



**Commissione VI Finanze e Tesoro**

**Senato della Repubblica**

**Audizione di Andrea Bolla, Presidente del Comitato Tecnico Fisco di Confindustria  
sugli “Organismi della fiscalità e sul rapporto tra contribuenti e fisco”**

**4 marzo 2014**

Ringrazio la Commissione per l'audizione di oggi, che offre l'occasione per valutare lo stato del rapporto tra fisco e imprese, per individuare alcuni dei fattori critici su cui intervenire per migliorare tale rapporto, e per verificare se e come i decreti attuativi della delega fiscale possano offrire un'occasione utile a tal fine. Un cenno finale sarà dedicato, come richiesto, alle questioni organizzative e gestionali dei vari soggetti operanti nell'amministrazione fiscale.

Comincio col dire che oggi è un'occasione particolarmente fortunata: giovedì scorso è stato approvato il DDL delega fiscale, dopo un'attesa di oltre due anni.

E' un'ottima notizia e un buon auspicio per l'inizio dell'attività del nuovo Governo. Ci auguriamo tutti che l'iter dei decreti attuativi della delega sia rapido ed efficace, e che possa dare un segno di fiducia tale da incidere positivamente sia sui rapporti tra fisco e contribuente, sia sulla crescita economica. Aspetti peraltro legati tra loro.

Vorrei dunque partire da alcune premesse di carattere generale sul rapporto fisco- imprese, per poi dare qualche elemento di maggiore dettaglio in merito alle aspettative che nutriamo in merito ai decreti delegati.

## **1. Premessa generale sul rapporto fisco imprese**

E' difficile immaginare un rapporto sereno tra fisco e imprese con:

- un livello del prelievo che raggiunge il 68,5% secondo la Banca mondiale ("*total tax rate*", Rapporto *Paying Taxes* 2013) e che appare ancor più sproporzionato se raffrontato al livello dei servizi resi dallo Stato;
- una giungla di norme di difficile comprensione, dovuta a una produzione normativa che raggiunge picchi, ahimè, in controtendenza rispetto alla produzione industriale;
- adempimenti così complessi che rendono difficile pagare le tasse (penso ai casi umilianti dei recenti pagamenti di Imu e Tares);
- un sistema di giustizia tributaria che – spiace dirlo – indebolisce la difesa dei diritti dei cittadini per i costi, i tempi e gli esiti imprevedibili del contenzioso;
- un sistema sanzionatorio incapace di distinguere tra errori e frodi.

In queste condizioni, che credo nessuno possa contestare, il contribuente onesto ha obiettivamente una vita difficile. Gli sono negate le più elementari garanzie di civiltà giuridica, in termini di chiarezza, certezza e stabilità del diritto. E vive il rapporto con il fisco con un sentimento complessivo di oppressione e di vessazione.

Si tratta di una considerazione che non vuole essere né di parte, né provocatoria; concetti analoghi sono stati espressi:

- dal Direttore dell'Agenzia delle Entrate, che più volte ha sottolineato che il nostro sistema fiscale disincentiva gli investitori;

- dal precedente Governo, che nel Progetto Destinazione Italia ha auspicato che il sistema fiscale non sia un ostacolo agli investimenti e che ci siano “regole chiare e non vessatorie”;
- dal Presidente del Consiglio, che nel suo discorso di insediamento ha richiamato la priorità di un fisco che non sia più sentito come ostile, come uno spauracchio e vissuto con angoscia;
- dalla Corte dei Conti, che di recente ha messo in guardia dalle ricadute negative del nostro ordinamento fiscale sulla lealtà nel rapporto fra fisco e contribuente.

Senza abusare di ulteriori citazioni, credo che lo stato delle cose sia dimostrato anche dalla semplice esperienza quotidiana.

Se dunque la malattia è grave e la diagnosi è condivisa, qual è la cura?

Certamente, servono norme che correggano le distorsioni che ho citato e per questo tornerò a breve a parlare dei decreti delegati. Ma le norme da sole non bastano. Come dimostra purtroppo la vicenda dello Statuto del contribuente: ottimi principi, sistematicamente violati.

Io credo che oggi serva anzitutto un’operazione culturale coraggiosa per rimettere al centro del sistema fiscale il contribuente onesto.

E per evitare che il nostro Paese diventi, come ha detto qualcuno con un’immagine forse semplificatoria ma efficace, “il paradiso del sommerso e l’inferno del dichiarato”.

Noi non vogliamo che esista un Paese della “notte” che opera senza vincoli e al di fuori della legge, pressoché indisturbato, con conseguenze gravi sotto il profilo economico e ancor più gravi sotto il profilo sociale e umano (penso alla tragedia della morte di lavoratori in fabbriche prive di ogni elementare regola di sicurezza).

Mentre il Paese del “giorno” - quello dei cittadini e delle imprese in regola, che producono ricchezza, investimenti, occupazione e benessere per tutti - si scontra quotidianamente con l’inferno delle inefficienze, dei mille controlli non coordinati e delle vessazioni del sistema, pagando ingiustamente per i vizi altrui.

Per restituire serenità al rapporto tra fisco e contribuente, bisogna dunque che queste due realtà siano trattate diversamente: condannando con maggiore fermezza gli evasori e riabilitando a condizioni di vita normale i contribuenti onesti.

E’ qui che si gioca la vera possibilità di cambiamento nel rapporto tra fisco e imprese: nel non fare di tutta un fascio.

Certamente, si tratta di un’operazione non semplice, soprattutto nel caotico sistema di regole esistenti e nella cultura di reciproca sfiducia che si è nel tempo sedimentata. Ma è un’operazione che può e deve essere avviata. Su questo, dunque, mi vorrei soffermare un momento, ragionando sulle due strade che vanno percorse: rafforzare la lotta contro il nero e rafforzare le tutele per il contribuente in regola.

## **2. Rafforzare la lotta contro il nero**

Bisogna avere più coraggio – e qui la responsabilità è in primis della politica, cui si deve però accompagnare anche il diretto coinvolgimento delle imprese e delle loro associazioni – nel rafforzare la lotta contro il

Paese “della notte”: l’economia sommersa, il lavoro nero, gli evasori totali, le fatture false, le condotte fraudolente, i fenomeni di occultamento dell’imponibile.

Su questo, vorrei ricordare qualche numero.

Sulla base dei dati Istat, ahimè del 2005, il settore industriale in senso stretto è quello che presenta il sommerso più basso dopo quello del credito, con una media dell’11,7%. Negli altri settori, il sommerso risulta più elevato: nei servizi complessivamente il 21%, nel commercio il 32,1%, nell’agricoltura il 31,1%. Questi dati sono confermati dalla Corte dei Conti che a giugno 2013, nelle proprie “Considerazioni sulle strategie e gli strumenti per il contrasto dell’evasione fiscale”, ha ribadito che la distribuzione per settori economici conferma l’elevata propensione ad evadere in agricoltura e nel terziario privato, con un tasso compreso tra tre e cinque volte quello calcolato per l’industria in senso stretto. Sempre secondo la Corte, dati significativi emergono anche dalla distribuzione territoriale dell’evasione: il Nord ha un livello di evasione dimezzato rispetto al resto del Paese.

Di queste differenze, che riflettono alcune peculiarità della struttura economica del nostro Paese, occorre tenere conto al fine di individuare le strategie più efficaci per incentivare la legalità fiscale e di rafforzare la lotta all’evasione là dove l’evasione è più presente. Fondamentale sarà, in questo senso, l’introduzione – prevista dalla delega – di meccanismi più accurati e trasparenti di stima e monitoraggio dell’evasione fiscale, che assicurino la massima disaggregazione dei dati a livello territoriale, settoriale e dimensionale.

Come imprese, non intendiamo sottrarci alle nostre responsabilità.

1. Intendiamo contribuire con sempre maggiore forza e chiarezza ad una campagna culturale contro l’evasione che deve schierare insieme la politica, le imprese e l’amministrazione. In questa direzione va, per esempio, l’impegno contro l’evasione ribadito dal Presidente Squinzi all’evento organizzato dall’Agenzia delle Entrate solo pochi mesi fa con il Ministero dell’economia e delle finanze e le altre parti sociali.
2. Intendiamo chiedere maggiore coraggio nell’uso degli strumenti disponibili per contrastare il nero. Penso ai limiti alla circolazione del contante, a un migliore uso incrociato delle banche dati, al contrasto di interessi (utilizzando, perché no, anche forme nuove sperimentate in altri Paesi che coinvolgono i cittadini nella lotta all’evasione di massa), al monitoraggio preventivo dei settori più a rischio, al miglioramento degli strumenti presuntivi che – se affinati e ben costruiti – possono contribuire a fronteggiare il fenomeno dell’evasione di massa. Temi spesso considerati “tabù” che riteniamo invece vadano messi sul tavolo e affrontati.
3. Ma intendiamo anche chiedere che, sin da ora, si trattino con rispetto – e non con diffidenza - le imprese che continuano a lavorare in questo difficile contesto. Imprese che devono essere apprezzate per il valore che apportano al sistema Paese (non c’è ripresa senza impresa), e non solo considerate come potenziali evasori. Imprese la cui fedeltà fiscale nel tempo andrebbe incentivata e premiata.

### **3. Rafforzare le tutele per il contribuente in regola**

Oggi, invece, questo non accade. Alle tante difficoltà del contesto, di cui ho già parlato in premessa, si aggiunge quella legata ad un’attività di accertamento aggressiva che – in mancanza di strumenti efficaci contro il nero e l’illegalità – rischia di concentrarsi sulle imprese più visibili e più solvibili.

Qui c'è una prima complessità strutturale, legata alla scelta di affidare all'amministrazione finanziaria la responsabilità di coprire le esigenze di bilancio con somme dell'ordine di decine di miliardi l'anno (i cosiddetti obiettivi monetari, che peraltro esistono nella maggioranza dei paesi industrializzati) e di valutare l'amministrazione più sulla base della performance di riscossione che sulla base di altri indicatori relativi all'aumento dell'adempimento spontaneo. Secondo il rapporto OCSE *Tax Administration 2013*, l'Italia - pur avendo fatto passi avanti in questa direzione - ancora non adotta obiettivi in termini, ad esempio, di riduzione del *tax gap* (cioè di differenza tra il gettito effettivamente riscosso e quello potenzialmente dovuto) o di riduzione degli oneri per i contribuenti. Obiettivi che, invece, sono utilizzati per giudicare la performance dell'amministrazione in altri Paesi (Austria, Germania, Belgio, Olanda, Danimarca, etc) e che possono incidere positivamente sull'efficacia e sulla qualità dei controlli. Ma su questo farò un cenno più avanti, nella parte dedicata alle questioni organizzative.

A questo si aggiunge il forte potere discrezionale dell'amministrazione, inevitabile a fronte della difficoltà di interpretazione di gran parte dell'attuale giungla normativa e della contraddittoria giurisprudenza, che trova il suo culmine "nell'abuso dell'abuso del diritto" – cioè nella tendenza ad interpretare ed applicare le norme sulla base di un approccio che troppo spesso travolge il dato letterale della legge sul quale il contribuente ha fatto affidamento.

Lasciatemi dire una parola su questo. In uno Stato la cui Costituzione prevede una riserva di legge nel diritto tributario (ex art. 23 della Costituzione: nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge), i casi in cui è legittimo pretendere imposte anche laddove la legge non lo preveda espressamente si devono contare sulle dita di una sola mano.

Questo non vuol dire allentare la morsa sull'evasione e sull'elusione: non voglio essere frainteso. I fenomeni di elusione o abuso di diritto devono essere combattuti come l'evasione. Ma devono esserne chiariti i confini. Non è accettabile che i contribuenti non siano messi in condizione di conoscere, quando presentano la dichiarazione dei redditi, quali sono le norme applicabili ai casi come il loro. Non è accettabile che - demagogicamente - si confonda il legittimo risparmio d'imposta con l'elusione o l'evasione. Per questo è fondamentale che, nel dare attuazione alla delega, si recepiscano le indicazioni comunitarie sulla definizione di elusione e di abuso. Anche su questo punto tornerò tra poco, parlando dei decreti attuativi.

Ritorno quindi al tema dal quale sono partito in premessa: la necessità di rimettere al centro del sistema fiscale il contribuente o l'impresa onesta e di garantire un'"area di rispetto".

Ciò significa ristabilire un clima che non sia ostile all'attività d'impresa, ma che la sostenga e ne comprenda il valore in termini di produzione di ricchezza, investimenti, occupazione, benessere generale.

E vuol dire anche adottare una visione strategica della gestione del rapporto con il contribuente che, come ha detto la Corte dei Conti, faccia leva su un rapporto di fiducia e su incentivi alla fedeltà fiscale, piuttosto che sui soli controlli ex post. Un approccio che ho avuto modo di condividere con il Direttore dell'Agenzia delle Entrate, con cui ho avviato un tavolo di confronto periodico su questi temi.

Se questo è l'obiettivo condiviso, che non va dimenticato, allora i decreti attuativi della delega fiscale possono dare un apporto fondamentale. E vengo qui al tema di maggiore attualità.

#### 4. I decreti attuativi della delega

Come ha detto il Ministro Padoan, i decreti attuativi della delega possono incidere positivamente non solo sui rapporti tra fisco e contribuente, ma anche sulla crescita economica.

Ma questo solo a condizione che il lavoro che ci aspetta sia portato avanti dal governo avendo come obiettivo quello della crescita. A condizione cioè che siano rispettati i tempi previsti per l'adozione dei decreti, che siano correttamente individuate le priorità, e che si dia contenuto concreto a quelli che, per ora, sono solo titoli.

Con l'auspicio, naturalmente, che nell'ambito di questo lavoro sia dato adeguato spazio al necessario confronto con le associazioni rappresentative delle imprese.

In proposito, vorrei scendere qui nel merito di alcuni punti qualificanti della delega, pur senza esaurirne l'ambito di applicazione che è estremamente ampio.

Il cuore della delega riguarda, a nostro avviso, i temi della **stabilità e certezza** del diritto. I decreti delegati che toccano questi ambiti dovrebbero essere adottati per primi, perché si tratta di temi di civiltà giuridica che sono i capisaldi di un cambiamento che aspettiamo da anni. Mi riferisco in particolare:

- alla necessità di improntare il sistema sanzionatorio a criteri di proporzionalità rispetto alla gravità del comportamento. E' impensabile che si configuri come reato penale - e l'Italia è un unicum nel panorama internazionale - la violazione commessa senza un intento frodatorio. In particolare va eliminata la configurazione di reato quando la violazione dipende da errori o differenze interpretative e non dall'intento deliberato di evadere le imposte (è il caso del reato di dichiarazione infedele) o quando, per carenza di liquidità, le imposte non siano state versate pur essendo state dichiarate (a tale riguardo occorre introdurre l'elemento soggettivo del dolo tra gli elementi costitutivi dei reati di omesso versamento di ritenute certificate e di omesso versamento IVA) . Occorre altresì chiarire che il raddoppio dei termini di decadenza per l'accertamento fiscale deve ritenersi operante solo a condizione che la denuncia penale intervenga entro i termini ordinari di accertamento. Occorre impedire che si disponga il sequestro conservativo dei beni dell'impresa (o dell'imprenditore) anche nei casi in cui il contribuente aderisca alla pretesa del fisco e versi quanto richiesto.
- all'urgenza di disciplinare il principio di abuso del diritto, unificandolo con quello di elusione. Come detto, occorre distinguere il legittimo risparmio d'imposta dall'elusione o l'evasione. Non è sufficiente far riferimento a concetti astratti come quello dell'uso distorto di strumenti giuridici, ma occorre introdurre una norma generale più chiara che, attuando le recenti raccomandazioni comunitarie, definisca la condotta abusiva in ambito tributario come quella condotta che, pur non violando alcuna disposizione, è "artificiosa" perché priva di sostanza economica, e consente al contribuente di ottenere riduzioni di tributi "indebite" perché derivanti dall'aggiramento di obblighi o divieti. In altri termini, deve essere garantita al contribuente la legittimità di scegliere tra gli atti, i fatti e i negozi messi a disposizione dall'ordinamento quelli meno onerosi sotto il profilo impositivo e deve essere previsto che la prevalenza delle valide ragioni economiche extrafiscali sia una esimente, ossia una causa di giustificazione del comportamento del contribuente in grado di precludere ogni ulteriore indagine sull'esistenza o meno di un aggiramento di obblighi o divieti.

In secondo luogo, è necessario che siano attuati i principi di **razionalizzazione della fiscalità d'impresa** per eliminare le distorsioni esistenti, ridare coerenza al sistema e tenere conto degli ordinamenti stranieri, poiché ignorare la competizione fiscale esistente è miope e fa perdere basi imponibili. Mi limito qui a citare i primi due temi elencati all'art.12 della legge delega:

- il tema delle perdite su crediti, su cui molto è stato fatto di recente sul fronte delle imposte sui redditi. Tuttavia, restano enormi difficoltà sul fronte dell'Iva e delle accise. La disciplina IVA va coordinata, per consentire il recupero automatico dell'IVA già versata nei casi di perdite di modesta entità, per tener conto dei nuovi istituti di gestione concordataria della crisi d'impresa e per consentire il recupero dell'IVA sin dall'inizio della procedura concorsuale senza attendere, come oggi previsto, l'esito della stessa;
- il tema dei rapporti transnazionali, che interessa tutte le imprese, vista la crescente integrazione dei mercati ed il contesto internazionale in cui sempre più spesso operano le aziende italiane. Concordiamo sulla necessità di combattere la falsa allocazione di basi imponibili in Paesi a fiscalità privilegiata, ma la normativa fiscale non deve essere rigida o prevedere prove diaboliche a carico del contribuente. Il sistema fiscale deve salvaguardare l'internazionalizzazione delle imprese e il reale svolgimento di attività all'estero. Vanno quindi eliminate quelle devianze e incoerenze che rendono il nostro sistema non competitivo e di ostacolo alla presenza all'estero delle imprese Italiane. Tra i temi esplicitamente previsti dalla delega, penso ad esempio alla revisione del regime italiano delle CFC - *controlled foreign companies*, tra i più restrittivi in Europa.

La delega sancisce, poi, principi importanti in tema di semplificazione dei regimi e degli adempimenti fiscali, al fine di eliminare complessità e duplicazioni superflue. Si tratta di un tema fondamentale, su cui è inspiegabile perché non si proceda più celermente: le cose da fare sono chiare, si tratta di misure sostanzialmente a costo zero per l'Erario, essenziali per ridare attrattività al Paese, eppure il DDL semplificazione giace da mesi in Parlamento in attesa di approvazione.

In questo, chiediamo con forza che – quale che sia lo strumento, DDL semplificazione, legge delega fiscale o altro – si ridia slancio ai lavori e si proceda ad approvare un nutrito capitolo di misure di semplificazione fiscale che sono già note: forse non sono di grande impatto mediatico, ma sono l'avvio concreto di un percorso virtuoso di snellimento burocratico.

Tra le varie misure di semplificazione che abbiamo sostenuto (tra cui l'abrogazione della responsabilità solidale fiscale, la semplificazione degli elenchi Intrastat, la semplificazione delle procedure di rimborso e così via) mi limito qui a rimarcare la necessità di semplificare l'area di operatività dei sostituti di imposta che, quali esattori dello Stato, sostengono costi annuali per gli adempimenti relativi alla tassazione dei dipendenti. Secondo uno studio condotto da un gruppo di imprese associate, appartenenti a settore merceologici diversi, il costo sostenuto annualmente dalle imprese per le attività di sostituto di imposta varia, a seconda dell'impresa, tra i 50 e i 150 euro per dipendente. Il divario dipende dal numero dei sostituiti, dalla scelta di esternalizzare o meno tale attività, dalla localizzazione geografica. Sarebbe opportuno avviare una semplificazione incisiva ed una unificazione delle modalità di effettuazione delle ritenute, onde evitare aggravii ingiustamente onerosi (basti pensare alla diversa tempistica e al diverso numero di rate con cui si prelevano le addizionali comunali e regionali IRPEF, a cui si aggiunge, peraltro, l'onere della ricerca sui siti internet di ciascun comune di residenza dei dipendenti dell'aliquota corretta da

applicare; oppure, basti pensare alla complessità dei calcoli che il sostituto deve operare per effettuare la tassazione provvisoria del TFR o delle indennità equipollenti).

Infine, riteniamo importantissimo e fondamentale che si dia attuazione alla delega nella parte in cui si dispone la “**Misurazione dell’evasione fiscale**”, prevedendo la redazione di un rapporto annuale che stimi il *tax gap*, l’ammontare dell’evasione per tutte le principali imposte e ne analizzi l’andamento, utilizzando criteri trasparenti e stabili nel tempo. Conoscere le articolazioni del fenomeno è il primo passo per adottare strumenti di contrasto mirati ed efficienti, nell’ottica – come ho detto - di migliorare le strategie e di abbandonare quelle strade che comportano solo maggiori costi per le imprese e per chi deve effettuare i controlli, senza dare alcun contributo in termini di reale lotta all’evasione.

E’ fondamentale anche la destinazione dei proventi derivanti dalla lotta all’evasione alla riduzione del prelievo sulle imprese, sia per ridurre l’insopportabile carico fiscale, sia per ristabilire fiducia. Non si può infatti dimenticare quanto la compliance fiscale sia disincentivata dalla convinzione diffusa nel Paese di sostenere gli sprechi senza limite della spesa pubblica. Ricordo, sul punto, la necessità di coordinare le previsioni della legge delega relative all’istituzione di un Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale, alimentato dai proventi dell’evasione e dalla riduzione delle *tax expenditures*, con le nuove ed analoghe previsioni in merito della legge di stabilità 2014. Tra tante previsioni con lo stesso obiettivo, speriamo che sia riesca effettivamente a raggiungere risultati concreti.

La delega affida il miglioramento dell’equità del sistema fiscale anche alla revisione del catasto. Si tratta di un intervento essenziale, ma non realizzabile in tempi brevi; l’Agenzia delle Entrate ha dichiarato che occorrono non meno di 5 anni per attuarla. La revisione deve toccare anche gli immobili d’impresa, evitando l’ampliamento in atto delle rendite degli immobili di impresa attraverso l’inclusione di determinate tipologie di macchinari e impianti.

Altro tema delicato affrontato dalla delega è quello della fiscalità ambientale. Condividiamo l’obiettivo di preservare e garantire l’equilibrio ambientale anche attraverso forme di fiscalità ma, nell’attuare tale principio, devono essere scongiurate duplicazioni impositive a carico di quelle imprese che già sono soggette al sistema di scambio a pagamento di quote di emissioni di CO<sub>2</sub> (C.d. *Emission Trading*).

Positivo anche l’intervento previsto dalla delega in materia di razionalizzazione delle *tax expenditures*, a condizione però che le relative risorse siano destinate a riduzione del prelievo sui fattori produttivi. Come più volte affermato dal presidente Squinzi “di incentivi si può vivacchiare ma di tasse si muore. L’impresa italiana fa volentieri a meno dei primi pur di vedere tagliate le seconde”.

Infine, sono positivi i principi che preannunciano interventi diretti a migliorare il rapporto fisco contribuenti, come quelli che, in un’ottica di reciproca utilità per entrambe le parti, sono volti all’introduzione di sistemi di cooperazione e collaborazione rafforzata nella determinazione dell’imposta; a rivedere la disciplina degli interpelli dandole maggiore omogeneità anche al fine di eliminare quelli inutili; e all’attuazione del regime del gruppo IVA (istituto previsto dall’articolo 11 della direttiva 2006/112/CE), quale strumento di semplificazione.

Su tutti i temi che ho pur rapidamente citato – di cui è evidente l’ampiezza e la complessità - Confindustria è a disposizione del Governo e del Parlamento con la propria capacità di proposta e con le riflessioni ad oggi continuamente affinate, nel lungo periodo di gestazione della legge delega, anche grazie al confronto con le altre associazioni rappresentative delle imprese.



## 5. Questioni organizzative e gestionali

Prima di concludere mi soffermo brevemente, come richiesto, sulle questioni organizzative e gestionali, limitandomi a sottolineare l'importanza, anche sulla scia delle indicazioni delle istituzioni internazionali, di attribuire all'amministrazione un grado adeguato di potere e di autonomia per lo svolgimento dei propri compiti, ma temperandolo attraverso un sistema di controlli e di informazioni che garantisca che tale potere ed autonomia siano gestiti in maniera trasparente, imparziale ed *"accountable"*. Faccio due esempi.

Il primo riguarda l'assetto istituzionale.

Nella nostra amministrazione le funzioni fiscali sono frazionate e gestite separatamente da diversi soggetti: il Dipartimento delle finanze e tre distinte Agenzie fiscali (Entrate, Dogane e Demanio), cui si aggiungono il corpo militare della Guardia di Finanza, Equitalia SpA, e la SOGEI, mentre nella maggioranza dei paesi industrializzati la responsabilità della funzione fiscale è assegnata ad un unico ente (semi)autonomo che riporta al governo.

Ora, il sovrapporsi di tanti diversi soggetti con funzioni non sempre chiaramente separate comporta qualche rischio: in termini di maggiori costi e minore efficienza organizzativa, di possibili duplicazioni e sovrapposizioni di attività, ma anche di scarsa trasparenza per l'impossibilità di disporre di dati completi e coerenti sull'efficienza della gestione a causa dei diversi criteri di registrazione dei dati adottati dai vari soggetti (come peraltro segnalato dalla Corte dei Conti), o di effettuare confronti e *benchmarking* internazionali. Si tratta di un tema delicato, ma che va approfondito e affrontato.

Il secondo esempio riguarda l'individuazione degli obiettivi strategici, cioè le modalità di misurazione della performance dell'amministrazione, che condizionano anch'esse il rapporto fisco – imprese.

L'Italia ha avviato un meritevole processo, che forse può essere ancora rafforzato, per passare dagli obiettivi utilizzati in passato – espressi in termini di mero recupero di gettito - a obiettivi più sostanziali di aumento dell'adempimento spontaneo (la cosiddetta compliance).

Si tratta di una differenza sostanziale, che incide fortemente sulle modalità di azione dell'amministrazione e sul rapporto tra fisco e contribuente. Un obiettivo in termini di mera riscossione di gettito richiede infatti la presenza di un grado elevato di evasione, e paradossalmente disincentiva da parte dell'amministrazione la prevenzione e l'azione di stimolo alla compliance.

Per il contribuente, d'altra parte, un simile obiettivo è identificato con la rincorsa di un gettito di accertamento da parte dell'amministrazione e mina alla base il rapporto di fiducia (con l'ulteriore effetto di dare una giustificazione, seppur non condivisibile, all'evasione).

In un sistema fiscale come il nostro, basato sull'autotassazione, il compito fondamentale dell'amministrazione finanziaria deve essere quello di promuovere la *"tax compliance"*, cioè l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari, cosa che è impossibile fare senza accrescere la fiducia di cittadini e imprese. Bene dunque alcune recenti iniziative che si muovono in questa direzione, come il Progetto Pilota sugli adempimenti collaborativi, che si riallaccia anche alle previsioni della delega. Ma è anche necessaria una ulteriore riflessione sugli indicatori di performance dell'amministrazione finanziaria.

Come ho detto, l'Italia ha fatto passi avanti in questa direzione (nel Rapporto Ocse 2011 era indicato che gli obiettivi di performance della nostra amministrazione erano fissati esclusivamente in termini di recupero di

gettito), ma ancora oggi non adotta gli obiettivi usati in altri Paesi in termini di riduzione del *tax gap* e degli oneri per i contribuenti.

Occorre dunque riflettere sulla possibilità di introdurre gli indicatori raccomandati dall'OCSE e di assicurare che essi si applichino a tutti i soggetti cui sono affidate funzioni fiscali.

Per fissare obiettivi di performance dell'amministrazione di questo tipo, più efficaci e più *friendly*, occorre peraltro disporre di dati pubblici "disaggregati" sulle imposte accertate, contese, pagate e riscosse, che consentano di distinguere meglio le diverse fasi dell'inadempienza fiscale lungo quello che adesso è un continuum che va dall'errore non intenzionale alla frode. Anche per questo, come ho detto, guardiamo con grande favore all'attuazione della delega per la parte relativa alle metodologie di analisi dell'evasione.

## **6. Alcune conclusioni**

Confindustria ha sostenuto con forza l'iter del disegno di legge delega fiscale, anche nei momenti più difficili.

Riteniamo sia un provvedimento fondamentale che - nonostante sia a parità di gettito e dunque non incida sul livello complessivo del prelievo - contiene obiettivi essenziali in termini di rispetto, semplificazione, trasparenza: come detto, i capisaldi di un cambiamento che aspettiamo da anni e che adesso si può realizzare.

Non si tratta di temi nuovi. E dunque, più che ricette nuove e sorprendenti, occorre serietà, coerenza e determinazione nell'adottare ora le misure necessarie, con l'obiettivo finale di restituire equilibrio al rapporto tra Stato e contribuenti e di garantire un'iniezione salutare di fiducia al sistema prima che sia troppo tardi.

Ora tocca al Governo e alla politica.

Ma – scusate la brutalità - non prendiamoci in giro.

Da quindici anni nello Statuto del contribuente sono stati fissati principi a tutela del contribuente, non poi così dissimili lontani da quelli di cui parliamo oggi: la chiarezza e trasparenza delle disposizioni tributarie (art.2), il divieto di retroattività (art.3), la tutela dell'affidamento e della buona fede (art. 10), le garanzie del contribuente in caso di controlli e così via.

Tutti principi che oggi sono sistematicamente violati. In quasi ogni legge fiscale che viene proposta dal Governo e approvata dal Parlamento. Ebbene, la civiltà giuridica comincia anche da qui e senza di questo non c'è possibilità di un sereno rapporto tra fisco e contribuenti.

Facciamo in modo che non accada lo stesso alla delega fiscale.