

SENATO DELLA REPUBBLICA
6^a Commissione
(Finanze e Tesoro)

Indagine conoscitiva sulla riforma fiscale

11 ottobre 2011

Audizione del Presidente dell'ABI
Avv. Giuseppe Mussari

INDICE

- 1. Valutazioni generali**
- 2. Gli interventi necessari (il fisco che vorremmo)**
- 3. Il completamento del quadro normativo: il rapporto tra fisco e contribuente**

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

l'Associazione Bancaria Italiana è lieta di poter fornire oggi la propria testimonianza sull'importante tematica della riforma fiscale.

L'interesse delle banche italiane agli sviluppi del nostro ordinamento tributario va oltre le questioni strettamente connesse al peso delle imposte sui redditi dell'impresa bancaria. Ci sentiamo, infatti, coinvolti per una pluralità di aspetti, probabilmente molto di più di quanto non accada per altri settori produttivi. Le banche s'interpongono infatti nei rapporti tra fisco e contribuente per tutta una serie di processi di esazione, segnalazione e monitoraggio, che hanno assunto importanza vitale per il buon funzionamento della macchina stessa dell'amministrazione finanziaria. Le banche collocano sul mercato prodotti altamente sensibili ai mutamenti di regime fiscale. Per le banche al pari delle altre imprese a forte capitale umano, la variabile fiscale nella determinazione del costo del personale ha un peso molto elevato.

È pertanto in tale prospettiva allargata che s'inquadrano le osservazioni che seguono, focalizzate su taluni degli aspetti che nella nostra visione presentano maggiore rilievo.

1. Valutazioni generali

Il Paese ha urgente necessità di rimpadronirsi di un sistema impositivo ordinato.

Un assetto giuridico coerente accompagnato da seri interventi di redistribuzione del carico fiscale al fine di ridurre il peso dell'imposizione per famiglie ed imprese darebbe impulso alla crescita e costituirebbe un elemento di credibilità sul piano internazionale.

L'abbassamento del livello di prelievo su famiglie e imprese è al primo posto nelle richieste del recente Manifesto delle imprese, che ABI ha sottoscritto unitamente alle principali altre Associazioni imprenditoriali (ANIA, Alleanza delle Cooperative italiane, Confindustria, Rete imprese Italia). Si tratta di una preconditione per dare impulso alla capacità competitiva delle imprese italiane, in particolare riducendo il cuneo fiscale tra costo del lavoro e retribuzione netta. Sul punto, possiamo ricordare che le rilevazioni Eurostat mostrano che:

- la maggior fonte di gettito nell'Europa a 27 continua ad essere rappresentata dagli oneri fiscali e contributivi sui redditi di lavoro che per la maggioranza degli Stati (15 su 27, Italia compresa) assommano ad oltre il 50% del gettito complessivo;
- anche se l'aliquota media implicita di tassazione sul lavoro ha registrato un trend discendente pressoché generalizzato, l'Italia si attesta al primo posto nella classifica degli Stati per incidenza di tali oneri, con una aliquota del 42,6% contro una media UE del 32,9%

(dati 2009; cfr. Taxation trends in the European Union, edizione 2011).

Ma le mutazioni nel livello dell'imposta di per sé non bastano per parlare di riforma.

Né questa è la prima volta che ci troviamo ad esaminare, in tempi relativamente ravvicinati, ipotesi di riforma. Ne abbiamo discusso in altre occasioni, quando lo scenario economico era meno tempestoso. La stabilità che ci consentiva allora molti "lussi" ci ha consentito anche quello di non portare a frutto lavori avviati e lungamente studiati. Oggi gli sprechi di risorse non sono più ammissibili, il tempo si è fatto prezioso.

L'Associazione ha già avuto modo di esprimere il proprio sostegno per il disegno di legge delega governativo per la riforma fiscale ed assistenziale e per l'impegno alla codificazione ivi contenuto. I principi e criteri direttivi che dovranno pilotare tale opera rispondono positivamente ad alcune delle esigenze più avvertite dai contribuenti: chiarezza, semplicità, irretroattività delle norme. Ci sono sicuramente delle aree di miglioramento, che potranno essere sviluppate nel corso dell'iter del provvedimento. Per queste ed altre indicazioni ci limitiamo a fare rinvio alle considerazioni già espresse in occasione della recente audizione svolta dall'Associazione presso la Commissione finanze della Camera.

A questo punto l'orizzonte di indagine diventa però più ampio, perché ci viene offerta l'occasione di contribuire, partecipando a questa indagine conoscitiva, alla definizione del quadro del sistema tributario italiano nella prospettiva di una riforma complessiva.

Nell'affrontare il tema è bene tenere presente in premessa che la fiscalità non ha causato la crisi, la quale affonda le proprie radici in fenomeni di altra natura e anche geograficamente lontani.

Nondimeno, vi è la diffusa consapevolezza che la fiscalità può avere un ruolo importante nella fuoriuscita dalla crisi. Come più volte è stato affermato anche in tavoli internazionali quali l'OCSE, il fisco può essere parte della soluzione ma non l'unico attore.

Nel passato più prossimo ma non solo, abbiamo assistito ad un utilizzo della leva fiscale finalizzato soprattutto al mero tamponamento dell'emergenza, per l'immediato reperimento di gettito. Le recenti manovre lo testimoniano e non sarebbe realistico pensare che le alternative a disposizione fossero scontatamente migliori o meno dolorose. La tenuta dei conti dello Stato è stata e rimane una priorità, alla quale non è corretto sottrarsi.

Quando ci si sposta invece dall'ottica dell'emergenza a quella di una riforma in senso proprio, possiamo meglio riempire di contenuto l'idea di riconoscere al fisco un ruolo attivo nella fuoriuscita dalla crisi, attraverso un processo di riqualificazione del ruolo del fisco stesso.

Un primo passo in tal senso potrà essere quello di riportare chiarezza sul piano delle competenze.

Oggi al legislatore fiscale sono affidate funzioni e quindi ruoli che non appartengono alla materia dell'imposizione in senso proprio: basti pensare a come gli incentivi siano sovente veicolati attraverso la normativa fiscale, in particolare mediante il riconoscimento di crediti di imposta in luogo di contributi. Si crea una divaricazione tra onere impositivo effettivo e capacità contributiva che fa perdere di coerenza al sistema.

Anche la sovrapposizione tra fisco ed assistenza è questione che richiede un approccio improntato alla chiarezza. La circostanza stessa che il disegno di legge presentato dal Governo non si concentri solo sulla riforma fiscale ma abbracci anche quella assistenziale dimostra che i tempi sono maturi per affrontare e risolvere anche questi aspetti.

Nella ridefinizione del ruolo del fisco quando svolge funzioni di assistenza è importante tener presente che l'assistenza può anche "passare" attraverso il fisco ma non si deve confondere assistenza con fiscalità.

In altri termini il fisco dovrebbe "limitarsi" a mettere a disposizione dell'assistenza strumenti e apparato efficienti. Ad esempio, per quanto riguarda la famiglia e le donne misure di fiscalità agevolata non farebbero venir meno la necessità di misure strutturali di altra natura.

Infatti, ciò di cui necessitano le donne (e, quindi, le famiglie) è la creazione di tutte quelle strutture e infrastrutture che consentano loro di gestire la molteplicità di ruoli cui devono far fronte, in mancanza delle quali, come sempre più spesso continua ad accadere ancora oggi, le donne sono costrette a rinunciare al lavoro.

Sarà fondamentale riattribuire a ciascun attore – sia esso pubblico o privato - il proprio ruolo e comunque evitare difetti di trasparenza. I benefici assistenziali devono essere riconoscibili come tali indipendentemente dal metodo con il quale vengono attribuiti. Quando si qualifica come detrazione di imposta quello che è in realtà è un contributo assistenziale a fronte di una condizione considerata socialmente meritevole di sostegno, si crea incertezza sul piano delle responsabilità, delle sanzioni, delle procedure di accertamento e di contenzioso, nonché a livello di bilancio statale, ecc. Ciò non toglie che per motivi di semplicità operativa si possa benissimo utilizzare uno strumento tipicamente fiscale quale quello della dichiarazione dei redditi per ottenere il riconoscimento di forme di assistenza, qualificate come tali anche sul piano del nomen.

Per converso, vi sono situazioni dove il legislatore fiscale ha annoverato tra gli obblighi del contribuente anche incombenze che non hanno nulla a che spartire con i principi costituzionali di capacità contributiva e di progressività: ciò avviene ogni qual volta vengono introdotti nuovi adempimenti a carico delle imprese, dei sostituti di imposta e degli intermediari in senso lato, finalizzati non già alla ricostruzione della loro posizione fiscale, bensì a quella di altri contribuenti, vuoi che si tratti dei dipendenti o dei clienti di tali imprese. La lista è infinita, cominciando dalle ritenute di qualsiasi tipo per finire con gli "spesometri", i monitoraggi, le anagrafi, le comunicazioni relative a spese rilevanti fiscalmente. La lista è

molto lunga e si estende oltre confine: il legislatore comunitario si è conformato prontamente, introducendo le segnalazioni nominative previste dalla direttiva sul risparmio.

Non intendiamo qui criticare questa impostazione. Anzi, in qualche modo possiamo essere orgogliosi del fatto che il fisco faccia pieno affidamento sulle strutture organizzative e le procedure informatiche delle imprese italiane, e delle banche in particolare, per lo svolgimento di delicati compiti di controllo, accertamento, riscossione che di per sé dovrebbero essere propri dell'apparato amministrativo pubblico. È un riconoscimento di efficienza.

Il punto è che manca un parallelo riconoscimento sul piano economico di tale attività, che viene trattata alla stregua di un normale onere di adempimento del contribuente e non come un servizio reso allo Stato. Banche ed imprese sono obbligate a collaborare (nella maggior parte dei casi) gratuitamente con il fisco. Ciò comporta maggiori costi rispetto ai competitors esteri, ed espone a rischi per sanzioni e contenzioso (anche nei confronti della stessa clientela) spesso sconosciuti all'estero.

A conclusione di questa panoramica generale, possiamo svolgere considerazioni più mirate per quanto concerne i contenuti che dovrebbero essere dati alla riforma. I tempi ristretti di questo intervento impongono dei limiti alla scelta dei punti da trattare.

2. Gli interventi necessari (il fisco che vorremmo)

Un sistema fiscale è come un edificio si regge su di un complesso di elementi portanti, la debolezza di uno di questi si traduce in un cedimento strutturale dell'intero edificio

Per semplicità individuiamo quattro assi portanti, sui quali ri-fondare il sistema. Sempre per semplicità facciamo riferimento al mondo delle imposte dirette, quelle che colpiscono i redditi, ma analoghi ragionamenti possono essere estesi senza difficoltà all'intero panorama impositivo, comprendendo sia l'IVA che le altre imposte indirette.

I. Creazione di reddito

Innanzitutto deve esistere un reddito o altro presupposto di capacità contributiva da poter tassare.

Ciò equivale a dire che vanno create – o conservate – le condizioni ambientali che consentono la produzione del reddito. Il fisco deve consentire lo sviluppo delle imprese, senza il quale non vi sono i redditi, né delle imprese stesse né delle famiglie. Abbiamo già accennato alla necessità che si ponga mano al livello dell'imposizione.

Ma questo non basta: lo sviluppo delle imprese richiede soprattutto condizioni di certezza, stabilità normativa, riduzione degli oneri di

adempimento. La mancanza di questi presupposti comporta un aumento dei costi aziendali, per “cose” (procedure) e “persone” (risorse umane). Lo spostamento di rami di attività in paesi che garantiscono minori costi del personale (o altre forme di economia) comporta una perdita di redditività del sistema Italia ed uno spostamento di redditi e di occupazione all'estero.

È ben vero che il legislatore fiscale prevede un corredo di norme di contenimento finalizzate a ricondurre alla base imponibile IRES i redditi (in tutto o in parte) prodotti all'estero per effetto della delocalizzazione delle imprese (regimi dei prezzi di trasferimento, regime delle controller foreign companies, ecc.), ma si tratta di misure che non potranno mai consentire di riportare in Italia anche l'occupazione che si viene a perdere in questo modo.

Un segnale positivo in tal senso era stato dato già nel 2010 con l'introduzione di uno speciale regime c.d. di “attrazione europea”, diretto a favorire l'accesso nel nostro Paese di imprese residenti in altro Stato UE che intraprendono nuove attività economiche (art. 41 del D.L. n. 78/2010); regime però che in mancanza del necessario provvedimento di attuazione, è rimasto ancora sulla “carta”. L'auspicio è che anche in questo caso non si debba parlare di una occasione persa: la previsione di una parziale autolimitazione della sovranità impositiva da parte dello Stato italiano – sia pur contenuta entro un predefinito arco temporale – a favore della circolazione di sottosistemi giuridici all'interno dell'Unione europea, potrebbe effettivamente costituire da volano allo sviluppo di nuove attività economiche alimentate da capitali provenienti dall'estero.

Ancora, per produrre reddito le imprese devono continuamente innovarsi, sia nelle strutture che nei prodotti. I processi di riorganizzazione aziendale, la creazione di nuove linee produttive, l'utilizzo di nuovi strumenti di finanza sono alcuni esempi di operazioni la cui redditività può essere profondamente alterata dal fattore fiscalità.

La costante mutevolezza della normativa introduce un elemento di instabilità che condiziona le scelte aziendali, e talora ne compromette i risultati. Basti pensare ai danni prodotti dalla consuetudine dell'introduzione di modifiche normative in corso d'anno con effetto retroattivo per l'intero periodo di imposta.

II. Visibilità del reddito

Una volta prodotto deve trattarsi di reddito certo, visibile da parte del fisco.

Si tratta, in altri termini, di costruire un sistema fiscale che da un lato consenta all'amministrazione finanziaria di avere i necessari strumenti a disposizione per l'accertamento dei redditi prodotti, contrastando possibili forme di evasione. Per altro verso, il reddito individuato dall'Amministrazione finanziaria deve essere un reddito effettivamente prodotto dal contribuente, e non già un reddito ricostruito sulla base di

presunzioni più o meno fondate ed il cui calcolo risente di valutazioni soggettive.

Per quanto attiene il contrasto all'evasione, il fisco italiano si è già dotato di penetranti strumenti di accertamento, soprattutto per quanto riguarda i rapporti finanziari di cittadini ed imprese.

Un passaggio cruciale per un rafforzamento di tale azione resta, nella convinzione del sistema bancario, quello delle restrizioni all'uso del contante e nella sempre maggiore diffusione di strumenti di pagamento tracciabili, a partire da quelli in cui è parte la Pubblica Amministrazione, centrale e locale e gli enti a questi collegati.

Si tratta del necessario complemento rispetto al sistema delle segnalazioni nominative all'anagrafe dei rapporti, ulteriormente potenziato dalla manovra estiva. L'anagrafe consente infatti una capillarità di indagine difficilmente confrontabile con quanto avviene all'estero, ed il cui anello debole è sostanzialmente rappresentato da tutti quei flussi che sfuggono alla canalizzazione tramite gli intermediari finanziari italiani.

Per altro verso, rileviamo che gli sforzi compiuti per la realizzazione di un sistema di controlli basato sulla tracciabilità mal si concilierebbero con l'adesione da parte del nostro Paese alla proposta di accordo presentata dal governo e dal sistema bancario svizzero. La proposta, infatti, pur potendo portare un qualche vantaggio per le casse dell'erario comporterebbe un trattamento di discriminazione sul piano della riservatezza tra cittadini che mantengono risorse finanziarie in Italia e quelli che le spostano in Svizzera e ridurrebbe l'efficacia di molte misure di contrasto all'evasione.

Al tema dell'accertabilità del reddito va affiancato, come accennato, quello della certezza dei redditi oggetto di controllo da parte del fisco.

Possiamo ragionevolmente ritenere che il dibattito tenutosi a tutti i livelli nel corso di questi anni ha eliminato incertezze circa la necessità di non confondere l'evasione con i concetti di elusione e di abuso di diritto.

Ciò non toglie che il problema sia ancora aperto ed occorra dare tranquillità operativa alle imprese.

I rilievi fiscali basati sull'esistenza di un generalizzato divieto di utilizzo improprio dell'ordinamento allo scopo di ottenere un vantaggio fiscale hanno investito molte tra le maggiori imprese del Paese, senza distinzioni settoriali, coinvolgendo cifre di assoluto rilievo. Gli impatti potenziali possono essere devastanti e l'autonomia decisionale societaria ne risente in modo pesante.

L'Associazione non può che ribadire in questa sede la necessità che sia data una soluzione normativa idonea a restituire un adeguato livello di certezza fiscale alle deliberazioni aziendali. Occorre destituire di fondamento ogni tesi preconcepita secondo cui il fatto stesso di non avere adottato la soluzione fiscalmente più onerosa rappresenta di per sé un comportamento sospetto, che legittima un intervento accertatore.

III. Equità impositiva

L'imposta da applicare ai redditi così prodotti ed accertati deve essere calcolata coerentemente con i principi costituzionali di capacità contributiva e di equità. Ciò sia per le famiglie che per le imprese.

Ci limitiamo a questo proposito a ribadire alcuni concetti già anticipati in premessa.

Per le famiglie, sarà fondamentale un attento raccordo con gli interventi connessi all'attuazione della delega assistenziale, evitando politiche di tagli lineari che trovino come sola giustificazione quella del reperimento di risorse. La lotta agli sprechi deve condurre al ripristino degli equilibri perduti.

Per le imprese, abbiamo detto della necessità di distinguere tra quello che è fiscalità e quello che è incentivo. La capacità contributiva si misura sulla base imponibile e non va confusa con le esigenze di sostegno dell'uno o dell'altro settore produttivo.

Per altro verso, la ricostruzione della corretta base imponibile delle imprese presuppone un abbandono della prassi di continui aggiustamenti diretti ad un allargamento della stessa dettati in via principale dall'esigenza di aumentare il gettito.

Le ripercussioni di tale impostazione sono noti: continui aggiustamenti delle regole di tassazione, talora a danno di taluni e non di altri settori produttivi, effetti di doppio binario, dilazione nel tempo del riconoscimento fiscale di oneri, in alcuni casi fino a 18 anni, rischio di sovrapposizione di interventi normativi e di mancato coordinamento tra gli stessi. Le norme assumono connotazioni enciclopediche, dovendo disciplinare una molteplicità di casi e sottocasi, distinti da sottili sfumature. Si perde la trasparenza del sistema ed il confronto tra imprese diventa impossibile sia sul piano interno che a livello internazionale.

Si tratta di considerazioni che si pongono alla radice dell'orientamento di favore da sempre manifestato dal mondo delle banche per l'adozione di un sistema di tassazione uniforme a livello europeo, secondo le linee fatte proprie dalla Commissione europea con la presentazione della proposta di direttiva per la realizzazione di una base imponibile comune consolidata per la tassazione societaria.

La definizione di un quadro di riferimento unico per la determinazione della base imponibile costringerebbe gli Stati ad indirizzare le manovre di gettito dal campo della base imponibile a quello della determinazione dell'aliquota. Il confronto internazionale ne risulterebbe agevolato. Si interromperebbe la tendenza – da anni in atto – al livellamento verso il basso delle aliquote nominali, senza piena trasparenza per quanto riguarda l'effettivo livello della tassazione. Potrebbe essere un correttivo alla mancata armonizzazione dei sistemi fiscali all'interno dell'Europa, che ancora consente, all'interno

dell'Europa, l'esistenza di fiscalità così di vantaggio, alla stregua di "Paradisi Fiscali", che continuano ad invogliare i contribuenti a rifugiarsi in essi.

IV. Pagamento dell'imposta

Al calcolo dell'imposta dovuta fa naturalmente seguito il momento del suo pagamento.

Fintanto che si resta all'interno di situazioni fisiologiche, l'ordinamento italiano non sembra presentare criticità. Anzi, molti ed apprezzati sono i miglioramenti che si sono registrati nel tempo, soprattutto grazie all'utilizzo sempre maggiore di meccanismi di compensazione che hanno consentito il superamento di disagi un tempo assai diffusi per i contribuenti che si trovassero contemporaneamente a debito e a credito nei confronti dell'Amministrazione finanziaria. Ulteriori miglioramenti sono auspicabili, specie per quanto riguarda le regole dettate in tema di acconti delle ritenute applicate da banche e poste sugli interessi dei depositi bancari. Tali regole non appaiono infatti allineate a quelle stabilite per altre tipologie di acconto, per le quali viene espressamente prevista la possibilità di parametrare l'acconto stesso in ragione dell'effettivo debito di imposta.

Quando invece si passa alla patologia, il tema della riscossione assume oggi connotazioni di tutta delicatezza.

Recenti provvedimenti hanno sancito il principio dell'esecutorietà degli atti di accertamento, con operatività a partire dal primo di questo mese. Da tale data, gli avvisi di accertamento contengono – oltre alle informazioni relative ai rilievi effettuati – anche l'intimazione ad adempiere – entro il termine di presentazione del ricorso – all'obbligo di pagare gli importi in essi indicati o un terzo delle maggiori imposte accertate – a titolo provvisorio – nel caso in cui il contribuente ritenga di presentare ricorso. Si concentra nell'avviso di accertamento la qualità di titolo esecutivo e si passa così dalla riscossione con emissione del ruolo e della cartella di pagamento a una procedura che non prevede più la notifica della cartella.

Ci si chiede se non potesse essere evitata l'adozione di tale soluzione, che accelera i tempi della riscossione e rende più debole la posizione del contribuente che intenda difendersi di fronte ad un accertamento.

Il dubbio è che vada in direzione opposta rispetto alla definizione di un nuovo contesto normativo organico e coerente, all'interno del quale il procedimento del contenzioso torni a svolgere le funzioni ad esso naturalmente proprie e non venga più visto, dai contribuenti come dall'Amministrazione finanziaria, quale mero strumento per dilazionare il momento del pagamento dell'imposta. Certo è che in tal modo non si affronta il problema di fondo, cioè, la lentezza dei procedimenti innanzi ai Giudici Tributari. Questo è un tema fino ad ora troppo trascurato e la cura non può certamente essere la velocizzazione della riscossione, che, anzi amplifica la gravità della situazione.

3. Il completamento del quadro normativo: il rapporto tra fisco e contribuente

Abbiamo sin qui immaginato di rinsaldare il nostro sistema fiscale come se si trattasse di un edificio bisognoso di nuove fondamenta.

Proseguendo nella similitudine, dobbiamo allora dare a tale costruzione un completamento adeguato, che tuteli, protegga ed al tempo stesso unifichi, come una sorta di tetto, quanto in essa contenuto.

Questi obiettivi possono essere perseguiti mediante la creazione di un nuovo rapporto fisco contribuente, sulla scia delle migliori esperienze estere.

Il ventaglio degli strumenti a disposizione parte sicuramente da un miglioramento del dialogo e passa attraverso istituti in parte già avviati nel nostro Paese – ad esempio il tutoraggio fiscale – ed in parte ancora allo studio, come ad esempio la creazione di un codice di condotta per le imprese, o per talune categorie di imprese. I modelli forniti da quegli Stati (Regno Unito, Sud Africa e Spagna) che hanno già posto in essere un codice di condotta per le banche ovvero soggetti di grandi dimensioni possono essere di ispirazione.

L'obiettivo cui si dovrebbe tendere – indipendentemente dalla strada seguita – resta quello di ottenere in futuro uno scenario ideale in cui non è più necessario per il fisco condurre la propria azione di controllo fino alla fase dell'accertamento, avendo già posto in essere tutti i presidi atti a garantire la corretta applicazione delle norme da parte dei contribuenti. La conoscenza dell'impresa, dei suoi meccanismi interni, delle ragioni economiche sottostanti alle scelte aziendali, il continuo scambio informativo, la tempestiva risoluzione dei casi potenzialmente controversi, sono i tasselli che contribuiscono a definire un sistema relazionale fisco/imprese in cui essi non sono Controparti, ma Parti che esprimono e svolgono ruoli diversi, ma appartengono allo stesso Stato e che, nel rispetto dei rispettivi ruoli, insieme, si contrappongono ai competitor esteri e agli altri Stati. Un sistema in cui fisco e imprese camminano insieme è la base per un sistema economico e un sistema Paese forti.