

Convegno annuale di Assolombarda e Assonime
“La manutenzione del sistema fiscale in attesa della sua riforma”
18 gennaio 2011

**RIFORMA FISCALE: UN ESERCIZIO DI VALUTAZIONE
QUANTITATIVA**

Intervento del Presidente di Assonime

Luigi Abete

assonime

Associazione fra le società
italiane per azioni

1. L'anno scorso, proprio in occasione di questo tradizionale incontro annuale organizzato da Assonime e Assolombarda, avevo tracciato le linee di un riassetto complessivo del sistema dei tributi. A distanza di un anno, constato che il tema è condiviso largamente: imprenditori, sindacati, politici, anche il Presidente della Repubblica ne ha fatto cenno nel discorso di fine anno. Oggi vorrei portare la discussione ancora un poco più avanti, attraverso una riflessione sulle linee di intervento per le quali vi è stata maggiore circolazione e sostegno, valutandone l'impatto in termini di efficienza, semplicità ed equità nella distribuzione del carico impositivo.

2. Come già segnalavo l'anno passato, qualunque serio riordino del sistema dei tributi dovrebbe in primo luogo mirare a ridurre il prelievo sul lavoro e sulle imprese, che ha raggiunto livelli tali da compromettere seriamente la crescita, l'occupazione e la competitività del nostro ordinamento rispetto a quello degli altri paesi industrializzati. Una riduzione dei carichi complessivi, tuttavia, è impedita dall'elevato livello della spesa pubblica e dall'esigenza di ridurre il debito pubblico, che gravano come un macigno sulle possibilità di manovra del bilancio. Né la crescita risicata della nostra economia, bloccata all'1 per cento per l'incapacità di aprire i mercati e semplificare le norme e la burocrazia, consente di sperare in un contributo significativo alla riduzione del peso del debito per questa via. Nel 2009, le entrate complessive della PA sono ammontate al 47,2 per cento del PIL, la spesa pubblica al 52,5 per cento; dunque la PA spende circa il 5 per cento in più di quel che incassa. Quel 5 per cento rappresenta l'onere degli interessi sul debito pubblico: anche mantenendo invariato il peso delle imposte, solo se il bilancio della PA

fosse ricondotto in equilibrio – dunque con una riduzione delle spese in rapporto al PIL del 5 per cento – il debito pubblico inizierebbe a ridursi, in rapporto al PIL, a un ritmo significativo.

3. In tale contesto, l'unica plausibile prospettiva per realizzare una riduzione del prelievo sul lavoro e sulle imprese va cercata in un riequilibrio dei carichi a parità di gettito. Le alternative presenti nel dibattito non sono molte: la lotta all'evasione, che ha raggiunto dimensioni senza pari nel mondo avanzato; un ripensamento del sistema delle agevolazioni e dei sussidi che si sono sovrapposti in modo disordinato e in settori disparati, con grandi sprechi e senza effetti positivi rispetto agli obiettivi perseguiti; ma soprattutto una rimodulazione del prelievo fra le imposte dirette e quelle indirette, ipotesi sulla quale avevo richiamato l'attenzione già nell'intervento dell'anno scorso.

4. L'evasione è un fenomeno ormai dilagante, che tocca tutti i tributi diretti e indiretti; la stima di 100 miliardi di euro non appare eccessiva. Il Governo ha varato di recente varie misure tese a fornire all'Amministrazione una maggiore conoscenza dei flussi di pagamento potenzialmente indicativi di reddito, quali la tracciabilità delle operazioni economiche di maggiore rilevanza e la segnalazione dei rapporti commerciali da e verso i paradisi fiscali. Si tratta di strumenti che comportano oneri significativi di *compliance* per gli operatori economici, tuttavia ben accettabili ove portassero a concreti risultati. Molto dipenderà da come queste informazioni verranno gestite, in particolare dalla capacità dell'Amministrazione finanziaria e degli altri enti pubblici di incrociare le informazioni. Da essa dipenderà in particolare il successo del nuovo regime di accertamento sintetico introdotto per le persone fisiche, basato sull'utilizzo delle spese sostenute dai contribuenti come indicatore del reddito nel periodo di imposta.

Più in generale, un approccio sistematico al problema dell'evasione richiede di identificare compiutamente le cause del fenomeno e calibrare in funzione di esse gli strumenti di accertamento, mirando con decisione alle categorie di contribuenti con dichiarazioni reddituali visibilmente

inadeguate. Ad esempio, nel settore delle micro e piccole imprese e in quello dei professionisti il problema è legato alla polverizzazione delle posizioni ai fini delle imposte sui redditi e dell’IVA – polverizzazione che rende difficoltosa la capillarità degli accertamenti – e all’inadeguatezza degli studi di settore che, non essendo stati aggiornati, si sono trasformati da strumento di accertamento in strumento di protezione contro l’accertamento. Il rafforzamento dello strumento degli studi di settore dovrebbe accompagnarsi a verifiche campionarie mirate nei casi macroscopici di divergenze del tenore di vita e della situazione patrimoniale rispetto ai redditi dichiarati.

Invece, per la grande impresa l’attenzione dell’Amministrazione si è concentrata sulla lotta all’elusione, cioè ai fenomeni di uso distorto delle norme tributarie per finalità di risparmio fiscale. Richiamo qui l’esigenza di cautela nell’utilizzazione indiscriminata delle norme antielusive, per evitare che questo strumento si trasformi – come temo stia accadendo – in un sistematico disconoscimento degli schemi negoziali agevolati messi dallo stesso ordinamento fiscale a disposizione dei contribuenti, con seri danni per la certezza del rapporto tributario. Sul punto tornerò più diffusamente in seguito.

Quel che, comunque, mi preme evidenziare è che, anche se tutti questi strumenti di contrasto all’evasione e all’elusione fossero pienamente e correttamente funzionanti, non può certo farsi affidamento sull’ipotetico recupero di gettito da essi derivante per ridisegnare a sistema un abbattimento del carico fiscale. Una sana gestione dovrebbe in effetti destinare ogni guadagno da questa fonte a ridurre gli oneri per chi le imposte le paga fin troppo, anche con meccanismi automatici di sgravio, ma senza mettere a bilancio in anticipo proventi che fino alla realizzazione restano aleatori.

5. Anche un radicale disboscamento del sistema delle agevolazioni, pur desiderabile, non può far sperare in significative riduzioni degli oneri d’imposta; il suo beneficio maggiore consisterebbe nella riduzione dell’opacità e delle distorsioni del sistema attuale. In questo senso

apprezziamo la decisione del Governo di affidare la revisione delle agevolazioni a un'apposita commissione di esperti (sperando che agli annunci seguano i fatti in tempi brevi). Peraltro, non tutte le agevolazioni sono da buttare: ad esempio, nell'ambito degli obiettivi di crescita 'verde e intelligente' dell'Agenda Europa 2020, sono espressamente incoraggiati gli incentivi alla ricerca e all'innovazione. A parità di spesa si potrebbero trasformare le attuali agevolazioni alle imprese – circa 90 tipologie di interventi gestiti a livello nazionale, oltre 1000 gestiti a livello regionale – in un unico credito d'imposta che sostenga la ricerca e l'innovazione. La produttività può essere agevolata – come abbiamo in più occasioni sostenuto – rendendo strutturali i meccanismi di detassazione e decontribuzione della componente variabile della retribuzione negoziata a livello aziendale a fronte di miglioramenti organizzativi e gestionali.

6. Veniamo quindi all'unica vera alternativa: la rimodulazione del carico impositivo attraverso un suo spostamento dalle imposte sui redditi all'IVA. In termini generali, l'esigenza di procedere in questa direzione è stata da tempo riconosciuta anche dal Governo. Come già rilevavo l'anno scorso, l'Italia mostra un'incidenza delle imposte dirette sul PIL superiore al 35 per cento, rispetto a una media dell'area euro del 32,5 per cento, mentre l'incidenza delle imposte indirette è pari al 34,6 per cento, contro una media dell'area euro del 37,1 per cento. Questi confronti già indicano tendenzialmente la misura del riequilibrio desiderabile dalle imposte dirette a quelle indirette: intorno a 2,5 punti percentuali del PIL. Ricordo anche uno studio di qualche anno fa della Commissione europea che rilevava come in Italia la base imponibile soggetta all'aliquota IVA ordinaria ammontasse al 58 per cento del PIL, 10 punti sotto la media europea, più di 20 punti sotto la percentuale tedesca. Molti paesi europei stanno puntando sull'aumento dell'IVA per reperire risorse per il riequilibrio dei conti pubblici: da ultimo il Regno Unito, che ha portato l'aliquota ordinaria al 20 per cento.

7. Uno spostamento dei carichi tributari verso le imposte indirette della grandezza indicata avrebbe effetti positivi sulla convenienza a lavorare e investire e agirebbe nei fatti come una sorta di svalutazione, migliorando le ragioni di scambio delle nostre esportazioni. Naturalmente, si avrebbe uno ‘scalino’ sui prezzi dei beni di consumo – ma in un sistema di prezzi e salari non più indicizzati, come il nostro, nessun effetto sull’inflazione.

Molti temono che l’aumento dell’IVA possa condurre a una compressione dei consumi: ma questo rischio, peraltro tutto da dimostrare in una situazione della domanda privata sostanzialmente anelastica per motivi strutturali, sarebbe compensato dall’aumento del reddito disponibile, oltre che da nuovi e più incisivi sostegni mirati alle famiglie meno abbienti, come dirò. In realtà, una volta che si corregga in maniera efficace il carico eccessivo sui meno abbienti, il tradizionale argomento sulla regressività delle imposte indirette va ridimensionato. In particolare in un paese, come il nostro, ad elevata evasione dell’imposta sul reddito, l’IVA ha almeno il merito di colpire efficacemente chi più consuma. In effetti, è facile constatare che anche nelle aree del paese dove l’evasione pare più elevata, il gettito dell’IVA si discosta meno dalla media di quello delle imposte sul reddito.

Tornando al problema dei consumi delle famiglie meno abbienti, tradizionalmente, la condivisibile finalità di attenuare il peso dell’IVA su questa platea è stata perseguita attraverso l’applicazione indifferenziata di aliquote IVA agevolate sui beni e servizi considerati di uso ‘primario’, di fatto estendendone i benefici anche ai consumatori con reddito medio o elevato. Ne è derivata una riduzione significativa del gettito IVA, che ha sottratto risorse per interventi pubblici più mirati. L’evidente scarsa efficacia delle aliquote agevolate rispetto agli obiettivi perseguiti ne giustifica un ripensamento, valutando la possibilità di sostituirle con meccanismi diretti di sostegno monetario dei consumi dei meno abbienti. L’identificazione dei destinatari può oggi contare su strumenti più incisivi, quali i nuovi indicatori della situazione reddituale e patrimoniale delle

persone (ISEE)¹, che potrebbero consentire di superare l'insufficiente capacità discriminatoria delle dichiarazioni IRPEF. L'accertamento dei requisiti e l'erogazione dei contributi monetari potrebbero essere demandati al sostituto d'imposta, ove possibile, oppure all'INPS, che già svolge analoghe funzioni rispetto ai pensionati.

8. Il sistema dell'IVA soffre anch'esso di ampi fenomeni di evasione: qualcuno potrebbe argomentare che la riduzione dell'evasione sarebbe sufficiente a generare il gettito necessario per abbattere le imposte sul lavoro e sull'impresa.

Non v'è dubbio che l'IVA venga evasa al pari delle imposte sui redditi: anzi, spesso tale evasione è strumentale a evadere le imposte sul reddito. Anche per l'IVA, dunque, vanno adottati opportuni strumenti di contrasto all'evasione, nell'ambito delle iniziative già discusse in precedenza. In particolare, appare quanto mai opportuno agire sulla riduzione del numero di partite IVA che, come detto, rendono oggi difficoltoso l'accertamento e sono causa di deduzione di costi non inerenti all'attività. Si potrebbero anche rendere deducibili, almeno in parte, certe spese socialmente rilevanti e fiscalmente protette, in modo da imporne la documentazione e creare un contrasto d'interesse tra consumatore e soggetto IVA cedente o prestatore.

9. L'aliquota nominale dell'imposta sui redditi societari è stata notevolmente abbassata con la riforma del 2007; nonostante ciò, essa resta elevata nel confronto europeo, tenuto anche conto dell'incidenza dell'IRAP. Recenti confronti predisposti dall'OCSE confermano che l'imposizione del reddito d'impresa resta in Italia tra le più elevate del mondo. La sua ulteriore riduzione, dunque, appare un passo necessario per ricostituire la convenienza a investire nel nostro paese.

10. Quanto all'IRAP, ho già detto nel mio intervento dell'anno scorso che tale imposta, nonostante le critiche che le vengono da più parti rivolte, dovrebbe essere mantenuta e confermata nella sua struttura fondamentale,

¹ Indicatore della situazione economica equivalente.

pur se con qualche aggiustamento che ne renda l'assetto più coerente con il sistema. La principale criticità dell'IRAP, sulla quale il legislatore è già intervenuto in modo ancora insufficiente, riguarda la discriminazione delle imprese *labour intensive* rispetto a quelle *capital intensive*. La soluzione più semplice consiste nell'ampliamento della base imponibile IRAP agli ammortamenti. La maggior base imponibile può consentire di attenuare l'aliquota d'imposta, con una riduzione stimabile intorno allo 0,6 per cento.

11. Non meno urgente appare una rimodulazione dell'IRPEF, che ha perso, nel corso degli ultimi decenni, la sua iniziale connotazione di imposta progressiva sul reddito complessivo, finendo per concentrare la progressività sui soli redditi da lavoro e da pensione. L'IRPEF è forse il punto di maggiore sofferenza dell'intero sistema fiscale: da essa deriva quasi il 40 per cento del gettito totale e la parte preponderante del prelievo dell'imposta – l'80 per cento – proviene dai redditi da lavoro dipendente e da pensione, con una concentrazione dell'incidenza su fasce di reddito medio basso. Queste tendenze si collocano in un contesto nel quale i redditi mediani da lavoro ristagnano da due decenni, per la bassa crescita della produttività, ma il rapporto tra il patrimonio degli italiani e il reddito disponibile si colloca sui livelli più elevati al mondo (circa 8 volte). E' difficile evitare la conclusione che molti dei redditi che sfuggono all'IRPEF trovano impiego nell'investimento immobiliare o finanziario: l'introduzione di una tassazione dei patrimoni con aliquota moderata offrirebbe un riequilibrio equo e insieme efficiente.

Un primo intervento sull'IRPEF immediatamente attuabile grazie all'aumento delle aliquote IVA è la riduzione al 20 per cento dell'aliquota sul primo scaglione di reddito, oggi fissata al 23 per cento – il livello più elevato tra i paesi europei. Inoltre, l'attuale sistema di deduzione delle spese per i bisogni essenziali del contribuente (spese mediche, interessi passivi sui mutui per l'acquisto della prima casa, polizze vita, spese di istruzione, etc.) attraverso il meccanismo delle detrazioni d'imposta appare, come già detto, poco efficace. Un ritorno al regime delle deduzioni dall'imponibile per queste spese – sia pure opportunamente calibrate dalla

previsione di un limite sul totale – non solo renderebbe il sistema più equo, ma, come già detto, potrebbe ripristinare una utile contrapposizione di interessi tra il consumatore e il prestatore del servizio.

12. Infine, appaiono urgenti alcuni interventi sull'imposizione dei frutti delle attività patrimoniali, distorta dalla presenza di troppe ingiustificate differenze. Come indicai l'anno scorso, è tempo di muovere tutte le aliquote sulle cd. rendite finanziarie verso l'aliquota al 20 per cento, eliminando inoltre il meccanismo perverso di tassazione dei fondi d'investimento basato sul maturato. I bassi tassi d'interessi facilitano l'operazione: il maggior gettito stimato non supererebbe il miliardo di euro. Allo stesso tempo, esigenze di neutralità richiedono di assoggettare al medesimo regime d'imposta sostitutiva, e con uguale aliquota, anche i canoni da locazione immobiliare: ciò non solo per sottrarli all'attuale regime di aspra progressività, che disincentiva le locazioni e l'emersione dei redditi, ma anche riconoscendo che è fin troppo facile, con le moderne tecniche finanziarie, convertire un reddito da locazione in reddito finanziario. Alla rimodulazione dell'aliquota impositiva sulle rendite finanziarie dovrebbe probabilmente accompagnarsi anche una revisione del regime fiscale della previdenza complementare: alleggerendo ulteriormente la fase dell'accumulazione e riportando in linea con la tassazione delle pensioni pubbliche quella delle pensioni da capitalizzazione.

13. A conclusione di queste riflessioni su possibili interventi di riequilibrio del nostro sistema fiscale, vorrei proporre per finalità puramente illustrative alcune prime valutazioni sugli effetti di questi interventi. Dopo una adeguata transizione, in equilibrio il sistema delineato avrebbe, rispetto a quello attuale, caratteristiche di maggiore semplicità, neutralità e certezza.

La Tabella 1 illustra – nella nostra ipotesi di parità di gettito netto – la nuova distribuzione dei carichi e il costo di alcuni interventi tesi a migliorare l'efficienza e l'equità. Le maggiori risorse reperite attraverso l'IVA consentirebbero di attuare una serie di interventi a favore delle

famiglie, dei disoccupati, dei meno abbienti e di portare al 20 per cento la tassazione degli affitti. Solo una minima parte servirebbe a coprire la riduzione dell'aliquota IRES che sarebbe finanziata principalmente con le risorse provenienti da una moderata tassazione patrimoniale e dalla tassazione uniforme dei redditi finanziari. A regime, il Fondo Monetario Internazionale ha stimato che l'uniformazione delle aliquote IVA al 20 per cento (inclusa la riduzione delle operazioni esenti) e varie misure di miglioramento della *compliance* possono generare un maggior gettito pari a circa il 2,5 per cento del PIL – che è appunto quanto servirebbe per riportare la ripartizione del carico fiscale tra imposte indirette e dirette in linea con i valori dell'eurozona². Altri 9 miliardi circa di maggior gettito³ potrebbero venire da una moderata tassazione del patrimonio.

Abbiamo ipotizzato a titolo esemplificativo di stanziare 8 miliardi di euro a favore dei meno abbienti per gli interventi compensativi dell'aumento dell'IVA. Inoltre, abbiamo riservato 15 miliardi di euro per la necessaria riforma dei meccanismi di sostegno della disoccupazione, per affiancare al sistema attuale di sostegno centrato sulla cassa integrazione un meccanismo di sussidio generalizzato di disoccupazione – un intervento essenziale, anche se non il solo, per dare finalmente fluidità al mercato del lavoro. Secondo le proposte da tempo sul tavolo, tale sussidio potrebbe essere assicurato a tutti i disoccupati, indipendentemente dalla tipologia dell'ultimo contratto⁴. Il sistema dovrebbe essere completato con meccanismi efficaci di *training* e ricollocamento in impieghi alternativi.

Infine, una quota consistente delle maggiori risorse sarebbe utilizzata per ridurre l'imposizione sui redditi personali e societari. La riduzione dell'aliquota minima IRPEF dal 23 al 20 per cento costerebbe circa 13 miliardi di euro, la riduzione dell'aliquota IRES dall'attuale 27,5 al 20 per cento circa 12 miliardi⁵. La concentrazione dell'intervento sull'IRES

² Fiscal Monitor, novembre 2010.

³ Secondo l'ultima indagine della Banca d'Italia, la ricchezza netta in Italia è pari a 8.588 miliardi di euro. Una tassazione di questa ricchezza con un'aliquota proporzionale dello 0,1 per cento produrrebbe un gettito annuale pari a circa 9 miliardi di euro.

⁴ Cfr. Boeri Garibaldi, Lavoce.info, 10 marzo 2009.

⁵ Stime su dati 2007.

premierrebbe le imprese che fanno utili, senza cercare di influenzare l'impiego delle risorse così liberate.

Gli interventi sulle aliquote delle imposte sui frutti delle attività patrimoniali avrebbero effetti relativamente minori sul gettito (al netto, meno di un miliardo di euro di minor gettito): come si può vedere, l'attenzione dedicata agli effetti di gettito di queste misure è certamente sproporzionata.

Ipotizziamo che gli interventi sull'IRAP vengano realizzati a parità di gettito.

Tabella 1: Esercizio di valutazione dell’impatto sui conti pubblici di ipotesi di riforma fiscale

Maggiori entrate	Minori entrate/maggiori spese
<p>Aumento delle aliquote IVA e misure complementari: 40 miliardi di euro</p> <p>Imposta patrimoniale sulla ricchezza: 9 miliardi di euro</p> <p>Tassazione uniforme dei redditi finanziari: 1 miliardo di euro</p>	<p>Riduzione dell’aliquota IRPEF più bassa dal 23 al 20%: 13 miliardi di euro</p> <p>Contributo ai meno abbienti: 8 miliardi di euro</p> <p>Sussidio generale di disoccupazione: 15 miliardi di euro</p> <p>Tassazione degli affitti con cedolare secca al 20%: 2 miliardi di euro</p> <p>Riduzione dell’aliquota IRES: 12 miliardi di euro</p>
<p>TOTALE: 50 miliardi di euro</p>	<p>TOTALE: 50 miliardi di euro</p>
<p>(ovvero circa il 3% del PIL)</p>	

14. Questo è quanto sulle possibili direzioni di un riassetto del sistema dei tributi capace di innalzare rapidamente l'investimento, la produttività e l'occupazione. Vorrei ora spendere qualche parola su vari aspetti della tassazione del reddito d'impresa che richiedono urgenti interventi di manutenzione. Non si può dimenticare che le imprese sono il principale motore della nostra economia e il sistema fiscale di qualsiasi Stato non può permettersi in questo campo di mantenersi sempre più penalizzante e distorto.

15. Sicuramente, un tema fondamentale è quello del regime fiscale del finanziamento delle imprese. Nella ricerca di un trattamento equilibrato delle diverse fonti di finanziamento, *equity* e debito, siamo passati da un sistema che tendeva a premiare il canale dell'*equity*, ma manteneva il vantaggio dell'indebitamento (la DIT degli anni novanta) a un regime che non premia l'*equity*, ma penalizza l'indebitamento limitando la deduzione degli interessi che eccedono una percentuale del risultato operativo. Pur condividendo questa impostazione, in un sistema tradizionalmente troppo propenso al debito e per questo poco capitalizzato, la disciplina andrebbe resa più coerente. Con particolare riguardo alle piccole e medie imprese, occorre considerare che il canale del prestito obbligazionario è spesso precluso da un regime fiscale troppo oneroso. Infatti, gli interessi obbligazionari in misura eccedente un determinato rapporto con il tasso ufficiale di sconto – cosa frequente, dato il livello bassissimo dei tassi ufficiali – sono soggetti, per gli investitori, al prelievo alla fonte del 27 per cento, anziché a quello ordinario del 12,5 per cento e sono fiscalmente indeducibili per l'impresa finanziata.

16. Occorrerebbe anche una riflessione sulle regole di determinazione del reddito delle imprese IAS-compliant, legate a una contabilità ispirata a principi differenti da quelli che adottano le imprese non IAS-compliant. Come già rilevato nell'intervento dello scorso anno, l'adozione per automatismo dei principi contabili IAS anche ai fini civilistici ha creato per

le imprese coinvolte serie difficoltà applicative, poiché la qualificazione dei fatti gestionali di rilevanza fiscale viene a dipendere dalle valutazioni tecnico-discrezionali del redattore del bilancio. In mancanza di più precise disposizioni sui limiti di intervento degli organi verificatori, l'incertezza sulle soluzioni consentite e il rischio di un moltiplicarsi del contenzioso tra fisco e contribuenti sono enormemente aumentati. Più in generale, l'attività continua di modifica di tali principi da parte dello IASB, un organo estraneo al nostro ordinamento, produce conseguenze imprevedibili sulle funzioni organizzatorie del bilancio ai fini civilistici (tutela dell'integrità del patrimonio, distribuzione degli utili, limiti all'indebitamento obbligazionario, etc.) e ai fini fiscali (determinazione del reddito imponibile per derivazione dal risultato economico). Oggi camminiamo tra il promontorio di Scilla di un ritorno dei doppi binari di bilancio a fini fiscali, sempre piegati a esigenze specifiche e poco trasparenti, e il gorgo di Cariddi di un attenuamento dell'esposizione del sistema civilistico nazionale rispetto alle turbolenze degli IAS. Prima o poi scegliere si dovrà.

17. Un tema di interesse generale per tutte le imprese attiene ai rapporti transnazionali: su questo terreno più che su ogni altro si misura la competitività degli ordinamenti nazionali. Recentemente, il Governo ha adottato vari interventi per contrastare l'evasione e l'elusione nei rapporti di gruppo transnazionali: mi riferisco alle disposizioni sulle CFC, alle nuove norme sulla tracciabilità degli acquisti da Stati *black list* e agli oneri di documentazione del *transfer pricing*. Si tratta, però, di interventi non coordinati; soprattutto, forse non se ne è ben valutato l'effetto d'insieme sulle condizioni d'insediamento delle nostre imprese nei mercati internazionali. Ad esempio, altri Stati hanno abbandonato il principio di *worldwide taxation* sulla tassazione delle attività estere di *business*, rendendo non tassabili gli utili esteri non solo delle società estere controllate, ma anche delle stabili organizzazioni; e hanno ampliato il riconoscimento delle perdite estere. Inoltre, ai fini di contrasto dell'evasione e dell'elusione, si dovrebbe potenziare lo scambio di informazioni con gli altri Stati, abbandonando l'attuale regime degli

interpelli, molto oneroso per le imprese. Infine, tenuto conto che l'Italia sta assumendo la posizione di paese esportatore di tecnologia e finanziamenti, sarebbe opportuno rinegoziare le convenzioni sulle ritenute sulle *royalties*, gli interessi e i dividendi, poco fruttuose di gettito e molto onerose per le imprese.

18. Ma l'aspetto più preoccupante è quello che attiene all'uso improprio dell'abuso di diritto. Il tema, già accennato in premessa, è quello dell'utilizzo di questo strumento per contestare, sulla base di giudizi discrezionali fondati sulla presunta assenza di valide ragioni economiche extrafiscali, l'applicabilità di regimi fiscali di favore ad operazioni d'impresa già attuate. Applicato nell'ordinamento comunitario come norma di chiusura del sistema impositivo, l'abuso di diritto viene invece 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 cosa è particolarmente preoccupante alla luce di due aspetti.

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 scelta di svolgere l'attività d'impresa all'estero costituendo, a tal fine, una stabile organizzazione o una società controllata; o, ancora, alla scelta tra finanziare la società col ricorso alla capitalizzazione o all'indebitamento. 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 dai contribuenti solo perché non è quella fiscalmente più onerosa in termini di imposte dovute mina gravemente la certezza del diritto e l'affidamento dei contribuenti nella prevedibilità dell'ordinamento fiscale. Oltretutto, le valide ragioni economiche extrafiscali, sulle 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 soggettivo che non trova alcuna corrispondenza in disposizioni di diritto positivo.

Non si vuol certo eliminare il diritto dello Stato a difendere il proprio gettito, ma solo ricondurlo nel giusto alveo, sottraendo l'abuso di diritto alle alee dell'interpretazione, sia amministrativa che giurisdizionale: questo non solo a beneficio delle nostre imprese, ma anche degli investimenti potenziali delle imprese estere in Italia, che per l'opacità del nostro sistema fiscale tendono oggi a localizzarsi altrove.

In secondo luogo, e strettamente connesso al tema dell'abuso di diritto, vi è il tema delle modalità dell'accertamento. Le recenti modifiche normative hanno avvicinato il momento della riscossione a quello dell'accertamento, senza garanzia di un preventivo vaglio di merito da parte del giudice in ordine alla fondatezza della pretesa tributaria. A prescindere dalla proporzionalità di questa misura, essa pone la necessità di introdurre un meccanismo di 'tutoraggio' analogo a quelli già sviluppati negli altri ordinamenti nei quali l'Amministrazione finanziaria affianca gli operatori economici, assicurando loro risposte preventive e affidanti sulle conseguenze fiscali delle operazioni gestionali.

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.

19. In conclusione, una riforma del sistema fiscale è ormai imposta dalla necessità di correggere squilibri e distorsioni strutturali che si sono accumulati nell'ordinamento, rendendolo inutilmente complesso e dannoso per l'attività d'impresa e la crescita. Le imposte devono tornare ad essere regolate dal diritto: le distorsioni costano care, non solo in termini di equità ed efficienza, ma anche in termini di competitività per le nostre imprese.

Tale riforma deve essere proposta unitariamente, indipendentemente dalle modalità e tempi di attuazione, solo in questo modo può essere accettabile per i ceti sociali e gli interessi coinvolti.

La riduzione del prelievo sulle famiglie e sulla produzione appare indispensabile per ricreare condizioni favorevoli al lavoro e all'investimento che oggi appaiono compromesse, oltre che per migliorare il profilo distributivo delle principali imposte, fonte oggi di una vera e propria crisi di legittimazione. L'esercizio di valutazione sulla revisione degli equilibri nel nostro sistema fiscale che vi ho illustrato mostra che – pur dati i vincoli dell'invarianza del gettito – non è impensabile intervenire con modifiche significative capaci di mutare in profondità il quadro delle convenienze e degli incentivi. Ma la discussione deve cominciare, senza argomenti vietati; e bisogna mettere sul tavolo tutti gli elementi insieme, perché solo in questo modo è possibile trovare i compromessi necessari tra i diversi interessi e costruire un ampio consenso.
