

## UN NUOVO SCUDO FISCALE ?

Negli ultimi tempi, soprattutto a seguito della necessità di reperire nuove risorse finanziarie con cui fronteggiare l'emergenza del terremoto in Abruzzo, sono stati sempre più frequenti i richiami al cosiddetto "scudo fiscale", cioè a quei provvedimenti finalizzati a far rientrare nel territorio nazionale (rimpatrio) o a consentire la permanenza all'estero (regolarizzazione) di attività di natura finanziaria detenute fuori dal territorio italiano in violazione della normativa sul monitoraggio fiscale.

In verità anche a livello internazionale, per la necessità di fronteggiare la crisi economica attualmente in atto, nell'ambito della riunione del G20 dello scorso febbraio si è sviluppato un forte interesse da parte di diverse nazioni sulla opportunità di emanare una manovra comune, sia per contrastare il fenomeno dei paradisi fiscali e dei Paesi a tassazione agevolata, sia per favorire il rientro dei capitali (cosiddetto "euroscudo"); in tal contingenza è pertanto tornato di attualità il precedente strumento introdotto in Italia dalla Finanziaria per il 2003 e successivamente modificato ed ampliato dalla legge 21 febbraio 2003 n° 27, che ha convertito il D.L. 24 novembre 2002 n° 282.

Appare opportuno pertanto effettuare una breve disamina dei contenuti, e soprattutto degli effetti dello "scudo italiano" del 2002, per rilevarne i pregi ed i difetti rispettivamente da valorizzare e da eliminare nell'ambito del dibattito, soprattutto in sede europea.

Partendo dai primi, è innegabile il grande appeal riscosso dal provvedimento, che ha fatto rimpatriare o regolarizzare capitali illegalmente esportati all'estero negli anni precedenti per oltre 54,6 miliardi di euro: la cifra corrisponde a più del 4% del PIL italiano e, in ragione dell'aliquota del 2,5% prevista dallo scudo come "prezzo" per assicurare l'anonimato, ha determinato per l'erario un incasso record di 1,1 miliardi di euro. Tale exploit ha indotto il governo a riaprire i termini per la sanatoria, anche se a condizioni meno vantaggiose per gli esportatori di denaro all'estero, da cui sono derivati oltre 18 miliardi di ulteriori capitali con 700 milioni di nuove entrate tributarie.

Non sembra si possano ravvisare, al di là di tale indubbia performance numeraria (tra rimpatri e regolarizzazioni i volumi di capitali interessati sono stati infatti pari a 73,1 miliardi di euro) altri significativi fattori di carattere positivo, anche se secondo il ministro Tremonti (padre dello scudo), "il dato sul rientro dei capitali, per la sua dimensione, che integra le stime più positive, è un forte segnale di fiducia nell'economia italiana. Esso, ancorché parziale, costituirà certamente un ulteriore supporto alla crescita economica del Paese. E' un successo del governo, è un ritorno alla legalità". (1).

Paradossalmente, proprio l'enorme successo – in termini finanziari – dell'operazione, consente di mettere a nudo in maniera netta e precisa i suoi limiti ed i suoi risvolti negativi.

Un primo aspetto, dal ministro Tremonti collegato ad un valore etico, quello del "ritorno alla legalità", a ben guardare opera invece in senso contrario; come osservato infatti dal Fondo monetario internazionale nel suo rapporto sull'Italia dell'ottobre 2002, al di là dei benefici del breve periodo, lo scudo può alimentare aspettative future di condoni fiscali, così rendendo più appetibile l'evasione, con i conseguenti effetti negativi sul gettito di lungo periodo. Inoltre il provvedimento di sanatoria – come ha sottolineato Hans Werner Sinn, Presidente dell'IFO, l'autorevole istituto di ricerca di Monaco di Baviera, "... non permette di risalire alle fonti del denaro sporco cogliendo in flagrante i responsabili" e crea al contrario, "... l'aspettativa che sia possibile operare in nero, tanto prima o poi c'è una sanatoria". (2).

(1) "La Repubblica", 26 ottobre 2002, pag 25;

(2) Intervento al Seminario Ambrosetti di Cernobbio del 9 marzo 2002

Insomma, anche autorevoli e disinteressati organismi d'oltre confine hanno subito individuato il pericolo rappresentato dalla ulteriore fuga dalla legalità, spacciata al contrario come “ritorno alla legalità”.

Ma è sul secondo aspetto ( di carattere più squisitamente economico), e cioè quello dell'ulteriore supporto alla crescita economica del Paese - dal ministro Tremonti attribuito allo scudo fiscale - che il provvedimento è venuto completamente meno.

L'ammontare della massa finanziaria interessata, se immessa sul mercato italiano, avrebbe infatti sicuramente rappresentato un grosso volano di crescita per l'economia, grazie alla forte spinta agli investimenti derivante dai capitali rimpatriati. Pur senza tener conto dei capitali “regolarizzati” (che non hanno fatto materialmente rientro in Italia), pari a 29,872 miliardi di euro (3), la massa di quelli “rimpatriati” - pari a 43,228 miliardi di euro (3) - è stata tale da poter innescare comunque un circolo virtuoso senza eguali in Europa.

Le aspettative del ministro dell'Economia sono state invece clamorosamente disattese; basta infatti consultare i dati ufficiali di crescita del PIL in Italia e nei principali Paesi di Eurozona per averne contezza:

	ITALIA	FRANCIA	GERMANIA	G. BRETAGNA	SPAGNA
	%	%	%	%	%
2004	1,1	1,7	1,1	3,2	3,1
2005	0,0	1,3	0,8		2,6
2006	2,0	1,3	2,5	1,5	3,5

I dati sopra esposti evidenziano in maniera inequivocabile che, pur in una situazione generale di contrazione dell'economia, tutte le altre principali nazioni europee hanno comunque fatto meglio dell'Italia; e ciò senza minimamente beneficiare di una immissione così massiccia di capitali nella propria economia, immissione che al contrario avrebbe dovuto “far volare” l'economia italiana.

La realtà che traspare dalle cifre è allora molto diversa da quella immaginata dal ministro Tremonti: cioè solo una piccola parte dei capitali – talune stime parlano del 10% - è andata a rinforzare le liquidità aziendali. Eccettuata poi una quota destinata a beni di lusso ed una ad investimenti immobiliari (specie questi ultimi divenuti beni rifugio dopo l'11 settembre ed il crollo delle borse), che ha contribuito tra l'altro a far lievitare i prezzi del relativo mercato in maniera anomala, la parte più cospicua dei capitali, dopo essere stata “lavata” con il pagamento del conveniente 2,5% del suo valore, ha fatto infatti ritorno alle destinazioni originarie, dove proficuamente continua ad essere detenuta ed impiegata, con buona pace delle sbandierate aspettative di fiducia verso l'azione del governo e di ritorno alla regolarità fiscale.

Il provvedimento legislativo infatti non obbligava i contribuenti a mantenere in Italia i capitali rimpatriati, né vietava alle banche italiane, presso le quali erano stati depositati tali capitali, di effettuare investimenti in attività estere ( ad onor del vero era anche prevista la possibilità di sottoscrivere, per un importo pari al 12% delle attività rimpatriate, titoli di Stato, ma non risulta che tale opzione sia stata molto gettonata).

D'altra parte, alcuni ricorderanno le proteste iniziali delle banche svizzere, che temevano di perdere, con il rientro dei capitali in Italia, la propria ricca clientela, specie di provenienza lombarda.

(3) “Il Sole 24 Ore”, 4 marzo 2008, pag. 6.

Poi, le proteste si sono acquisite e sulla stampa sono apparse notizie sull'apertura, specie a Milano, di uffici da parte delle predette banche per offrire consulenza ai propri clienti.

Non occorre molta fantasia per immaginare in qual modo le banche abbiano indirizzato la loro clientela. Sicuramente avvantaggiate dal loro consolidato know how in materia di servizi bancari/finanziari, nettamente superiore a quello in possesso degli istituti di credito italiani, esse hanno potuto alimentare nei mesi successivi il cosiddetto "rimbalzo", determinato dal ritorno in Canton Ticino e regioni limitrofe di molti italiani pentiti del rientro in Italia.

Inoltre non è stato difficile per le banche sottolineare la convenienza della modalità del "rimpatrio", molto più anonima rispetto a quella della "regolarizzazione" presso una filiale estera. Con la prima infatti si veniva allo scoperto una sola volta "dichiarando" gli importi rimpatriati alla Banca d'Italia, l'istituto di credito detentore delle somme fungeva da sostituto d'imposta verso il Fisco versando il 2,5% ed il cliente restava nell'anonimato; la seconda modalità richiedeva invece la segnalazione all'Amministrazione finanziaria delle somme detenute, e la successiva compilazione annuale del "quadro RW" del modello di dichiarazione dei redditi.

Così, in conclusione, la maggior parte dei capitali, una volta formalmente rientrati in Italia, effettuava il percorso inverso verso le banche originarie: e sulla decisione di far restare i propri capitali in Italia per investirli non sembra aver avuto un peso significativo nemmeno la legislazione di favore introdotta in tema di "falso in bilancio" dal D.Lgs 11 aprile 2002 n° 61, che pure ha pressochè neutralizzato il rischio di indagini sul fronte societario per gli amministratori che optavano per il rientro dei capitali in Italia. Per contro, sul ritorno dei capitali all'estero non sembra aver negativamente influito qualche timore di allentamento del segreto bancario, da sempre baluardo dei paesi a fiscalità privilegiata.

Alla luce dell'esperienza del 2002, quali sono dunque le prospettive per il futuro, tenuto conto del fatto – già ricordato – che a livello di G20, dopo la forte presa di coscienza della necessità di contrastare l'accumulo di disponibilità finanziarie presso i paradisi fiscali, va sempre più prendendo corpo l'idea di riportare "a casa" tali capitali, adottando strumenti legislativi che si muovano su una architettura condivisa tra i vari Paesi nelle sue linee fondamentali ?

Sulla stampa sono già apparse ipotesi di rientro che interesserebbero Francia e Gran Bretagna e che dalle prime indiscrezioni sembrerebbero far leva più sulla deterrenza (mantenimento della possibilità di accertamento da parte degli uffici fiscali e rimessione in termini dei contribuenti per i loro adempimenti fiscali) che non sulla forte incentivazione dell'amnistia fiscale. Un trattamento dunque (ovviamente ancora tutto da verificare), che sembra preannunciarsi molto più deciso ed incisivo rispetto a quello dello scudo italiano del 2002, e ciò sicuramente alla luce della crisi economica in atto e delle forti tensioni sociali (vedi soprattutto i brevi sequestri dimostrativi effettuati in Francia nei confronti di alcuni manager), che costituirebbero un "terreno di coltura" poco propizio per i paradisi fiscali.

Preliminarmente dovrà essere chiarito in maniera esplicita che l'ipotizzato euroscudo fiscale solo in via secondaria potrà avere il compito di "fare cassa"; in via principale infatti esso dovrà costituire un momento, sia pure non trascurabile, di una più ampia ed incisiva strategia che miri a rendere a livello internazionale sempre meno saldo il principio del segreto bancario e sempre più forte la cooperazione nel campo fiscale, in modo da far divenire gradualmente sempre meno conveniente la detenzione di capitali all'estero. Solo con tali premesse il varo di un euroscudo risponderrebbe alla apprezzabile logica di costituire una cerniera volta a facilitare il passaggio tra due diverse modalità di concepire e gestire la fiscalità internazionale.

Il cammino sarà sicuramente lungo, anche a causa delle forti convenienze economiche ritraibili dai paesi che attuano la fiscalità privilegiata, ma va osservato che più di uno scricchiolio in verità si è registrato negli ultimi tempi su tale fronte; è significativo inoltre che da parte di diverse nazioni di maggior peso politico si stia facendo sempre più forte l'esigenza di una rideterminazione delle regole che disciplinano la gestione della fiscalità internazionale e l'accesso alle varie informazioni.

Probabilmente l'offerta di contropartite economiche interessanti a tali paesi potrebbe contribuire ulteriormente all'apertura dei confini ed in tal caso un euroscudo fiscale potrebbe assumere un valore ancora più significativo per le varie economie, ovviamente anche per quanto riguarda i sottili aspetti di cassa.

Per quanto riguarda l'Italia, le cui stime riferiscono di una giacenza estera compresa tra 500 e 600 miliardi di euro, i principi da applicare - sempre nel rispetto di quelli generali di carattere internazionale - non dovrebbero discostarsi dai seguenti:

- 1) Occorrerebbe innanzitutto prevedere una unica modalità di rientro, quella del "rimpatrio" materiale dei capitali in Italia, non riproponendo la "regolarizzazione", che nella edizione del 2002 consentiva il permanere all'estero di capitali ed attività;

- 2) L'aliquota del prelievo fiscale - e questo è sicuramente un punto delicato - dovrebbe essere adeguatamente elevata rispetto al più che generoso 2,5% del 2002, tra l'altro chiaramente improponibile in paesi come la Germania e la Francia. Va ricordato infatti al riguardo che il precedente scudo fiscale adottato in Germania prevedeva una aliquota superiore al 20% - circostanza che ha però determinato il flop dell'operazione sotto il profilo delle adesioni e, conseguentemente, degli incassi - per cui anche ipotesi di aliquote elevate vanno opportunamente riconsiderate e valutate.

Quanto alla Francia, le cui stime sui capitali detenuti in paesi a fiscalità privilegiata parlano di circa 100 miliardi di euro, è notorio l'atteggiamento fortemente diffuso di contrarietà a qualsiasi forma di amnistia fiscale, che la "Revue de droit fiscale" ha paragonato ad una "forma edulcorata del traffico delle indulgenze". Tra l'altro, i recenti provvedimenti che hanno introdotto tagli alle tasse per i redditi più elevati hanno comprensibilmente generato un generale malumore.

In tale quadro quindi, in una visione comparata delle diverse esigenze, nazionali e non, si ritiene che l'aliquota dovrebbe oscillare tra l'8% ed il 12%;

- 3) Sarebbe poi necessario favorire il più possibile l'impiego dei capitali in Italia, da un lato scoraggiando il loro ritorno sic et simpliciter all'estero con libera destinazione a qualunque scopo, e dall'altro prendendo in esame la possibilità di qualche incentivo nel caso di impiego in titoli/strumenti finanziari italiani. Tale ultima circostanza consentirebbe di superare sia le perplessità della UE in ordine alla introduzione di un "obbligo di reimpiego", sia la improbabile e velleitaria previsione dello scudo 2003 che rimetteva alla libera volontà dei fruitori la possibilità di impiegare in titoli di Stato parte dei capitali rientrati.

Si potrebbe pertanto ipotizzare uno "sconto" sull'aliquota, nell'ordine di uno-due punti, per coloro che investono i capitali rimpatriati in titoli e strumenti finanziari italiani, tenendoli ivi impegnati per almeno dieci anni;

- 4) Se poi dall'impiego di tali capitali in Italia, oltre alla soluzione delle esigenze del terremoto in Abruzzo, si volessero far discendere anche effetti più diretti ed immediati nella vita delle aziende - contribuendo ad alleggerire il problema della carenza di liquidità, tanto avvertito dalle imprese - lo stesso "sconto" potrebbe essere attribuito a coloro che investono i capitali rimpatriati in una serie di strumenti (azioni, obbligazioni, quote di società, etc...), predefi-

niti ed enunciati in maniera precisa ed inequivocabile.

Il maggior rischio connesso a tali impieghi, rispetto alla sottoscrizione di titoli di Stato o di altri strumenti similari, potrebbe essere bilanciato prevedendo un dimezzamento (e quindi la riduzione a cinque anni) del periodo minimo di permanenza nell'investimento.

E' superfluo sottolineare che le prospettate ipotesi di investimento decennale e quinquennale devono essere supportate da puntuali e stringenti monitoraggi e dalla previsione di sanzioni severe e di facile ed immediata applicazione.

In tal modo infatti si potrebbe tentare di dare al nuovo scudo fiscale, oltre alla consueta e reiterata veste del premio all'evasione (che tanto fa arricciare giustamente il naso a francesi e tedeschi), anche una configurazione sociale ed economica di cui il Paese in questo particolare momento ha necessità.

Ma ciò da solo ovviamente non potrà bastare per restituire ai cittadini onesti la garanzia del rispetto della legalità, se non verrà accompagnato da una seria politica di condanna dell'evasione fiscale e di adozione di provvedimenti e comportamenti conseguenti, capaci in ultima analisi di ricondurre gradatamente il nostro Paese in un ambito di credibilità fiscale che al momento anche gli altri partner europei stentano ad attribuirci.