un decennio nel quale si è lasciata crescere la spesa pubblica a ritmi ben superiori a quelli di crescita del Pil, sprecando i risparmi sul costo del debito generati dall'adesione all'euro (vedi Figura in allegato).

Né possiamo stare tranquilli che la dinamica della spesa sia ora sotto controllo. In prevalenza, il contenimento della spesa non si fonda su modifiche permanenti dei meccanismi sottostanti; è elevato il rischio che ne risultino un accumulo di debiti sommersi e rimbalzi futuri di spesa, forieri di nuove tasse.

Questa rincorsa tra aumento delle spese e aumento delle entrate deve essere interrotta, ma non basta. Occorre impegnarsi perché gli aumenti di entrate appena

decisi siano temporanei: un passo oggi inevitabile per assicurare le istituzioni internazionali e i mercati che bisogna saper investire, perché soffoca ogni possibilità futura di crescita. Pertanto, dovremo prevedere ulteriori incisivi interventi sulla spesa. La revisione strutturale dei meccanismi che governano la spesa per le pensioni, la sanità, i pubblici acquisti, i costi della politica, finora appena scalfiti dagli interventi, con l'obiettivo di invertire gli aumenti dell'ultimo decennio, in rapporto al Pil, è la pre-condizione non solo della stabilizzazione del debito pubblico, ma del ritorno alla crescita dell'economia italiana. Anche la riforma fiscale deve essere collocata in questa prospettiva, l'unica che può rendere plausibile l'alleggerimento dei carichi fiscali.

2. Il riequilibrio dei carichi fiscali

Una riforma fiscale capace di contribuire significativamente alla crescita e rafforzare l'efficienza e l'equità del sistema dei tributi deve prevedere uno spostamento significativo - dell'ordine di almeno il 2 per cento del Pil - del carico fiscale dal mondo produttivo (imprese e lavoro) all'imposizione indiretta e ai patrimoni, naturalmente in un arco temporale adeguato, diciamo un quinquennio.

Lo spostamento dei carichi dalle imposte sui redditi all'Iva è ormai in atto in molti paesi europei. Esso appare un obiettivo tanto più valido in Italia, dove secondo i dati Eurostat relativi al 2009 l'incidenza delle imposte dirette sul totale delle entrate fiscali e contributive era pari al 35,8 per cento, rispetto a una media dell'area euro del 31 per cento e a valori ben inferiori di Germania (27,8) e Francia (24,5). Uno studio della Commissione europea rilevava, qualche anno fa, che la quota di base imponibile soggetta all'aliquota Iva ordinaria nel nostro paese ammontava al 58 per cento, 10 punti sotto la media europea, più di 20 punti sotto la percentuale tedesca.

Vi è dunque ampio spazio per un riequilibrio significativo tra imposte dirette e indirette, centrato principalmente sulla riduzione dei trattamenti agevolati. *Naturalmente, il maggior gettito non deve essere utilizzato per colmare*

buchi di bilancio, come purtroppo è stato fatto con l'aumento recente dell'aliquota Iva ordinaria al 21 per cento.

Unificando verso il livello dell'aliquota ordinaria le aliquote agevolate del 10 e del 4 per cento – con pochissime eccezioni, tali tuttavia da salvaguardare i beni di prima necessità e la casa – si può puntare a raccogliere 20-25 miliardi di euro, da destinare prioritariamente ad alleggerire il carico fiscale sulle fasce di reddito più basse: attraverso contributi diretti ai meno abbienti, che li compensino direttamente per l'aumento dell'Iva, e la riduzione dell'aliquota Irpef sul primo scaglione.

Ricordo che l'aliquota Irpef sul primo scaglione, attualmente al 23 per cento, è la più alta tra i paesi europei; si dovrebbe puntare a ridurla al 20 per cento. Più in generale, l'Irpef è attualmente uno dei punti di maggiore sofferenza dell'intero sistema fiscale: da essa deriva circa il 35 per cento delle entrate tributarie, con la parte preponderante del prelievo dell'imposta – l'80 per cento – proveniente dai redditi di lavoro dipendente e da pensione, e una concentrazione dell'incidenza sulle fasce di reddito medio-basso.

In prospettiva, andrebbe anche realizzata una drastica riduzione degli scaglioni, direi a non più di tre, e con aliquota massima non superiore al 40 per cento. Sottolineo, al riguardo, che oltre certi livelli dell'aliquota, la progressività dell'imposta diventa un'illusione, data l'imposizione separata dei redditi da capitale, ormai prevalente nei sistemi fiscali; in effetti, si finisce per colpire quasi esclusivamente i redditi manageriali e dell'alta dirigenza, con effetti dannosi di disincentivo sulle professionalità ad alta qualificazione, che tendono a spostarsi fuori dall'Italia.

Anche l'aliquota nominale dell'Ires, pur notevolmente ridotta con la riforma del 2007, resta tra le più elevate in Europa; anzi, gli ultimi provvedimenti hanno segnato una deleteria inversione di marcia, con l'introduzione di arbitrarie addizionali su alcuni settori economici, che hanno accentuato il carattere già fin troppo frastagliato del nostro sistema tributario. La nostra proposta è di ridurre l'aliquota Ires al 20 per cento e, al contempo, di eliminare tutti i trattamenti

differenziati tra imprese operanti in diversi settori di attività – che non hanno altra giustificazione se non l'affannosa ricerca di entrate e che incoraggiano costosi arbitraggi di base imponibile.

Le risorse per l'abbattimento dell'aliquota Ires potrebbero venire dall'introduzione di una moderata tassazione annuale dei patrimoni delle persone fisiche, già presente in molti paesi avanzati. Al riguardo, l'Italia spicca, nel contesto internazionale, per l'elevata ricchezza delle famiglie – secondo l'ultima indagine della Banca d'Italia (dati 2009) pari a oltre 8 volte il reddito disponibile – mentre i redditi dichiarati appaiono spesso clamorosamente bassi per molte categorie di contribuenti.

L'imposta dovrebbe colpire tutte le forme di impiego patrimoniale, senza distinzioni – dunque includendo anche la prima casa, i titoli di stato e gli impieghi liquidi, nonché i patrimoni familiari 'vestiti' in forme societarie (fondi, società immobiliari e *trust*). Prendendo come riferimento la stima della ricchezza delle famiglie effettuata annualmente dalla Banca d'Italia e applicando un'aliquota tra l'1 e il 2 per mille, con una soglia minima di esenzione, non pare irrealistico ipotizzare un gettito annuale dell'ordine di 12 miliardi di euro, necessario per ridurre l'aliquota Ires al 20 per cento.

In una fase in cui il riequilibrio dei conti pubblici e i ritardi di competitività richiedono notevoli sacrifici alle classi di reddito meno abbienti, l'imposta ordinaria annuale dei patrimoni darebbe il segno di una più ampia condivisione dei sacrifici, essenziale per costruire il consenso su qualunque riassetto del sistema tributario. Rendendo trasparenti le variazioni di patrimonio di ciascun contribuente, che dovrebbero essere registrate in dichiarazione, costituirebbe un deterrente alle attività sommerse e all'evasione fiscale – la vera peste da estirpare dal nostro sistema economico.

Comprendete, dunque, perché ho voluto rinominare tale imposta sui patrimoni delle persone fisiche con il nome di 'contributo per la trasparenza e la crescita', sottolineandone così gli obiettivi e insieme gli effetti positivi.

Abbiamo ipotizzato, nella nostra proposta, di concentrare lo sgravio sull'Ires per premiare le imprese che fanno utili; mentre l'Irap opera come una *minimum tax*, peraltro difficilmente eliminabile nelle condizioni attuali dei conti pubblici. Semmai, si potrebbe migliorare la struttura del tributo. La principale criticità dell'Irap riguarda la discriminazione delle imprese *labour intensive* rispetto a quelle *capital intensive*. Il problema potrebbe essere affrontato, oltre che con gli strumenti fino ad ora adottati dal legislatore, volti a rendere deducibile almeno in parte il costo del lavoro, anche attraverso altre forme di riequilibrio, ad esempio ampliandone la base imponibile agli ammortamenti e riducendo parallelamente l'aliquota.

Insomma, in conclusione gli interventi sull'Iva e sulla imposta patrimoniale ordinaria non devono assolutamente essere ipotizzati per finalità diverse rispetto a quella della riduzione delle imposte sulle persone fisiche per i ceti meno abbienti e sul reddito dell'impresa produttiva.

Consentitemi di sottolineare la diversità della nostra proposta di tassazione dei patrimoni rispetto alle proposte che si rincorrono da mesi di abbattere il debito pubblico con un prelievo *una tantum* - che qualcuno ipotizza dell'ordine di 30-40 punti percentuali del Pil.

Tali proposte a noi sembrano da respingere, principalmente per due ragioni. La prima è che un tale intervento prefigurerebbe l'ennesimo 'colpo mancino' sui risparmiatori, e questa volta di massicce dimensioni, minando la fiducia e la disponibilità a investire in Italia.

Per realizzare il gettito necessario si dovrebbero colpire gli impieghi liquidi e precauzionali del risparmio, mettendo in difficoltà le famiglie italiane e comprimendo in maniera significativa i consumi. Se si riuscisse a colpire anche gli impieghi illiquidi, ciò potrebbe condurre a liquidazioni coatte di patrimonio, con effetti di distruzione di ricchezza più ampi degli obiettivi di prelievo. Proposte anche sofisticate - tese ad aggirare questo problema trasformando il prelievo in

crediti dello stato – migliorerebbero la posizione debitoria pubblica solo apparentemente e potrebbero risultare non convincenti per i mercati.

La seconda ragione contro un intervento secco sui patrimoni è anche più rilevante. Non può sfuggire che l'obiettivo malcelato dietro queste ipotesi è quello di reperire risorse per continuare a spendere. L'idea trasparente di molti 'patrimonialisti', infatti, è quella di creare spazio per spendere di più, o almeno preservare gli insostenibili attuali livelli di spesa pubblica. Se si potesse ridurre di un quarto o di un terzo l'onere di interessi sul debito pubblico, pari oggi a circa 80 miliardi di euro, si disporrebbe di un bel 'tesoretto', che renderebbe meno urgente la modifica dei meccanismi di spesa che ci hanno condotto all'attuale situazione.

Sarebbe difficile, in ogni caso, spiegare perché si dovrebbe aggredire la ricchezza privata invece di mobilitare, mettendola in vendita, la considerevole ricchezza pubblica: la quale però costituisce parte integrante del sistema delle spoglie. In questo senso, abbiamo accolto con sollievo le notizie sui progetti di valorizzazione del patrimonio immobiliare annunciati nei giorni scorsi dal Ministero dell'economia, purché non si ripetano non felici esperienze passate.

3. Rendere stabile e prevedibile la tassazione del reddito d'impresa

Dopo dieci anni di affannosa rincorsa al gettito, la tassazione del reddito d'impresa ha subito un profondo degrado, con una proliferazione di regimi speciali in tema di aliquote, determinazione delle basi imponibili e procedure di accertamento. Un sistema sempre più opaco, illeggibile, arbitrario, nel quale la pretesa fiscale è divenuta incerta, e che distorce le scelte imprenditoriali e spaventa gli investitori.

Le questioni da affrontare sono molteplici: *in primis*, la stabilità delle basi imponibili, sulla quale si giocano la certezza del diritto e l'affidabilità del nostro ordinamento fiscale.

L'esigenza di chiarezza e semplicità nella tassazione del reddito d'impresa è riflessa anche nella recente proposta di direttiva comunitaria, presentata dalla

Commissione europea sulla base imponibile comune consolidata per l'imposta sulle società (CCCTB); se accolta, essa offrirebbe alle imprese un sistema opzionale al riparo da variazioni contingenti per ragioni di gettito dei singoli stati. Ma, come è stato messo in evidenza nell'audizione Assonime sul tema, molto difficilmente gli stati consentiranno a una limitazione della loro sovranità nelle scelte di composizione della base imponibile. E' quindi indispensabile che questo obiettivo venga perseguito come *modus agendi* del singolo ordinamento.

Naturalmente, in questo contesto non solo andrebbe perseguita una base imponibile ampia e unitaria per tutte le imprese tassabili in base a bilancio, ma dovrebbero essere eliminate anche quelle disposizioni che determinano, per singoli settori di imprese, irrazionali e distorsive riduzioni della base imponibile.

L'attuazione della delega fiscale offre l'occasione per ripulire il sistema dai regimi di agevolazione accumulatisi nel tempo, che complicano l'imposizione e distorcono le scelte di imprese e consumatori; tendenze analoghe si stanno affermando anche negli altri paesi avanzati. L'ampliamento delle basi imponibili dei tributi deve però corrispondere, euro per euro, alla riduzione delle aliquote sulle imprese e sul lavoro. L'identificazione delle agevolazioni da eliminare deve essere il risultato di scelte meditate, non di tagli lineari imposti dall'incapacità di decidere.

4. La ridefinizione del rapporto tra amministrazione finanziaria e contribuenti

L'aspetto più preoccupante del nostro sistema fiscale resta quello che attiene agli accertamenti tributari basati sulla presunta antieconomicità delle scelte d'impresa e sull'uso sempre più esteso, a tal fine, dell'istituto dell'abuso di diritto. Esso viene utilizzato dall'amministrazione finanziaria per contestare l'applicabilità di regimi fiscali di favore a operazioni di impresa già attuate, sulla base di giudizi discrezionali fondati sulla presunta assenza di valide ragioni economiche extrafiscali. Applicato nell'ordinamento comunitario come norma di chiusura del

sistema impositivo, l'abuso di diritto viene utilizzato dai nostri uffici accertatori come strumento per disconoscere *ex post*, al di là della lettera e della *ratio* delle norme fiscali, gli effetti giuridici degli atti posti in essere dai contribuenti.

La questione è particolarmente preoccupante per due ragioni. In primo luogo, il nostro ordinamento è costellato di fattispecie che impongono, nell'attività gestionale delle imprese, scelte negoziali alle quali corrisponde un trattamento fiscale diversificato. Si pensi alla scelta di riorganizzare i gruppi societari utilizzando alternativamente lo strumento della liquidazione o quello della fusione societaria; o alla decisione di esercitare l'attività all'estero attraverso una stabile organizzazione o una società controllata.

A ciascuna di queste scelte corrispondono trattamenti ed effetti fiscali differenti, ma tutti ugualmente consentiti dal legislatore e, quindi, legittimi. Sindacare *ex post* la scelta operata dall'impresa solo perché essa non è quella fiscalmente più onerosa mina la certezza del diritto e l'affidamento dei contribuenti.

Oltretutto, le valide ragioni economiche extrafiscali, sulla base delle quali le scelte d'impresa dovrebbero essere sempre giustificate, non sono normativamente codificate: dunque, quello degli organi accertatori finisce per diventare un giudizio discrezionale, che non trova corrispondenza in disposizioni di diritto positivo.

Non voglio negare il diritto dello stato a difendere il gettito, ma solo ricondurlo nel giusto alveo, sottraendo l'abuso di diritto alle alee dell'interpretazione, amministrativa e giurisdizionale: questo non solo a beneficio delle nostre imprese, ma anche dei potenziali investimenti in Italia delle imprese estere, che per l'opacità del nostro sistema fiscale tendono oggi a localizzarsi altrove.

Al riguardo, sarebbe utile introdurre anche in Italia nuove tecniche sperimentate da altri ordinamenti (il Regno Unito, gli Stati Uniti e il Canada) per contrastare - con informazioni mirate, tempestive e complete - le operazioni di pianificazione aggressiva. Sono disposizioni (c.d. *early mandatory disclosure rules*)

che, a fronte della riduzione delle sanzioni, prevedono a carico del *promoter* e/o del contribuente l'obbligo di comunicare preventivamente all'amministrazione finanziaria gli schemi di *tax planning* che intendono adottare, in presenza di operazioni complesse che presentano particolari condizioni di rischio¹.

Strettamente connessi al tema dell'abuso di diritto sono quelli delle modalità dell'accertamento e delle sanzioni. In un sistema sempre più incerto, si consolida il sospetto che l'amministrazione finanziaria, vincolata a obiettivi di gettito, possa usare gli accertamenti e le sanzioni in funzione prevaricante. Alcune recenti misure, volute per rafforzare il contrasto all'evasione, hanno avvicinato il momento della riscossione a quello del primo accertamento, saltando il preventivo vaglio di merito del giudice sulla fondatezza della pretesa tributaria.

E' anche il momento di ripensare il sistema sanzionatorio, distorto da un eccessivo ricorso alle sanzioni penali anche per violazioni minori. Il problema è particolarmente avvertito nella grande impresa, perché le sanzioni penali scattano al superamento di soglie oggettive minime e la *notitia criminis* pone immediatamente in difficoltà gli amministratori di società quotate, anche per fattispecie nelle quali è chiaramente assente il dolo. Sarebbe opportuno costruire la fattispecie che fa scattare il profilo penale legandola a fatti dimensionalmente oggettivi quali il fatturato o parametri di redditività dell'impresa, opportunamente identificati.

5. La lotta all'evasione

L'evidenza dell'esistenza di un'enorme area di evasione (250-270 miliardi di euro annui di valore aggiunto sommerso secondo il recente Rapporto Giovannini) non può indurci a ragionare come se esistesse un giacimento di petrolio da

¹ Sono disposizioni di cui l'Ocse ha recentemente sollecitato l'utilizzo a garanzia delle esigenze di certezza dei contribuenti e delle esigenze di protezione della base imponibile da parte delle amministrazioni finanziarie. Cfr. Ocse "*Tackling Aggressive Tax Planning Through Improved Transparency and Disclosure. Report On Disclosure Initiatives*" Febbraio 2011.

sfruttare per coprire spese e conseguire obiettivi di breve periodo di riequilibrio del bilancio pubblico.

L'elevato livello di evasione è indice di un sistema economico profondamente distorto; le distorsioni vanno rimosse, ma ciò richiede tempo e stabilità d'indirizzi. Quell'azione costante nel tempo, senza annunci e rumorosi atti dimostrativi, che finora è mancata. Occorre ricostruire un sistema fiscale equo ed efficiente e farlo funzionare in un clima di reciproco rispetto e fiducia tra amministrazione e contribuenti.

Misure varate di recente, e volte a fornire all'amministrazione finanziaria una maggiore conoscenza dei flussi di pagamento potenzialmente indicativi di reddito, hanno già comportato notevoli oneri di *compliance* per gli operatori economici: la loro efficacia nella lotta all'evasione dipenderà molto dalla capacità dell'amministrazione finanziaria e degli altri enti pubblici di utilizzare e incrociare le tante informazioni già loro disponibili.

Un approccio sistematico al problema dell'evasione richiede di identificare compiutamente le cause del fenomeno e di calibrare in funzione di esse gli strumenti di accertamento, mirando con decisione alle categorie di contribuenti che dichiarano redditi visibilmente inadeguati.

Nel sistema Iva, ad esempio, l'evasione è spesso strumentale proprio ad evadere le imposte sui redditi: pertanto, si dovrebbe agire sulla riduzione dell'elevato numero di partite Iva. Aiuterebbe anche la scelta di rendere deducibili, almeno in parte, alcune spese socialmente rilevanti e fiscalmente protette, in modo da imporne la documentazione e creare un contrasto di interesse tra consumatore e soggetto Iva cedente o prestatore.

Andrebbe affrontata anche la crescente insufficienza degli studi di settore, che sono diventati uno strumento di negoziato sui carichi fiscali con le categorie interessate. Essi dovrebbero essere rafforzati con il riferimento a parametri oggettivi di volume d'affari e integrati con verifiche mirate nei casi macroscopici di

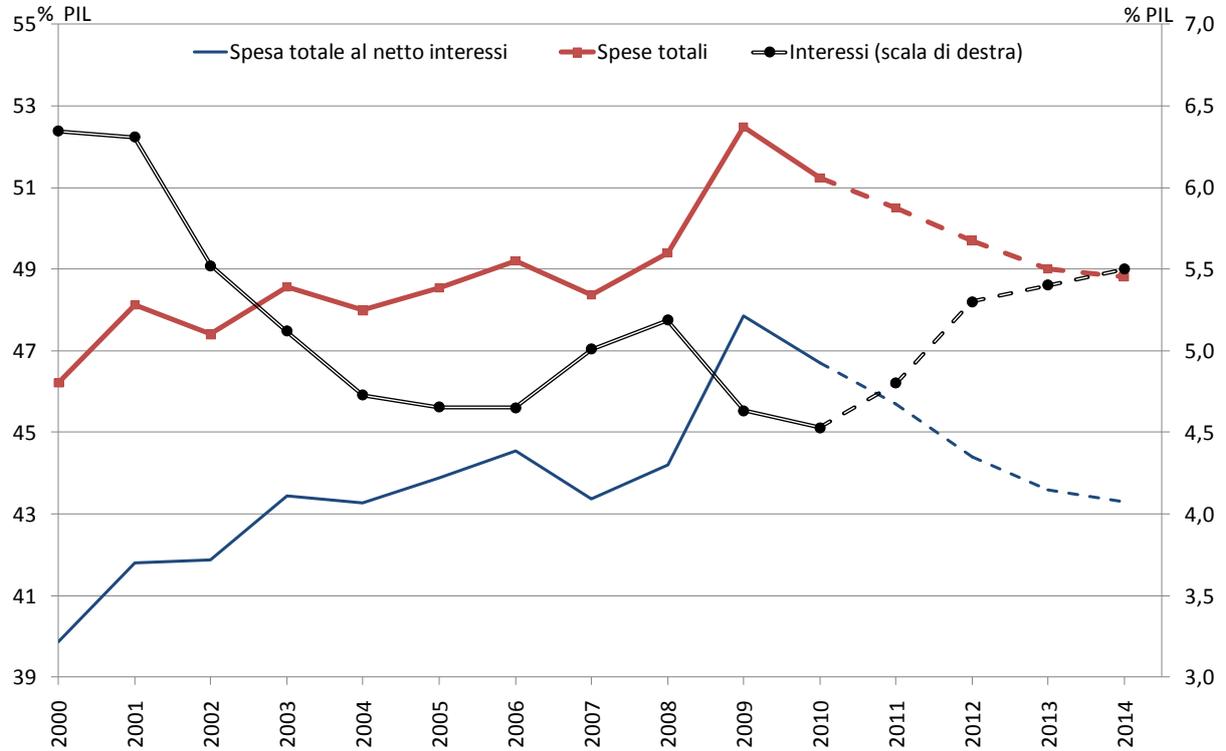
divergenza del tenore di vita e della situazione patrimoniale rispetto ai redditi dichiarati.

Comunque, dobbiamo essere consapevoli che i frutti della lotta all'evasione richiedono tempo. Risultati utili in questa lotta si avranno solo quando sarà stata avviata in modo sistematico un'attività di accertamento ben calibrata negli obiettivi e nei mezzi e perseguita senza tentennamenti. In questa prospettiva, non è mai saggio fare affidamento sull'ipotetico recupero di gettito derivante dalla lotta all'evasione come metodo di copertura degli impegni certi di bilancio.

Quando i frutti della lotta all'evasione verranno, essi dovranno essere destinati a ridurre, anche con meccanismi automatici di sgravio, gli oneri per chi le imposte le paga fin troppo (famiglie e imprese) e, preferibilmente, a escludere la componente lavoro dalla base imponibile Irap.

Allegato

Andamento della spesa pubblica e della spesa per interessi in rapporto al Pil



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT, Banca d'Italia, Nota di Aggiornamento del DEF settembre 2011.