

Commissione 6^a Finanze e tesoro del Senato

Linee programmatiche del dicastero dell'Economia e delle finanze,
Audizione del Ministro Fabrizio Saccomanni

Senato della Repubblica
Roma, 25 luglio 2013

1. Le prospettive dell'economia e lo stato dei conti pubblici

Sulle prospettive dell'economia, lo stato dei conti pubblici, il contenimento della spesa e le privatizzazioni ho già riferito in maniera dettagliata presso le Commissioni bilancio poche settimane fa; tuttavia – per introdurre in questa sede i temi di natura fiscale – desidero ripercorrere brevemente dei passaggi, evidenziando alcune informazioni rese nel frattempo disponibili.

Le prospettive dell'economia. – Dopo che il 2013 si era aperto con un prodotto in forte contrazione, gli ultimi dati suggeriscono un percorso di graduale stabilizzazione.

Le esportazioni, dopo una flessione a inizio anno, forniscono rinnovato sostegno all'attività economica. Ne trae direttamente beneficio il settore manifatturiero, per il quale le tendenze iniziano a essere più confortanti, con un'incoraggiante ripresa nei distretti industriali più dinamici.

Dopo essersi ridotta per tre mesi consecutivi, in maggio e giugno la produzione industriale è lievemente aumentata, favorita dalla ripresa della domanda proveniente dai paesi extra-UE. Sulla base dei dati recentemente diffusi dall'Istat, anche la componente interna sta contribuendo alla dinamica degli ordinativi.

Anche per i consumi si intravedono segnali di graduale stabilizzazione, che si accompagnano al miglioramento del clima di fiducia delle famiglie.

Confermano queste tendenze i dati sulle entrate fiscali, sui cui riferirò più oltre.

Come è tipico in una fase di inversione del ciclo economico, a indicatori che gradualmente migliorano si affiancano altri che continuano a risentire della grave crisi economica che ha colpito il Paese; mi riferisco ai comparti delle costruzioni e delle infrastrutture, al mercato del lavoro, al credito.

Nelle nostre valutazioni, così come negli scenari previsivi elaborati da istituti di ricerca pubblici e privati, l'attività economica si stabilizzerebbe nel secondo semestre del 2013; la ripresa, attesa a partire dal quarto trimestre, prenderebbe vigore nel 2014, anno in cui il PIL viene stimato in crescita dello 0,7 per cento dal FMI, dalla Commissione Europea e dalla Banca d'Italia.

Sui tempi e l'intensità della ripresa incideranno le misure prese dal Governo, la capacità di definire un quadro di politica economica stabile e la prosecuzione delle azioni volte a migliorare il contesto in cui operano le imprese. Avrà in particolare un ruolo l'attuazione delle norme relative al pagamento dei debiti pregressi delle Amministrazioni pubbliche: tali misure stanno contribuendo e contribuiranno a rafforzare la situazione finanziaria delle imprese.

È previsto il pagamento di debiti pregressi da parte delle Amministrazioni pubbliche per circa 40-miliardi nel biennio 2013-14, 20 quest'anno e altrettanti nel 2014. Si tratta di un'iniezione di liquidità di entità ragguardevole. La misura riconduce il rapporto tra il committente pubblico e il fornitore privato nell'ambito della sostanziale correttezza economica, costituisce il ponte tra il recente passato e il nuovo assetto, imposto anche dalle direttive europee.

Al 22 luglio abbiamo reso disponibili agli enti delle Amministrazioni pubbliche risorse per il pagamento di tali debiti per 15,7 miliardi, quasi l'80 per cento delle risorse previste per l'anno in corso. Il lavoro per incrementare questa disponibilità finanziaria è continuo e nei primi giorni di agosto daremo un aggiornamento pubblico su questo progresso ma anche i primi dati sull'effettivo rimborso dei debiti da parte degli enti.

Lo stato dei conti pubblici. – Negli ultimi anni il riequilibrio dei conti pubblici è stato **perseguito con continuità dai Governi italiani**: nel 2012 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è sceso al 3,0 per cento del PIL; era pari al 5,5 per cento nel 2009, al 4,5 nel 2010, al 3,8 nel 2011.

Questa consolidata tendenza ha reso possibile la **chiusura della Procedura per disavanzi eccessivi avviata nei confronti del nostro Paese nel 2009**. È un segnale importante per le valutazioni dei mercati, dei nostri partner europei.

L'andamento dei conti pubblici nel primo semestre è coerente con il conseguimento dell'obiettivo previsto nel Documento di economia e finanza (DEF) dello scorso aprile; l'indebitamento netto dell'anno in corso viene indicato al 2,9 per cento del PIL. Nel mese di giugno l'avanzo di cassa del settore statale è stato pari a 14,1 miliardi; il fabbisogno dei primi sei mesi appare in linea con le previsioni formulate nel DEF.

Nei primi sei mesi del 2013 il fabbisogno del settore statale cumulato è risultato pari a 42,2 miliardi, superiore di 12,3 miliardi rispetto a quello del corrispondente periodo dell'anno precedente. Tale differenza diviene pressoché nulla se si escludono alcuni fattori di natura

finanziaria, tra i quali il sostegno dell'Italia ai paesi dell'area dell'euro in difficoltà, l'accelerazione dei rimborsi dei debiti delle Amministrazioni pubbliche e altre partite minori.

Anche i più recenti dati relativi alle entrate tributarie lasciano intravedere **segnali di miglioramento**. Complessivamente nel primo- semestre del 2013 le entrate tributarie erariali sono cresciute **del 3,1 per cento** (5,9 miliardi), in linea con le previsioni.

Il gettito delle imposte dirette (inclusa l'IMU di competenza erariale) **è aumentato dell'8,7 per cento** (8,8 miliardi), sospinto dalle favorevoli dinamiche delle imposte sostitutive (risparmio gestito, attività immateriali, redditi di capitale, riserve matematiche), dell'Ires e delle ritenute Irpef sui redditi da lavoro dipendente.

In giugno le imposte versate in autoliquidazione hanno registrato un incremento di circa 3 miliardi, anche per effetto di consistenti versamenti Ires effettuati da parte di grandi contribuenti. Il gettito dell'imposta sostitutiva sul riallineamento dei valori di bilancio relativi ad attività immateriali è aumentato di 2,2 miliardi rispetto al corrispondente periodo del 2012.

Nei primi sei mesi dell'anno **le imposte indirette sono diminuite del 3,2 per cento** (-2,9 miliardi). **Dopo la contrazione osservata nei primi cinque mesi dell'anno, il gettito registrato in giugno è risultato in crescita (0,3 per cento)**. Il miglioramento osservato nel mese riflette l'incremento dell'IVA sugli scambi interni, pari al 4,5 per cento; sulla base di informazioni preliminari, il gettito di quest'ultimo tributo sarebbe aumentato anche a luglio.

Nel semestre le principali entrate tributarie degli enti territoriali sono aumentate del 13,1 per cento (2,8 miliardi), sostenute principalmente dal **gettito dell'IMU**.

Tenendo conto anche della quota erariale dell'IMU, il gettito complessivo del tributo ha fatto registrare entrate per circa 9,3 miliardi, in linea con le previsioni.

Il dato sul gettito complessivo dell'IMU del primo semestre di quest'anno non è omogeneo rispetto a quello dello scorso anno. Interventi normativi hanno infatti previsto: i) la sospensione del pagamento della prima rata dell'IMU per l'abitazione principale e per alcune altre specifiche tipologie di immobili (unità immobiliari appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa, terreni agricoli e fabbricati rurali); ii) modalità di calcolo del primo acconto diverse nei due anni (quest'anno il primo acconto è stato determinato tenendo conto delle eventuali variazioni di aliquota deliberate dai singoli Comuni).

L'assenza di tensioni dal lato delle entrate è un segnale importante della tenuta dei conti pubblici, benché una valutazione definitiva sarà possibile quando si avrà il quadro completo dei versamenti delle imposte autoliquidate.

Tuttavia, dato l'elevato livello del debito pubblico, **un'attenta gestione delle finanze pubbliche è indispensabile per contenere i tassi di interesse sul debito e creare condizioni favorevoli a una durevole ripresa dell'economia. Intendiamo rispettare l'obiettivo di mantenere il disavanzo entro la soglia del 3 per cento del PIL; interventi di sostegno all'economia in aggiunta a quelli programmati potranno essere attuati solo a fronte del reperimento di risorse che consentano di mantenere invariati i saldi di bilancio.**

2. Gli obiettivi degli interventi in materia fiscale

Nell'attuale contesto la politica economica italiana è volta a perseguire **due obiettivi**: da un lato, **il riequilibrio strutturale dei conti pubblici**, così da ridurre il peso del debito; dall'altro, **la creazione di condizioni favorevoli alla crescita economica**. Queste finalità cardine vanno contemperate con altre, in primo luogo di carattere redistributivo; tutti i livelli di governo dovranno disporre di risorse adeguate.

Dati i vincoli di finanza pubblica, appare necessario agire lungo tre direttrici. **In primo luogo, è prioritario ridurre la pressione fiscale complessiva**. Una eccessiva tassazione crea infatti rilevanti distorsioni nell'allocazione delle risorse e determina disincentivi all'offerta dei fattori produttivi, penalizzando la competitività e la crescita dell'economia italiana.

La pressione fiscale in Italia è elevata: nel 2012 essa è risultata pari al 44,0 per cento. È superiore di quasi 3 punti alla media degli altri paesi dell'area dell'euro; lo scostamento rispetto a questi ultimi è particolarmente rilevante per la tassazione dei redditi da lavoro dipendente.

Il carico fiscale va inoltre redistribuito: i proventi della lotta all'evasione e all'elusione fiscale e quelli derivanti da una minore erosione delle basi imponibili vanno utilizzati per ridurre le aliquote legali. Ciò consentirà di potenziare gli incentivi al lavoro e al fare impresa e può indurre i contribuenti a un atteggiamento etico corretto nei confronti del pagamento delle imposte. Molto è stato fatto in passato; ulteriori importanti passi sono prefigurati dal disegno di

legge delega che il Parlamento ha deciso di riprendere in esame nel testo approvato alla fine della scorsa legislatura.

Infine, a parità di pressione fiscale, la composizione del carico tributario va ridefinita in modo da migliorare gli incentivi all'offerta di lavoro e all'attività di impresa.

La riduzione delle imposte su imprese e lavoro – più in generale la riduzione della pressione fiscale complessiva – è un obiettivo da perseguire con tenacia, su un orizzonte non di mesi ma di anni.

Il disegno di legge delega in materia fiscale prefigura interventi di rilievo per migliorare il nostro sistema tributario. Esso costituisce una priorità per l'azione di Governo. È particolarmente apprezzabile constatare che questa priorità sia condivisa da una rappresentanza parlamentare molto ampia. Tale condivisione è condizione necessaria affinché le misure di revisione del sistema tributario possano avere un impatto sulle aspettative e sulle scelte di lavoratori e imprese e quindi sull'economia. Essa consentirà di conferire maggiore stabilità e certezza al sistema fiscale, creando anche per questa via un contesto più favorevole alla crescita economica.

Ho già riferito all'inizio di questo mese alle Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato sulla necessità di rafforzare i presidi e le procedure di controllo della spesa aggregata. La *“spending review”* è strumento essenziale della politica di risanamento delle finanze pubbliche. In questa sede mi concentrerò sui risultati acquisiti e sulle prospettive dell'azione di **contrasto all'evasione e all'elusione, sulla gestione dell'erosione delle basi imponibili e tratterò infine delle misure fiscali di sostegno alla crescita.**

3. Il contrasto all'evasione, l'elusione e l'erosione fiscale

L'azione di contrasto all'evasione e all'elusione. – L'evasione fiscale ha effetti distorsivi sull'allocatione delle risorse e interferisce con il corretto funzionamento della concorrenza nel mercato; limita la possibilità di conseguire attraverso il sistema tributario obiettivi di equità orizzontale e verticale. È, per sua natura, sinergica alla corruzione e alla criminalità organizzata.

Nella difficile congiuntura che l'Italia sta oggi attraversando, contrastare adeguatamente l'evasione fiscale significa tutelare le imprese sane e il loro potenziale competitivo, incentivare l'iniziativa privata e creare condizioni più favorevoli per l'investimento interno e dall'estero.

L'evasione rende iniquo il sistema tributario: i contribuenti che non dichiarano quanto dovuto al fisco fruiscono ugualmente dei servizi pubblici finanziati dai contribuenti che ottemperano ai propri doveri tributari e che si trovano a sostenere un carico tributario superiore a quello altrimenti necessario. L'evasione rende inoltre inefficace e inefficiente il sistema di welfare: chi occulta le basi imponibili riesce ad avere accesso a trattamenti agevolati disegnati per favorire i contribuenti effettivamente meno abbienti.

Corruzione e illegalità minano l'efficienza dell'economia e impediscono il riscatto sociale delle nuove generazioni e delle fasce più svantaggiate della popolazione. Secondo la Corte dei Conti, i costi della corruzione nell'Unione europea sarebbero quantificabili in circa 120 miliardi, 60 dei quali si riferirebbero al nostro Paese.

La strategia del Governo è quella di individuare interventi immediati e misure di più ampio respiro per **migliorare sia l'efficacia dell'azione di contrasto all'evasione fiscale, sia il rapporto fra i contribuenti e l'Amministrazione finanziaria, attraverso una semplificazione del sistema tributario e degli adempimenti richiesti ai contribuenti.** Vogliamo ridurre le aree grigie che rendono possibili fenomeni di evasione fiscale e rendere il nostro sistema più favorevole agli investimenti interni ed esteri.

Il disegno di legge delega prefigura importanti passi per **la definizione di una metodologia di stima dell'evasione e la diffusione periodica dei risultati.** È prevista la redazione di un rapporto annuale che illustri l'andamento dell'economia sommersa e fornisca una stima ufficiale dell'evasione; in particolare verrebbe stimato il *tax gap* per tutti i tributi, con tutte le disaggregazioni ritenute utili (geografiche, settoriali o per tipo di reddito, contribuente o forma giuridica). Le metodologie utilizzate saranno pubbliche e trasparenti. Il rapporto sarà inserito nelle procedure di bilancio. Per garantire continuità di metodo e imparzialità dei risultati, la responsabilità della redazione di tale rapporto verrà attribuita a una commissione indipendente, costituita presso il Ministero dell'Economia e delle finanze, alla quale parteciperebbero anche membri dell'Istat, della Banca dell'Italia e di altre amministrazioni interessate.

Con la delega il Governo si impegna inoltre a presentare al Parlamento, contestualmente al DEF, un rapporto sui risultati e sull'efficacia delle misure di contrasto all'evasione.

Il monitoraggio dei risultati della lotta all'evasione è indispensabile per mantenere alta l'attenzione sul tema e affinare le strategie di contrasto. È cruciale che la misurazione dell'evasione fiscale abbia una sua sede di studio e rappresentazione stabile e ufficiale.

Il **miglioramento dei rapporti con i contribuenti** potrà essere ottenuto seguendo le linee della *cooperative compliance* proposta dall'OCSE. Più in generale, sarà importante contenere l'impatto degli interventi di accertamento sullo svolgimento dell'attività economica dei contribuenti: l'uso appropriato e completo delle informazioni già contenute nelle banche dati a disposizione dell'Amministrazione finanziaria e la cooperazione con le altre autorità pubbliche competenti – l'Agenzia delle Entrate, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Equitalia, la Sogei – garantiranno una maggiore efficacia dei controlli.

Il disegno di legge delega prevede norme volte a migliorare la comunicazione e la cooperazione tra il contribuente e l'Amministrazione finanziaria, attraverso la revisione e l'ampliamento di strumenti già esistenti (ad esempio gli interpelli e il tutoraggio). Viene inoltre prevista, per i soggetti di maggiori dimensioni, l'istituzione di procedure aziendali strutturate che consentano una mappatura delle fattispecie che generano rischi fiscali (per agevolarne la gestione e il controllo) e che prevedano una chiara attribuzione di responsabilità nel complessivo sistema dei controlli interni.

Nella direzione di assicurare maggiore certezza del diritto vanno le previsioni che riguardano la ridefinizione dell'**abuso del diritto** unificata a quella dell'elusione, estesa a tutti i tributi e non limitata a fattispecie particolari, corredata dalla previsione di adeguate garanzie procedurali.

Nella stessa direzione muovono la revisione delle sanzioni penali e amministrative, secondo criteri di proporzionalità rispetto alla gravità dei comportamenti, il migliore funzionamento del contenzioso (attraverso l'accelerazione e lo snellimento dell'arretrato) e l'accresciuta efficienza delle commissioni tributarie.

Il tema dell'abuso del diritto – che riguarda operazioni prive di adeguata consistenza economica, poste in essere principalmente per ottenere risparmi di imposta attraverso l'impiego distorto di schemi giuridici legittimi – è divenuto negli ultimi anni una fonte di incertezze e contese tra contribuenti e fisco, con possibile pregiudizio del reciproco rapporto di fiducia e collaborazione. Soprattutto per il regime impositivo sull'attività di impresa – la cui pianificazione degli investimenti richiede tempi lunghi – è auspicabile che le regole sostanziali e procedurali siano per tempo conoscibili, chiare, inequivocabili e stabili.

Il disegno di legge prevede l'introduzione di una norma generale di definizione dell'abuso del diritto per tutti i tributi, che definisce la condotta abusiva come "uso distorto di strumenti giuridici idonei ad ottenere un risparmio d'imposta, ancorché tale condotta non sia in contrasto con alcuna specifica disposizione", escludendo la possibilità che si configuri un abuso "se l'operazione è giustificata da ragioni extrafiscali non marginali".

Rimane a carico del fisco "l'onere di dimostrare il disegno abusivo e le modalità di manipolazione e di alterazione funzionale degli strumenti giuridici utilizzati nonché la loro non conformità ad una normale logica di mercato", mentre è in capo al contribuente l'onere di dimostrare "l'esistenza di valide ragioni extrafiscali alternative o concorrenti che giustifichino il ricorso a tali strumenti".

Una più precisa definizione del concetto di abuso del diritto, che tenga anche conto delle più recenti iniziative in ambito internazionale, renderà più semplice la salvaguardia della legittimità delle scelte tra regimi alternativi previsti dal sistema tributario.

I fenomeni di evasione ed elusione hanno una significativa dimensione internazionale: l'ampia diffusione di strumenti che consentono l'agevole trasferimento *cross border* di attività finanziarie, attraverso sistemi finanziari informatizzati, rende l'utilizzo del canale estero ai fini dell'evasione un'opzione percorribile da una platea di contribuenti più ampia rispetto al passato. L'occultamento delle attività finanziarie presso intermediari localizzati in paesi non cooperativi è diventato meno costoso e non è più una prerogativa dei contribuenti che dispongono di considerevoli patrimoni.

In un'economia globalizzata un'azione efficace di contrasto all'evasione fiscale internazionale non può pertanto limitarsi a misure domestiche unilaterali: **si rendono necessarie anche risposte coordinate a livello internazionale.** L'Italia, insieme a Francia, Germania, Regno Unito e Spagna, ha avviato nell'aprile scorso un **progetto pilota per lo scambio automatico di informazioni fiscali** utilizzando un modello di accordo basato su quello che gli stessi paesi hanno elaborato con gli Stati Uniti per l'applicazione del *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA). L'Unione europea ha fatto propria questa impostazione e sta assumendo un ruolo guida nel promuovere **un sistema globale di scambio automatico di informazioni, il solo strumento che può efficacemente eliminare le opportunità per gli evasori di nascondere oltre frontiera le proprie attività.**

Il consenso su questa strategia si sta ampliando a livello globale. Nel comunicato finale del G20 tenutosi a Mosca la scorsa settimana i governi hanno confermato l'impegno ad adottare lo scambio automatico di informazioni quale nuovo standard globale, assicurando il proprio supporto all'OCSE per sviluppare tale standard entro la fine del 2014 e richiedendo un aggiornamento dei lavori entro il prossimo *meeting*.

Nell'occasione, i paesi del G20 hanno trattato anche il tema dell'elusione fiscale internazionale, esprimendo il proprio appoggio all'*Action Plan* dell'OCSE, volto a contrastare, attraverso una revisione delle regole di fiscalità internazionale, le pratiche aggressive di società multinazionali che determinano erosione delle basi imponibili e trasferimento di profitti in giurisdizioni a bassa fiscalità (*profit shifting and base erosion*). I progressi saranno monitorati costantemente e con attenzione. L'impegno a contrastare il fenomeno su scala internazionale sarà accompagnato da analoga azione sulle pratiche elusive nazionali.

L'erosione delle basi imponibili. – La delega fiscale consentirà anche di intervenire in modo continuo e strutturale sul **monitoraggio** non solo dei risultati della lotta all'evasione ma anche dell'**erosione delle basi imponibili**, attraverso un'analisi critica delle "spese fiscali" (*tax expenditures*) ossia dell'insieme di regimi agevolativi a favore di specifiche categorie di contribuenti che si realizzano mediante esenzioni, deduzioni o detrazioni. Anche il monitoraggio delle *tax expenditures* sarà inserito nelle procedure di bilancio.

Un'azione organica sulle cosiddette "spese fiscali" è non solo opportuna, ma necessaria. Regimi particolari di esenzione, riduzione, agevolazione fiscale creano distorsioni nel funzionamento dei mercati, minano la credibilità del sistema tributario, inducono le categorie e i gruppi di pressione a competere tra loro nel richiederne di nuove, forniscono un alibi morale a chi non ne beneficia per ricorrere a pratiche elusive o evasive.

In particolare, **la delega impegna il Governo a redigere annualmente un rapporto sulle *tax expenditures***, sulla base di metodi e criteri stabili nel tempo, da presentare al Parlamento come allegato al disegno di legge di bilancio. Il Governo si impegna inoltre a ridimensionare, eliminare o riformare le *tax expenditures* ritenute inadeguate in quanto inefficienti, ridondanti, ingiustificate o sorpassate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche.

In altre parole il rapporto sulle "spese fiscali" presentato alla fine del 2011 dovrebbe essere replicato e aggiornato ogni anno. Si deve evitare il ripetersi di quanto sperimentato in

Italia nel passato, ossia la predisposizione (in media ogni due decenni) e il successivo abbandono di ricognizioni simili.

L'utilità di questi rapporti si accresce con la loro stratificazione, anno per anno, e il successivo affinamento e ampliamento. Soprattutto, **un rapporto periodico sulle "spese fiscali" costituisce uno strumento di disciplina di bilancio, al pari del controllo della spesa e delle modifiche strutturali del sistema tributario**; numerosi fra i paesi che lo redigono lo inseriscono per tale ragione all'interno della procedura di bilancio e cercano di integrare o confrontare i dati in esso contenuti con quelli sui programmi di spesa. Ne deriva la possibilità di ridiscutere periodicamente l'utilità delle diverse "spese fiscali".

Infine, dare trasparenza e dettaglio sulle *tax expenditures* e sul loro impatto sul gettito consentirà di dare attuazione a quanto richiesto in questo ambito dalla Direttiva europea che definisce i requisiti minimi per i *fiscal framework* nazionali.

I risultati della misurazione e del monitoraggio sia dei fenomeni di evasione sia delle *tax expenditures* non solo saranno inseriti nella ordinaria sessione di bilancio ma costituiranno anche la fonte informativa per l'alimentazione del Fondo per gli sgravi fiscali. In sostanza, **i progressi sul fronte dell'emersione degli imponibili oggi sottratti al fisco, legalmente o illegalmente, saranno utilizzati per finanziare sgravi rivolti alla generalità dei contribuenti**: ne beneficeranno soprattutto quelli che oggi assolvono pienamente i loro obblighi. Si conseguiranno miglioramenti significativi dell'equità del sistema e forti guadagni in termini di efficienza.

4. Misure per la crescita

Sin dall'atto del suo insediamento **il Governo è intervenuto per contrastare gli effetti della crisi e favorire la ripresa dell'economia**, riconoscendo i problemi connessi con i ritardi strutturali di competitività, con la carenza di liquidità, con la debolezza della domanda interna.

Come ho già ricordato, l'azione di contrasto all'evasione e all'elusione produce un impatto positivo sull'economia. A tale azione si affiancano numerose altre misure definite dal Governo per sostenere l'economia; ulteriori interventi con questa finalità sono inclusi nel disegno di legge delega. Il Governo è inoltre impegnato a valutare misure aggiuntive, anche di natura

fiscale. In questa sede non mi soffermerò sulle misure già adottate, bensì su quelle in corso di valutazione e definizione.

La mancanza di affidabilità, stabilità e trasparenza dell'ordinamento fiscale rischia di indebolire la capacità competitiva delle imprese italiane nell'arena internazionale e l'attrattività del nostro Paese per gli investitori esteri. L'approvazione della delega fiscale offrirà ulteriori opportunità per **creare un più favorevole contesto per le attività economiche**, conferendo maggiore **stabilità e certezza al sistema fiscale**.

Mutamenti frequenti e incisivi nell'ordinamento tributario generano costi aggiuntivi di adempimento, modificano le convenienze relative su cui si basano le scelte dei contribuenti e, soprattutto, generano incertezza. Troppo spesso, nel recente passato, si sono avuti cambiamenti radicali su aspetti strutturali del sistema fiscale, con effetti negativi sulla credibilità e sulla stabilità di medio-lungo periodo della politica tributaria.

Il potenziamento dell'ACE. – Il sistema produttivo italiano è **caratterizzato da una scarsa patrimonializzazione delle imprese**. Per incentivare gli aumenti di capitale nel 2011 è stato introdotto il cosiddetto **aiuto alla crescita economica (ACE)**. È stato così ridotto il vantaggio che il sistema fiscale accorda al finanziamento con debito (via deducibilità degli interessi passivi). Il beneficio per le imprese – se proiettato sull'intero arco di vita dell'investimento – abbassa notevolmente il costo del capitale, influenzando positivamente le valutazioni *ex ante* sulla redditività dell'investimento e quindi le decisioni di investimento. Qualora compatibile con l'equilibrio dei conti pubblici, sarebbe pertanto auspicabile **potenziare l'ACE**, rendendo più congruo il rendimento figurativo riconosciuto. È uno strumento efficiente per favorire la crescita e l'innovazione.

Con l'ACE viene riconosciuta la deducibilità fiscale del rendimento figurativo degli incrementi di capitale proprio. Per il triennio 2012-14 il tasso di rendimento figurativo è stato fissato dalla legge istitutiva al 3 per cento annuo, con facoltà di variarlo successivamente con decreto per tener conto del livello medio dei tassi di interesse sulle obbligazioni a basso rischio (titoli pubblici) e di un premio per il rischio.

Rispetto ad altri interventi, finalizzati a riconoscere selettivamente *ex post* spese destinate a particolari finalità (come ricerca e sviluppo, macchinari e impianti), l'ACE premia in modo indifferenziato il ricorso dell'impresa al capitale di rischio, indipendentemente dal suo utilizzo. In altre parole, il sostegno pubblico non è selettivo: è totalmente automatico e fruibile senza

alcuna complicazione amministrativa, condizionato solo dal fatto che l'imprenditore rischi in proprio, cioè dalla migliore garanzia che l'iniziativa sia redditizia. Favorire le nuove iniziative imprenditoriali equivale anche a incoraggiare l'innovazione, perché i nuovi investimenti incorporano le ultime tecnologie, sono rivolti a nuovi prodotti e nuovi mercati, utilizzano i metodi manageriali più nuovi.

Nel valutare sgravi di questo tipo occorre comunque decidere preliminarmente se sia opportuno o meno concentrare le scarse risorse finanziarie disponibili sulle nuove iniziative. In altri termini, se rischiare di disperdere gli interventi anche su imprese che non sono competitive e destinate a uscire dal mercato o favorire invece solo i nuovi investimenti e le nuove assunzioni. L'ACE e il suo eventuale potenziamento dovranno andare in quest'ultima direzione.

Altri interventi sui redditi d'impresa. – In continuità con l'ACE, il disegno di legge delega prefigura una **revisione dell'imposizione sui redditi di impresa volta a rendere il sistema più neutrale**. In particolare vengono indicate misure volte a rendere omogenea la modalità della tassazione del reddito di impresa indipendentemente dalla forma giuridica scelta per l'attività imprenditoriale. Vengono inoltre individuate misure per rendere più certo e più semplice il contesto nel quale viene svolta l'attività di impresa.

Questi interventi si aggiungono a quelli varati lo scorso anno, sotto forma di detrazioni dall'IRAP per l'occupazione femminile e per i giovani sotto i 35 anni. È stata interessata una platea di circa 4 milioni di lavoratori dipendenti, per un importo complessivo di circa 3 miliardi di euro.

L'IRAP è un'imposta in grado di attuare politiche attive del lavoro, mediante la concessione di detrazioni differenziate per categorie di lavoratori (ricordo ad esempio, tra le altre, quelle per gli apprendisti), senza incorrere in eccezioni di illegittimità, né sotto il profilo dei nostri principi costituzionali, né sotto quello delle regole europee sugli aiuti di stato.

Queste caratteristiche dell'IRAP dovrebbero essere tenute in considerazione nella formulazione di proposte di riduzione generalizzata del cuneo fiscale. Sotto questo profilo, il carico dell'IRAP sul lavoro è stato molto attenuato dal momento della sua introduzione ad oggi. Sono stati infatti esclusi dalla base imponibile gli oneri previdenziali, ridotta l'aliquota, resa interamente deducibile dalle imposte sui redditi la parte di IRAP riferita al lavoro. Eliminare totalmente il costo del lavoro dalla base imponibile dell'IRAP fa venir meno un utile strumento per politiche

selettive, di non agevole rimpiazzo con altre imposte. La prosecuzione della riduzione del cuneo fiscale potrebbe focalizzarsi sui contributi sociali non previdenziali.

La fiscalità e il finanziamento dell'economia. – Il Governo sta lavorando anche a misure di natura fiscale che possano consentire alle imprese di avere accesso a maggiore liquidità. Fra gli elementi che possono sostenere l'offerta di credito alle imprese vi è una revisione del **trattamento fiscale delle svalutazioni dei crediti delle banche**. I difetti dell'attuale regime sono noti, come pure le ragioni che li hanno prodotti. Il trattamento fiscale delle svalutazioni dei crediti è molto meno favorevole rispetto ad altri voci di costo delle imprese e a quanto accade in altri paesi; è anche meno favorevole del regime applicabile alle svalutazioni su crediti derivanti dall'apertura di procedure concorsuali che genera un incentivo perverso a intraprendere azioni legali contro i creditori. La disciplina tributaria determina maggiori oneri per le banche, rendendo più costoso il finanziamento dell'economia. La peculiarità di queste norme penalizza la competitività a livello internazionale del nostro sistema bancario.

L'ABI e l'FMI hanno recentemente suggerito di concedere la piena deducibilità delle svalutazioni sui nuovi crediti e, se finanziariamente sostenibile, accelerare la deducibilità delle vecchie svalutazioni. Le soluzioni che verranno adottate dovranno affrontare la questione delle svalutazioni pregresse e di quelle future; sarà inoltre opportuno rendere omogeneo il loro trattamento a quello delle perdite su crediti, completare l'attuale disciplina fiscale dei crediti d'imposta per fiscalità differita estendendola all'IRAP.

Il Governo sta valutando tutte le opzioni idonee a contemperare la necessità di eliminare le penalizzazioni derivanti dalla vigente disciplina con l'ineludibile rispetto dei vincoli di bilancio.

Sempre in relazione all'impatto della fiscalità sul finanziamento dell'economia, siamo consapevoli delle preoccupazioni degli operatori sugli **effetti delle imposte sulle transazioni relative ad azioni e altri strumenti partecipativi e derivati sulle stesse attività finanziarie**.

È condivisibile l'obiettivo con cui è stata introdotta la tassazione sulle transazioni finanziarie: porre freni alle attività di *trading* con caratteristiche potenzialmente speculative, in particolare su quelle ad alta frequenza e quelle *over the counter* (fuori mercato), preservando allo stesso tempo la liquidità e l'efficienza dei mercati regolamentati.

Nell'attuazione dell'imposta si è cercato di rendere poco oneroso l'adempimento degli obblighi tributari da parte degli intermediari finanziari, specialmente per quelli che operano mediante piattaforme di negoziazione e mercati regolamentati. I costi di *compliance* sono di conseguenza

contenuti, al fine di circoscrivere i disincentivi a effettuare investimenti finanziari, in particolare per gli operatori esteri. **Il campo di applicazione dell'imposta è inoltre sensibilmente più limitato rispetto alla proposta di direttiva presentata nel febbraio scorso dalla Commissione europea, che segue un approccio più estensivo**, basato sulla tassazione delle transazioni relative a tutti gli strumenti finanziari (a condizione che almeno una delle parti sia stabilita nell'Unione europea). Nella stessa Unione europea è percepibile una intenzione di riesaminare la portata e le modalità della direttiva.

È in effetti una materia da trattare con la massima cautela, soprattutto perché oggi questa forma di tassazione è ancora applicata da pochi paesi e in modo disomogeneo; può creare effetti indesiderati e distorsioni. In particolare, può comportare la scomparsa delle attività di *trading* soggette all'imposta o il loro spostamento su altre piazze finanziarie, vanificando anche il gettito. È risultata quindi giusta la scelta, sulla falsariga di quanto già attuato in Francia, di applicarla solo a un comparto, quello dei titoli azionari emessi da società italiane e riferirla al momento della regolazione delle transazioni. L'esperienza del Regno Unito mostra che un'imposta sulle transazioni limitata ai titoli azionari e prelevata al momento della regolazione della transazione può fornire un buon gettito senza creare pregiudizio al buon funzionamento della piazza finanziaria.

Stiamo dando attuazione all'estensione dell'imposta ai derivati su titoli azionari, per ampliare il campo di applicazione a strumenti che possono essere sostitutivi delle transazioni già tassate. Anche in questo caso, i derivati trattati sui mercati regolamentati sono soggetti a un'imposizione meno pesante, per incentivare l'efficienza e la trasparenza. L'eventuale estensione ad altri strumenti, in particolare al comparto obbligazionario, comporta forti rischi: in particolare, l'imposta potrebbe essere traslata all'indietro sull'emittente, aggravando, mediante l'innalzamento dei tassi lordi, il costo del finanziamento per lo Stato e per le imprese. Le decisioni in merito a questa forma di tassazione devono essere ben ponderate.

La tassazione immobiliare. – Anche per avviare un percorso di ricomposizione della pressione fiscale che riduca il peso su lavoro e imprese, il Governo precedente è intervenuto sul regime fiscale degli immobili. **La revisione di quest'ultimo dovrà affrontare le principali criticità che permangono nell'attuale assetto.**

In primo luogo, l'obiettivo di assicurare maggiore equità nella determinazione delle basi imponibili catastali potrà essere realizzato solo attraverso la revisione dell'intero sistema di valutazione del valore patrimoniale e delle rendite degli immobili. È un processo lungo e

complesso che sarà attuato favorendo la collaborazione tra l'Agenzia delle Entrate e i Comuni; esso condurrà alla perequazione effettiva dei differenziali che oggi si registrano tra rendite di immobili situati in diversi territori urbani, assicurando una redistribuzione del carico tributario coerente con il valore degli immobili. È essenziale che il Parlamento concluda nel più breve tempo possibile l'esame della legge delega che contiene i principi direttivi per attuare la riforma del catasto.

Tale revisione non comporterà incrementi del gettito complessivo che deriva dalla tassazione immobiliare, che nel 2012 si è attestato intorno ai 44 miliardi. L'entrata in vigore delle nuove rendite dovrà infatti essere accompagnata da riduzioni delle aliquote, in modo da lasciare invariato il carico complessivo. **In particolare, dovranno essere ridotte le imposte sui trasferimenti, che in Italia sono particolarmente elevate.** Dal punto di vista dell'efficienza, l'elevata incidenza del prelievo sui trasferimenti immobiliari produce effetti distorsivi sulle scelte di investimento nel settore dell'edilizia abitativa e sul funzionamento del mercato immobiliare, con implicazioni negative anche sulla mobilità dei lavoratori.

In secondo luogo, l'introduzione dell'IMU ha determinato un'asimmetria nel trattamento fiscale degli immobili a disposizione e degli immobili locati. Infatti, il reddito derivante dagli immobili tenuti a disposizione è stato escluso dall'Irpef mentre il reddito degli immobili locati è rimasto assoggettato alla stessa imposta.

L'esclusione dall'Irpef del reddito degli immobili a disposizione ha prodotto diversi squilibri. Da un lato, con l'IMU i soggetti con immobili a disposizione hanno subito un incremento del prelievo complessivo significativamente inferiore rispetto ad altre categorie di possessori di immobili (alcuni contribuenti a reddito alto possono anche aver risparmiato imposta nonostante l'introduzione dell'IMU). Dall'altro, nella transizione all'IMU i possessori di immobili locati hanno perduto buona parte delle agevolazioni disposte dai Comuni nel regime preesistente. L'esclusione del reddito derivante dagli immobili a disposizione dall'imposta progressiva garantisce, inoltre, un vantaggio maggiore ai proprietari con reddito complessivo più alto e contrasta con le politiche volte a favorire l'emersione, incentivando il mercato irregolare degli affitti.

L'asimmetria di trattamento tra immobili a disposizione e immobili locati non sembra trovare alcuna giustificazione, né sul piano equitativo, né sul piano economico e neanche sul piano tributario e, quindi, sembra meritevole di esame.

Infine, con l'introduzione dell'IMU si è determinato un disallineamento tra potestà impositiva, responsabilità nella gestione del tributo e attribuzione del gettito tra diversi livelli di governo. Esso rappresenta un aspetto critico per l'efficienza del prelievo. L'attribuzione all'Erario di una quota del gettito del principale tributo locale ha introdotto elementi di opacità e poca trasparenza nelle relazioni tra enti decentrati e cittadini e ha indebolito il legame tra la quantità e qualità dei servizi pubblici forniti a livello locale e le imposte locali dovute per la loro fornitura che è un elemento fondante degli assetti decentrati.

Tale disallineamento, recentemente attenuato a seguito delle disposizioni normative previste dalla legge di stabilità 2013 che hanno attribuito l'intero gettito IMU ai Comuni ad esclusione di quello derivante dagli immobili ad uso produttivo, resta un tema meritevole di approfondimento in sede di riesame della tassazione del patrimonio immobiliare.

Proposte di riforma dovranno essere adottate entro il 31 agosto, secondo quanto previsto dal decreto legge n. 54 del 2013; **verranno formulate dal tavolo tecnico della cabina di regia sui temi economici**, che ha individuato un metodo di lavoro in grado di garantire la condivisione delle scelte di politica economica che verranno effettuate nei prossimi mesi.

Nella riunione tenutasi lunedì scorso il tavolo tecnico della cabina di regia ha esaminato il lavoro istruttorio svolto dal Ministero dell'Economia e delle finanze, finalizzato a confrontare le diverse proposte di revisione dell'attuale prelievo sugli immobili. Numerosi schemi di intervento alternativi sono stati valutati in termini di gettito, di impatto distributivo sui contribuenti e di impatto sull'assetto della finanza decentrata, nonché di criticità applicative, profili amministrativi e costi di *compliance*.

Si è programmato di svolgere in tempi brevi incontri tecnici bilaterali tra i rappresentanti del Ministero e le singole forze politiche. In un successivo incontro collegiale il Governo delineerà quindi una propria proposta di sintesi. **Ripongo la mia personale fiducia nel buon esito della procedura avviata.** Nel formulare la propria proposta di revisione complessiva dell'IMU e dell'imposizione sulla casa, il Governo terrà conto dei risultati dell'Indagine conoscitiva sulla tassazione degli immobili svolta nelle scorse settimane da questa Commissione.

In conclusione, vorrei sottolineare un aspetto che mi sembra particolarmente rilevante ai fini degli obiettivi che il Governo intende perseguire in campo fiscale. **Perché il mantenimento della stabilità di bilancio si coniughi con la crescita e l'equità la lotta all'evasione fiscale**

non potrà essere assolutamente allentata; in una fase in cui tanti connazionali affrontano sacrifici quotidiani, il tenace perseguimento degli evasori e la facilitazione dell'adempimento degli obblighi fiscali per i contribuenti onesti condurranno a una maggiore giustizia sociale.

È necessario un cambiamento di cultura per quanto riguarda in particolare il tema della lotta all'evasione e all'elusione. Qualche anno fa su questi temi l'Italia era isolata nel sostenere che la cooperazione internazionale fosse essenziale, proprio perché – in un'economia globalizzata, caratterizzata da intenso uso dell'informatica – vedevamo il rischio che divenisse sempre più facile anche per le imprese di piccole dimensioni eludere il fisco utilizzando canali esterni.

Negli incontri ai quali ho partecipato in queste prime settimane di mandato – da ultimo alla riunione del G20 a Mosca – mi ha fatto piacere constatare che a livello internazionale ci sia oggi una sostanziale identità di vedute sulla necessità di agire, in particolare sull'elusione fiscale, utilizzando strumenti internazionali per la individuazione di coloro che portano i profitti delle zone fiscalmente più vantaggiose. Credo che da questo punto di vista il fatto che ci sia un consenso tra paesi anche molto diversi tra di loro – gli europei, la stessa Russia, la Cina, l'India – sia molto importante.

Questo nuovo clima culturale sta modificando l'atteggiamento di paesi che avevano ragioni meno trasparenti e che sono oggi pronti a cooperare su questo fronte; **viene altresì riconosciuto il ruolo importante che l'Italia ha svolto col progetto pilota di cui ho già detto, volto a creare un sistema di trasmissione automatica di dati.**

Proprio al fine di contribuire a questo processo di cambiamento culturale il Ministero ha predisposto, insieme con l'Agenzia delle Entrate, l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli e la Guardia di Finanza, un libro bianco per spiegare in maniera semplice che cosa significhi la lotta all'evasione, perché bisogna farla, quali sono gli strumenti. La pubblicazione del libro bianco, che spero possa avvenire nelle prossime settimane, fornirà altresì evidenza della forte collaborazione che è in atto tra tutte le Agenzie e i Corpi coinvolti nella lotta all'evasione e all'elusione fiscale, e varrà come testimonianza del lavoro che viene fatto da tutti coloro che sono coinvolti a tal fine: proprio a loro ieri il Governo ha espresso apprezzamento e ringraziamento.

Per sostenere la ripresa dell'economia italiana e dare una prospettiva di sostenibilità al Paese a un riordino della struttura dell'imposizione dovremo affiancare un'estesa opera di

razionalizzazione della spesa. Questa rappresenta una **condizione necessaria per una riduzione permanente e significativa della pressione fiscale** che grava sull'economia regolare, creando disincentivi all'offerta di lavoro e all'attività di impresa.

Per far questo dovremo riuscire a consolidare i progressi nel controllo della spesa aggregata ottenuti nel corso degli ultimi esercizi e compierne di nuovi, modificando in maniera permanente i criteri e le procedure per le decisioni di bilancio e l'utilizzo delle risorse pubbliche. Al termine di questo percorso risulterà significativo il ripensamento del funzionamento della macchina pubblica. **Vi sono ampi margini per razionalizzare la spesa, per ottenere risparmi in molti comparti e per semplificare gli apparati pubblici, senza dover rinunciare a fornire servizi di elevata qualità.**

