

Comma n.6 - Relazione del Segretario di Stato per le Finanze

Eccellentissimi Capitani Reggenti,

Gabriele Gatti

Onorevoli Consiglieri,

ho l'onore di anticipare ed illustrare oggi le linee guida della riforma tributaria, oltre agli interventi strutturali correlati (i.e., dogane) che la Segreteria di Stato per le Finanze sta elaborando in attuazione degli obiettivi programmatici di Governo.

Il Congresso di Stato ha avviato nel marzo 2009 un progetto obiettivo volto a riformare l'attuale impianto normativo relativo all'imposta generale sui redditi mediante la realizzazione di un testo unico. Nell'ambito di tale progetto è stato nominato un gruppo di lavoro al quale è stato affidato il compito di elaborare delle ipotesi di intervento partendo da una ricognizione della normativa esistente. Il punto di partenza nell'ambito del progetto obiettivo era rappresentato dall'esigenza di aggiornare un impianto normativo concepito nel 1984, che seppure nel corso degli anni sia stato oggetto di diversi interventi emendativi, ha mantenuto l'impostazione originaria divenuta non più corrispondente ad un sistema economico che è mutato profondamente nel corso di questi 26 anni.

A seguito dell'avvio del progetto si sono susseguiti importanti eventi che hanno mutato ulteriormente lo scenario economico sammarinese:

- Nel corso del 2009 gli effetti della crisi economica globale si sono manifestati anche sull'economia sammarinese: il generale rallentamento degli scambi si è tradotto in una contrazione della domanda per i servizi ed i prodotti offerti dalle imprese sammarinesi in particolare dall'estero. Ciò ha comportato un calo della produttività ed ha inciso negativamente sul gettito derivante dal comparto.
- Nel corso del 2009 la Repubblica di San Marino, a seguito degli orientamenti adottati nell'ambito del G20, ha deciso di accelerare il proprio percorso verso la cooperazione in materia fiscale internazionale al fine di essere ricompresa nella lista delle c.d. giurisdizioni cooperanti. Tale scelta ha portato alla sottoscrizione ad oggi di 23 accordi (fra DTA e TIEA) basati sul Modello OCSE 2005.
- Nel corso del 2009, la Repubblica di San Marino ha accelerato il proprio processo di allineamento agli *standard* internazionali in materia di antiriciclaggio e lotta al finanziamento del terrorismo. Gli sforzi fatti hanno permesso l'uscita dalla procedura rafforzata imposta dal Moneyval ed il superamento positivo delle prime valutazioni in sede GAFI.

- Al fine di rendere effettiva l'applicazione degli accordi internazionali di cooperazione fiscale è stato modificato l'articolo 36 della LISF inerente il segreto bancario allo scopo di rendere possibile un effettivo scambio di informazioni sulla base degli *standard* OCSE.
- Nel corso della primavera 2009, nell'ambito della trattativa per la stipula di un accordo di collaborazione in materia finanziaria fra la Repubblica di San Marino e la Repubblica italiana, si è riaperta la trattativa per la modifica della convenzione contro le doppie imposizioni, firmata a Roma nel 2002 e mai entrata in vigore.
- Nel giugno del 2009, le due delegazioni hanno parafato un testo finale che al momento è in attesa di essere sottoscritto.
- La Repubblica Italiana ha varato in settembre il c.d. "Scudo Fiscale TER", a seguito del quale si è registrata una fuoriuscita di capitali dalla Repubblica di San Marino verso la Repubblica italiana con una importante flessione della raccolta del sistema bancario.

Com'è noto, fino ad appena un anno fa la Repubblica di San Marino ha attratto numerosi investitori esteri, in particolare italiani, sulla base di due importanti prerogative: un sistema fiscale concorrenziale, con particolare riferimento alle più importanti economie europee ed una marcata riservatezza sia per gli investimenti sul settore finanziario che su quello imprenditoriale.

In un contesto internazionale di crisi economica che vede i principali Paesi industrializzati mettere in atto forti misure per arginare la fuga di capitali e recuperare gettito fiscale, il modello economico sammarinese tradizionale risulta decisamente inadeguato e rischia di portare verso un isolamento rispetto che ad una maggiore integrazione.

Non voglio qui soffermarmi sulla campagna mediatica negativa e talvolta addirittura diffamatoria della nostra amata Repubblica, o sugli episodi di "frizione" nei rapporti con la vicina Italia, ma su un dato di fatto: Il nostro sistema economico deve essere riformato e reso compatibile e aperto all'economia mondiale.

È evidente quindi che nonostante l'attuale sistema fiscale sammarinese resti ancora competitivo, di fatto questo da solo non può più garantire per il futuro una valida forma di attrazione degli investimenti stranieri come in passato. L'inasprimento, a livello internazionale, delle misure volte a contrastare l'evasione fiscale e più in generale la fuga di capitali, stanno incidendo concretamente sulle scelte di quegli imprenditori che intendono valutare investimenti all'estero.

In questo contesto, un Paese come San Marino che sta intraprendendo un percorso verso una maggiore trasparenza e integrazione della propria economia con le più importanti economie internazionali, al fine di attrarre nuovi investimenti deve poter offrire un sistema fiscale competitivo ma sostenibile sotto il profilo dei rapporti internazionali, rivolto in particolar modo ad investitori che intendono stabilire in territorio sammarinese attività reali e sostanziali, non costituite al mero fine di sottrarsi all'imposizione fiscale del Paese di provenienza. Occorre quindi predisporre un sistema fiscale competitivo con riferimento alla base imponibile piuttosto che alle aliquote nominali che premia maggiormente quelle forme di investimento che possono contribuire alla crescita del nostro sistema economico.

Anni e anni di prosperità basata sulle due semplici prerogative che ho appena citato: la riservatezza e la competitività fiscale hanno reso il nostro sistema economico vetusto, rigido e di fatto chiuso alle nuove forme e opportunità di investimento che nel corso degli ultimi anni si sono sviluppate a livello internazionale. È un dato di fatto che il nostro Paese ha perso nel corso degli ultimi 10 anni delle opportunità importanti.

Ho appreso senza commentare dalla stampa locale, forti critiche al Governo per la mancanza di un progetto economico, per la mancanza di una "visione" di sistema o meglio di una "ricetta per uscire dalla crisi". Onorevoli colleghi, se in quest'aula qualcuno è convinto che esista una ricetta farebbe meglio a disilludersi immediatamente perché in campo economico le ricette non esistono, esistono solo le azioni e le conseguenze positive o negative che da esse derivano.

Mentre sulla stampa si sono sprecati negli ultimi mesi gli interventi di chi chiede soluzioni pronte, la Segreteria per le Finanze assieme ad un *pool* di tecnici ha lavorato intensamente per impostare un progetto di riforma tributaria che va oltre gli obiettivi del progetto avviato appena un anno fa e intende gettare basi concrete per il rilancio della nostra economia. Va però detto che la leva fiscale è un importante strumento di politica economica ma non è certo l'unico. Il rilancio del Paese passa attraverso una fiscalità diversa in grado di garantire risorse adeguate allo Stato e nel contempo favorire gli investimenti e le relazioni economiche, ma deve necessariamente essere assistita anche da interventi strutturali sull'economia: il mercato del lavoro, la regolamentazione del sistema finanziario, le regole per l'esercizio dell'attività d'impresa, lo stato sociale, sono aree di intervento che non possono essere immuni da un processo di riforma generale.

Sulla base delle considerazioni sin qui esposte, il Governo ha fatto proprio l'orientamento espresso dal Gruppo di Lavoro di abbandonare la logica iniziale di riforma incentrata su un aggiornamento dell'impianto normativo IGR e di andare piuttosto verso una riforma tributaria complessiva. Tale

impostazione è emersa anche in un'altra importante sede tecnica di confronto costituita in seno alla Segreteria per le Finanze e coordinata dal Prof. Piergiorgio Valente, nata dall'esigenza di adeguare il nostro sistema fiscale agli accordi internazionali contro le doppie imposizioni, sottoscritti e in corso di negoziazione.

Il nuovo punto di partenza è mettere in campo quegli interventi necessari al nostro sistema economico per recuperare competitività in misura sostenibile, e quindi compatibile con il percorso verso la trasparenza promosso da questo Governo.

Lo scopo della presente relazione è quello di anticipare le linee guida di questa riforma che vedrà il suo avvio con la presentazione a quest'aula, nel corso della prossima seduta Consigliare, di un progetto di legge complessivo e avviare sin da subito un primo dibattito.

Come ho detto, l'impostazione di base dell'elaborazione di un "testo unico" viene abbandonata a favore di una riforma impostata su di una legge quadro che traccia i contorni legislativi e delega ad atti normativi secondari le implementazioni regolamentari. Questa nuova impostazione permetterà di raggiungere un importante obiettivo: avviare la riforma sulla base di un percorso tracciato e predeterminato sfruttando la flessibilità offerta dalla delega legislativa per portare avanti le singole fasi senza attendere i tempi altrimenti necessariamente più lunghi della predisposizione e del conseguente *iter* legislativo di un testo unico.

La riforma tributaria che proporremo avrà notevoli impatti sull'economia sammarinese e per questo non vogliamo in nessun modo sottrarci ad un necessario confronto tecnico e politico. A questo proposito verranno messe in campo le seguenti importanti azioni:

- Il disposto all'interno del progetto di legge che i decreti delegati varati dal Governo in attuazione delle linee guida debbano essere sempre accompagnati da una relazione tecnico/finanziaria illustrativa degli effetti delle norme emanate anche sotto il profilo della sostenibilità rispetto alle esigenze della finanza pubblica;
- La previsione all'interno del progetto di un esame dei decreti, preliminare alla presentazione al Consiglio Grande e Generale per la loro ratifica, in seno alla **Commissione Consiliare Permanente Finanze, Bilancio e Programmazione; Artigianato, Industria, Commercio; Turismo, Servizi, Trasporti e Telecomunicazioni, Lavoro e Cooperazione** la quale esprimerà un parere preventivo;
- L'avvio da parte della Segreteria di Stato per le Finanze di una pubblica consultazione del disegno di legge quadro e dei provvedimenti normativi secondari, che resterà attiva sino al

termine dell'*iter* legislativo e permetterà di prendere visione di commenti e osservazioni che chiunque potrà presentare;

- Una serie di confronti tecnici con tutte le associazioni di categoria, le associazioni sindacali e i partiti dell'opposizione tesi a esaminare eventuali proposte di modifica o implementazione.

Proprio in relazione a quest'ultimo punto, in considerazione dell'attuale contesto economico dettato da incertezza, è evidente come il Paese necessiti che la Politica abbandoni i retaggi, i vecchi attriti o le posizioni di principio e si impegni in un confronto costruttivo. Maggioranza e Opposizione devono essere in grado, nel rispetto dei ruoli, di confrontarsi proficuamente nell'interesse di un obiettivo di rilancio economico che non può non essere condiviso da tutti. A questo proposito sono a rivolgere un invito all'opposizione ad un confronto sulla sostanza dei provvedimenti assicurando fin d'ora la massima disponibilità nel prendere attentamente in considerazione ogni proposta di emendamento.

Eccellentissimi Capitani Reggenti,

Onorevoli Consiglieri,

sulla base delle premesse sin qui illustrate vado ad esporre ora i caratteri essenziali della riforma tributaria.

Il progetto di legge che sarà presentato al Consiglio per l'esame in prima lettura sarà suddiviso in quattro parti essenziali:

- **Norme quadro per la riforma del sistema fiscale;**
- **Interventi strutturali emendativi della Legge 13 Ottobre 1984 n. 91 (Imposta generale sui redditi);**
- **Norme quadro per la revisione dell'imposta sulle merci importate (monofase);**
- **Norme quadro per l'implementazione delle norme in materia di illecito tributario.**

Conformemente a quanto disposto dalla Legge Finanziaria per il 2010 (Legge di Bilancio) ed agli obiettivi del programma economico la Segreteria di Stato per le Finanze, parallelamente al progetto di riforma tributaria ha avviato, con la preziosa collaborazione degli spedizionieri autorizzati

sammarinesi, uno studio di fattibilità relativo alla gestione autonoma delle dogane nel rispetto degli accordi convenzionali con l'Unione Europea.

Com'è noto, l'art. 8 dell'Accordo di Cooperazione e di Unione doganale tra San Marino e l'Unione Europea firmato il 16 dicembre 1991 e in vigore dal 28 marzo 2002 prevede che, per un periodo di cinque anni a decorrere dall'entrata in vigore dell'accordo stesso, la Repubblica di San Marino autorizzi l'Unione Europea ad occuparsi, in nome e per conto della Repubblica stessa, delle formalità doganali ed in particolare dell'immissione in libera pratica dei prodotti provenienti da Paesi terzi destinati a San Marino. Decorso tale periodo il trattato prevede altresì la facoltà, per la Repubblica di San Marino di esercitare, previo accordo tra le parti contraenti, il diritto di espletare autonomamente tali formalità di sdoganamento.

Tale Accordo presenta una serie di vantaggi da considerarsi efficaci e migliorativi rispetto ad altri di possibile attuazione quali, ad esempio, l'accordo EFTA o lo S.E.E. in quanto prevede che le merci sammarinesi vengano considerate alla stregua di quelle comunitarie dando la possibilità alla Repubblica di San Marino di usufruire, senza concludere tutta una serie di Accordi separati, di tutti i benefici delle intese che la stessa Unione Europea ha concluso e concluderà, nel futuro, con qualsiasi altro Paese.

Gli anni intercorsi dalla entrata in vigore dell'Accordo hanno purtroppo dimostrato che l'Italia, prendendosi carico delle operazioni di sdoganamento, non ha probabilmente recepito la funzione, affidatagli dall'Unione Europea, di intermediario doganale per conto e nell'interesse della Repubblica di San Marino, ma l'ha concepita invece quale controllo superiore dell'operatività doganale sammarinese per conto dell'Unione Europea. Tale errata funzione si evince nei rapporti quotidiani tra gli operatori sammarinesi e l'Agenzia delle Dogane, non solo con le evidenti maggiori difficoltà che si riscontrano rispetto al trattamento verso gli operatori italiani, sia di carattere burocratico che tramite il metodo delle "verifiche di iniziativa", ma anche nel non riconoscimento dell'autorità sammarinese nella sfera della propria territorialità anche in ambiti quali sanità, politica agricola, alimentare e forestale, pubblica sicurezza ed altri ancora. E vale altresì la pena ricordare che abitualmente la Agenzia delle Dogane verbalizza e commina pene pecuniarie e sanzioni su merci destinate alla Repubblica di San Marino che dovrebbero essere di stretta pertinenza della Repubblica stessa.

Sono evidenti inoltre i costi penalizzanti, sia in termini diretti che di tempo, di tale sistema che prevede che le merci di Paesi terzi destinate nella Repubblica di San Marino debbano in molti casi (per esempio nel caso delle Dogane italiane non abilitate) essere trasferite, previa operazione e

controllo doganale, a dogana abilitata con nuova operazione e controllo doganale e ulteriore emissione di altro documento doganale per il definitivo trasferimento nel territorio sammarinese ove la merce verrà ulteriormente verificata con intervento della Guardia di Rocca, sommando quindi tre controlli fisici e l'emissione di tre documenti doganali.

Tutto ciò premesso si ritiene opportuno ricordare che i termini previsti dal succitato Art. 8 dell'Accordo di Cooperazione sono scaduti e pertanto vale la pena di riconsiderare la possibilità di effettuare le operazioni doganali direttamente, senza delegare un servizio che costa, oltre che in termini economici, anche e soprattutto in termini di difficoltà burocratiche, di possibili vessazioni che vanno ad incidere sul libero mercato in termini di concorrenza con operatori italiani, ma soprattutto in termini di riservatezza e di salvaguardia degli interessi degli operatori sammarinesi.

La nuova operatività doganale sammarinese potrebbe essere facilmente organizzata seguendo il metodo utilizzato per l'adeguamento al sistema NCTS ove sono stati identificati gli Spedizionieri Autorizzati, nella loro veste di Pubblici Ufficiali della Repubblica di San Marino, quali terminali doganali ovverosia come veri e propri Uffici S.O.T. (Sezione Operativa Territoriale). L'Ufficio Tributario quindi assume la veste di Ufficio Doganale sammarinese che andrebbe a coordinare e controllare l'attività dei propri uffici distaccati presso gli Spedizionieri Autorizzati così come, in Italia, avviene nei confronti dei C.A.D. (Centri di Assistenza Doganale) in procedura domiciliata.

I vantaggi per la Repubblica di San Marino di una gestione accentrata e autonoma delle dogane risulterebbero molteplici:

- ❖ Incameramento dell'intero importo dei dazi doganali senza più versamento, alla Dogana italiana, del 25% (circa 1.500.000,00 euro nel 2008).
- ❖ Gli operatori economici sammarinesi avranno dei costi nettamente inferiori in quanto non dovranno più pagare per operazioni doganali italiane, soste e magazzinaggi, tempi dilatati dalla burocrazia delle dogane italiane.
- ❖ La Repubblica di San Marino sarà libera di decidere la sua politica in conformità alle direttive comunitarie che non sempre coincidono con quelle specificatamente italiane a cui oggi viene impropriamente assoggettata a salvaguardia degli interessi degli operatori italiani.
- ❖ Per la Repubblica di San Marino la autodeterminazione della propria Dogana diventa espressione di indipendenza, immagine, riservatezza e sicurezza nei confronti e a

salvaguardia di quei Paesi e degli operatori commerciali che intraprendono rapporti con gli operatori della Repubblica stessa.

Come detto, l'evoluzione verso un sistema doganale autonomo nell'ambito degli accordi con l'Unione passa necessariamente attraverso una trattativa con la stessa Unione Europea e con una serie di adeguamenti normativi ed organizzativi interni che prescindono dagli aspetti prettamente tributari. A questo proposito, nell'ambito del progetto di riforma non è stata presa in considerazione la materia doganale che seguirà un percorso autonomo e parallelo, necessariamente legato a quanto sarà definito nell'ambito del dialogo con l'Unione Europea.

Norme quadro per la riforma del sistema fiscale

Come ho avuto modo di anticipare la prima parte della legge quadro sarà dedicata al varo di una serie di norme introduttive di elementi di riforma prevalentemente concentrati sull'imposta generale dei redditi ma che in alcuni casi riguarderanno anche l'imposta di registro e l'imposta sulle merci importate.

Gli elementi di riforma definiti dalle norme quadro riguarderanno:

- a. Il reddito d'impresa;**
- b. Il reddito delle persone fisiche;**
- c. Il sistema di dichiarazione e riscossione delle imposte;**
- d. L'accertamento, il contenzioso ed i sistemi deflattivi del contenzioso.**

Elementi di riforma in materia di reddito delle imprese

Un primo gruppo di norme sarà rivolto alla tassazione del reddito delle imprese e all'introduzione di nuovi regimi fiscali al fine di:

- a. sostenere l'imprenditoria esistente, con strumenti fiscali in grado di favorire nuovi investimenti, il consolidamento delle aziende e l'incremento della capacità competitiva;
- b. stimolare le imprese di nuova costituzione, al fine di favorire la nascita di nuove realtà imprenditoriali;

- c. favorire lo sviluppo di nuovi settori dell'economia sammarinese, in aggiunta a quelli tradizionali.

Per sostenere l'imprenditoria esistente e per incrementare la competitività del sistema, la riforma si incentra in particolare su due regimi innovativi rispetto alla attuale impostazione sammarinese: Il regime di deduzione fiscale per il capitale proprio ed il regime del consolidato fiscale, nonché la revisione e sistematizzazione dei vigenti regimi di esenzione delle plusvalenze da cessione di partecipazioni in società residenti ed estere (c.d. regime della *participation exemption*) e di tassazione dei dividendi distribuiti a società residenti da parte di società o enti non residenti.

L'introduzione del regime di deduzione fiscale per il capitale proprio permetterà una maggiore patrimonializzazione delle società attraverso il ricorso al capitale proprio, riducendo l'eccessivo indebitamento e migliorando così la solvibilità. Verranno favorite tutte quelle azioni tese a rafforzare il capitale proprio (accantonamento utili, mantenimento di riserve, aumenti di capitale) attraverso un sistema di deduzione dalla base imponibile degli interessi figurativi (o nominali) calcolati appunto sullo stesso.

Grazie al regime del consolidato fiscale ed alla revisione dell'attuale sistema di *participation exemption* e distribuzione dei dividendi fra imprese del gruppo, verrà favorita una maggiore internazionalizzazione delle imprese sammarinesi in un contesto di trasparenza e compatibilità con gli schemi OCSE. Questi interventi contribuiranno a rendere l'ordinamento giuridico sammarinese un polo di attrazione per la collocazione delle *holdings* da parte dei gruppi multinazionali.

Per stimolare la costituzione di nuove imprese ed investimenti esteri in nuove realtà imprenditoriali sammarinesi la riforma prevede il varo di un c.d. "pacchetto di incentivi" riservati alle nuove imprese che si discosta notevolmente dai tradizionali sistemi di "esenzione" a fronte degli impegni occupazionali degli anni novanta. L'esperienza sammarinese ha dimostrato come tale strumento non abbia sortito l'effetto di garantire un reale sviluppo dell'imprenditoria e come invece abbia inciso oltre misura sul gettito fiscale riducendo le risorse a disposizione dello Stato.

Nell'ambito della riforma verrà previsto, per i primi anni di attività delle imprese (da tre a cinque anni) sulla base di specifici piani di investimento:

- la possibilità di pre-concordare il reddito imponibile;
- la possibilità di dedurre integralmente negli esercizi successivi le eventuali perdite registrate nel periodo senza limitazioni di tempo;

- un particolare sistema di deduzione fiscale per il capitale proprio incentrato sull'incoraggiamento alla costituzione di imprese con un capitale sociale superiore rispetto al minimo previsto dalla legge.

Durante i primi anni di attività delle nuove imprese (la c.d. fase di *start-up*) si concentrano tutte le attività necessarie all'avvio dell'impresa. Rispetto al ciclo di vita di un'azienda la fase di *start-up* è sicuramente la più delicata; è infatti il momento in cui prendono forma le idee e le iniziative dell'imprenditore che deve concretizzare il proprio investimento abbinando una organizzazione efficiente e risorse finanziarie adeguate.

Il contesto economico generale caratterizzato dalla persistente crisi non costituisce uno scenario ideale alla costituzione di nuove imprese. I potenziali imprenditori hanno infatti maggiori resistenze rispetto all'avvio di un'attività ed in particolare hanno un approccio più negativo al normale rischio d'impresa. Per questi motivi la riforma si propone di sostenere le nuove aziende in questa delicata fase di avviamento. Gli incentivi proposti rappresentano più che altro un investimento dello Stato teso a favorire nuove attività imprenditoriali che siano in grado poi di procurare nel tempo maggiore gettito e maggiore occupazione.

Lo sviluppo di nuovi settori dell'economia sammarinese, in aggiunta a quelli tradizionali è un altro punto fondamentale della riforma rivolta al reddito d'impresa maggiore.

Il comparto della ricerca & sviluppo è stato promosso e incentivato nel corso degli ultimi anni nel nostro Paese attraverso specifici provvedimenti legislativi e azioni di promozione a livello internazionale ma ha avuto uno sviluppo inferiore rispetto alle aspettative iniziali. Anche in considerazione degli obiettivi tesi a promuovere la nascita di un polo tecnologico e scientifico la riforma tributaria deve poter prevedere il consolidamento dei regimi fiscali speciali per quelle imprese che intendono concretamente e sostanzialmente investire in tali *assets* ma deve estendersi anche alle attività di gestione dei risultati della ricerca e più in generale delle immobilizzazioni immateriali.

A questo proposito verrà introdotto un regime speciale in base al quale gli utili (o la quota di utili) derivanti dall'utilizzazione delle immobilizzazioni immateriali saranno assoggettati ad imposta in misura agevolata favorendo così l'insediamento in San Marino di imprese operanti nella gestione di marchi, brevetti, licenze d'uso e diritti d'autore. Il regime prevederà maggiori agevolazioni per quelle attività di gestione delle immobilizzazioni per le quali l'attività di ricerca e sviluppo è stata svolta sul territorio sammarinese.

Sempre nell'intento di favorire nuovi investimenti da parte di gruppi multinazionali e di imprese operanti nell'ambito di gruppi internazionali verranno previsti uno o più regimi speciali rivolti a entità giuridiche residenti (c.d. Centri di coordinamento) facenti parte di tali gruppi multinazionali, che, in via esclusiva, prestano servizi ad altre imprese appartenenti al medesimo gruppo.

La previsione normativa della costituzione di Centri di Coordinamento (CDC) di diritto sammarinese e la conseguente disciplina fiscale può rappresentare una serie di importanti opportunità:

- Internazionalizzazione dell'economia: i CDC sono rivolti a multinazionali che operano su più Paesi e in differenti mercati. La costituzione di CDC porterebbe in San Marino realtà imprenditoriali internazionali di rilievo, una forma di investitori decisamente diversa da quella tipicamente interessata al nostro sistema che come è noto è costituita dal piccolo-medio imprenditore italiano, localizzato il più delle volte nei territori limitrofi;
- Occupazione e formazione: i CDC possono dare un contributo alla crescita dell'occupazione (se costituiti subordinatamente a precisi impegni occupazionali) e nel contempo possono contribuire alla formazione ed alla specializzazione di risorse con alto livello di scolarizzazione;
- Gettito Fiscale e Indotto: seppure nella concezione internazionale (ed in particolare belga) ai CDC è riservata generalmente una fiscalità agevolata predeterminata in misura forfettaria, e non è prevista una tassazione del reddito imponibile "tradizionale" (determinato sulla base della differenza fra gli introiti derivanti dalla prestazione dei servizi infra-gruppo e i costi di gestione); favorire la costituzione dei CDC assicurerebbe una porzione "nuova" di gettito fiscale per il tempo di attività del CDC. L'imputazione dei costi di gestione in San Marino rappresenterebbe inoltre un indotto per il resto dell'economia (redditi da lavoro dipendente, locazioni/acquisizioni di immobili, acquisto di beni, servizi di consulenza ecc...).

La riforma prevederà infine alcuni regimi speciali tesi a favorire lo sviluppo di imprese specializzate nello svolgimento di attività al di fuori del territorio nazionale, le c.d. *International Business Companies* (IBC) e/o in specifici comparti del settore finanziario diversi da quelli tradizionali, c.d. *Società di Investimento*.

Elementi di riforma in materia di reddito delle persone fisiche

In questo contesto la riforma è rivolta in primo luogo ad introdurre alcuni elementi di novità all'attuale sistema dell'imposizione del reddito delle persone fisiche.

Come è noto il nostro sistema tributario prevede, come nella stragrande maggioranza dei Paesi, una progressività dell'imposta sul reddito delle persone fisiche applicata su base individuale. In via generale, secondo tale impostazione, l'imposta si applica distintamente al reddito di ciascun membro del nucleo familiare. Nell'ambito tributario sammarinese viene poi considerata, analogamente a quanto applicato in altri Stati, la possibilità di detrazioni dall'imposta o deduzioni dall'imponibile anche in base alla presenza di eventuali familiari a carico o di determinate spese per il loro sostentamento (passività deducibili).

Il vigente sistema fiscale ammette anche una particolare forma opzionale di tassazione per parti, i.e., "*splitting*". Tradizionalmente utilizzato negli Stati Uniti e in Germania, questo meccanismo prevede che il reddito complessivo familiare sia costituito dalla somma dei redditi dei due coniugi. In sostanza, il reddito complessivo è diviso per due e l'aliquota è applicata alla "parte" così ottenuta. La presenza di figli o altri familiari a carico viene considerata attraverso il predetto sistema di detrazioni e deduzioni.

L'insieme di passività deducibili, detrazioni soggettive d'imposta ed il meccanismo dello "*splitting*" hanno portato nel tempo, con particolare riferimento alle famiglie, un prelievo fiscale effettivo piuttosto ridotto rispetto a quello nominale e sotto il profilo tecnico più vicino ad una tassazione familiare piuttosto che individuale e tradizionale.

La nuova normativa si pone la riorganizzazione di tali strumenti al fine del perseguimento degli obiettivi di sostegno delle famiglie, consentendo nel tempo, una politica fiscale in capo alle persone fisiche mirata in funzione delle esigenze contingenti. Nell'ambito delle valutazioni in merito alla revisione delle passività deducibili e delle detrazioni d'imposta è stata infatti svolta un'analisi in merito all'introduzione del c.d. "*quoziente familiare*". È stata pertanto valutata la fattibilità dell'introduzione di un criterio di tassazione per parti, basato sul presupposto teorico delle scale di equivalenza: sommatoria dei redditi di tutti i componenti (non solo della coppia) e divisione del risultato per un quoziente ottenuto dalla somma di opportuni coefficienti assegnati a ciascun componente familiare prima di applicare al valore risultante la scala delle aliquote.

È un dato di fatto che a parità di reddito familiare il benessere individuale cambia al variare del numero di membri del nucleo e, a parità di reddito individuale, il benessere del singolo dipende dalla numerosità e dalle risorse della famiglia a cui appartiene.

In una logica di equità fiscale orizzontale, secondo la quale deve essere riservato lo stesso trattamento tributario ad individui che si considerano in condizioni economiche (di benessere e di capacità contributiva) eguali, gli attori della politica tributaria, in un sistema socio-politico come quello sammarinese profondamente attento alle esigenze della famiglia, devono necessariamente considerare le differenze nel benessere dettate dalla numerosità del nucleo familiare come indicatori di differenti capacità contributive.

L'introduzione del "quoziente familiare" consente di quantificare tali differenze e di tenerne conto nel calcolare l'imposta dovuta.

A livello internazionale è tuttora in atto un forte dibattito sull'opportunità o meno del passaggio da un regime tipico di tassazione individuale ad un regime familiare per parti. Le principali valutazioni vertono attorno a due fondamentali quesiti:

- È il quoziente familiare uno strumento adeguato per garantire una maggiore equità fiscale e ponderare il prelievo rispetto agli effettivi bisogni delle famiglie?
- Come incide l'introduzione di un sistema di tassazione su base familiare sul gettito erariale?

Dopo anni di dibattito in corso attorno a queste domande la comunità internazionale non è stata in grado di dare risposte esaurienti. Gli effetti di un regime di tassazione su base familiare mutano al variare delle condizioni economiche e demografiche di ogni Paese ed in base al livello di assistenzialismo statale.

Di fronte a questi quesiti il nostro Paese si pone in una posizione di notevole vantaggio rispetto alle altre economie:

- Le ridotte dimensioni del nostro Stato sia sotto il profilo demografico che in termini di volumi di reddito derivante dalle persone fisiche permette un'analisi più immediata degli effetti dell'introduzione del quoziente familiare, quantificabile economicamente, mentre nelle grandi economie è solo stimabile;

- Il nostro sistema sperimenta già da anni un sistema “ibrido” fra tassazione individuale e “per parti” per effetto della presenza del meccanismo dello “*splitting*” per cui il passaggio ad un sistema di tassazione su base familiare risulterebbe meno rivoluzionario;
- L’attuale sistema di detrazioni soggettive (fra i quali il meccanismo delle spese di produzione reddito) abbatte già l’imposta nominale a livello aggregato di oltre il 50%.

Sulla base delle considerazioni sin qui riportate la previsione, nell’ambito della riforma, del passaggio ad un sistema di tassazione delle persone fisiche su base familiare e la conseguente abrogazione del sistema dello “*splitting*” e del sistema delle detrazioni soggettive riferite ai familiari a carico, sotto il profilo dell’incidenza in termini di gettito si renderebbe praticamente neutra.

Sotto il profilo invece dei benefici in termini di equità orizzontale e di corrispondenza ai bisogni reali delle famiglie le opportunità dell’introduzione di tale regime possono essere così riassunte:

- un trattamento che riduce l’onere tributario per le famiglie più numerose si giustifica con l’idea che il benessere degli individui diminuisce se le risorse procapite sono minori, o, in altre parole,, che i bisogni crescono al crescere del nucleo e che debbano essere assicurate risorse crescenti per soddisfarli;
- incorporando una vera e propria scala di equivalenza nella modalità di calcolo dell’imposta, è il sistema che maggiormente tiene conto dei bisogni crescenti al crescere del nucleo e che attribuisce il maggior vantaggio alle famiglie numerose;
- il quoziente familiare consentirebbe dunque di parificare il trattamento delle famiglie “monoreddito” a quelle “bireddito”, rispondendo ad esigenze di equità orizzontale;
- la tassazione per parti è neutrale rispetto all’elusione, mentre con la tassazione individuale c’è un incentivo ad imputare al coniuge con il reddito più basso quote di reddito, normalmente quelle derivanti dal capitale mobiliare e immobiliare.

Come già anticipato, con l’introduzione di un sistema di tassazione del reddito delle persone fisiche su base familiare, la conseguente introduzione del “quoziente familiare” verrà accompagnata da una contestuale abrogazione del regime dello *splitting* e delle detrazioni soggettive per familiari a carico.

La riforma si incentrerà inoltre su altri due aspetti:

- una riorganizzazione delle passività deducibili;
- una revisione degli attuali scaglioni di reddito sui quali vengono applicate le aliquote nominali d'imposta su base proporzionale.

Rispetto alle passività deducibili sarà previsto innanzitutto una loro definizione nell'ambito di un provvedimento normativo secondario (decreto delegato) affinché possano essere gestite nel tempo in misura più flessibile rispetto al passato ed inoltre verranno aggiornate rispetto al contesto economico attuale anche in considerazione di altri presidi dello stato sociale che intervengono sulle medesime spese.

La revisione degli scaglioni di reddito nasce invece dall'esigenza di riformulare la tassazione progressiva tenuto conto della distribuzione del reddito nel contesto economico attuale. A questo proposito sono a rilevare che l'ultima modifica degli scaglioni risale al 1993.

Elementi di riforma in materia di dichiarazione e riscossione dell'imposta

Come evidenziato anche dai Gruppi di Lavoro nel corso delle loro attività di studio delle proposte di riforma, l'attuale sistema di dichiarazione e riscossione delle principali imposte comporta una carenza di informazioni disponibili in merito agli elementi che compongono il gettito fiscale rappresentando un fortissimo limite nel processo decisionale della politica fiscale.

Attualmente i dati analitici disponibili relativi all'I.G.R. si fermano al 2007 per le persone giuridiche ed al 2008 per le persone fisiche, mentre, come è noto, nel corso del 2009 si è manifestato un generale rallentamento dell'economia che non è possibile ponderare rispetto al gettito fiscale. Da qui derivano le evidenti difficoltà nel poter impostare una riforma in assenza di dati aggiornati, ma più in generale, delle difficoltà dell'amministrazione nell'elaborare i propri documenti programmatici (programma economico e bilancio previsionale).

Una soluzione a questo problema può essere rappresentata da una diversa regolamentazione del sistema di presentazione delle dichiarazioni da parte del contribuente volta a permettere le c.d. dichiarazioni in via telematica.

Attraverso la presentazione delle dichiarazioni in via telematica alla scadenza fiscale prevista, l'amministrazione fiscale avrebbe la piena disponibilità di tutti i dati nel maggiore dettaglio

possibile relativi al gettito IGR. Ciò, oltre a costituire una valida ed aggiornata base informativa per i processi decisionali alla base della politica fiscale consentirebbe anche una maggiore attività di controllo.

Accanto alla presentazione delle dichiarazioni in via telematica viene conferita altresì un'apposita delega per la ridefinizione delle attuali scadenze fiscali rapportandole tutte entro il primo semestre dell'anno successivo a quello di riferimento. Con particolare riferimento alle dichiarazioni delle persone giuridiche e dei sostituti d'imposta, riportare, ad esempio, la scadenza al 30 giugno avrebbe l'indubbio vantaggio di consentire all'amministrazione la disponibilità del dato in tempi più rapidi e soprattutto di poterlo utilizzare già in sede di assestamento di bilancio e formazione del programma economico per l'anno successivo.

Un ulteriore passo avanti rispetto al superamento dei limiti qui evidenziati potrebbe essere rappresentato dalla introduzione del formato *standard* per i bilanci civilistici XBRL (*eXtensible Business Reporting Language*), un linguaggio per la comunicazione elettronica di informazioni finanziarie.

La contemporanea introduzione del formato XBRL e della dichiarazioni in via telematica rappresenterebbe una valida occasione per la riduzione dei costi diretti ed indiretti in capo all'amministrazione per la gestione delle informazioni in formato cartaceo e consentire un più efficiente dialogo Fisco – contribuente.

Sotto il profilo della riscossione dell'imposta la riforma introduce alcuni importanti elementi di novità:

- la previsione di meccanismi maggiormente efficienti e codificati di compensazione fra debiti e crediti d'imposta;
- la previsione di regole più stringenti a tutela dell'amministrazione nell'erogazione di crediti d'imposta a favore di contribuenti debitori verso l'amministrazione per imposte non pagate.

Con riferimento ai meccanismi di compensazione la riforma prevederà anche la possibilità dell'introduzione nel sistema sammarinese del c.d. "conto fiscale". Attraverso tale strumento il dialogo Fisco-contribuente sarà elevato sotto il profilo qualitativo e sarà possibile una migliore gestione delle singole posizioni fiscali, riducendo i tempi di erogazione dei rimborsi.

La presentazione in via telematica delle dichiarazioni non è riferita al solo contesto I.G.R.; essa verrà estesa a tutte le dichiarazioni previste dalla legge; analogamente, il conto fiscale e, più in generale, i meccanismi di compensazione saranno gestiti su di una pluralità di imposte.

Elementi di riforma in materia di accertamento, contenzioso e strumenti deflattivi del contenzioso

Le attività legate al controllo e all'accertamento dell'imposta, nonché la gestione dell'eventuale conseguente contenzioso rappresentano un momento importante del procedimento di definizione e riscossione delle entrate.

L'attuale sistema tributario risulta particolarmente sotto-strutturato rispetto a questa fase e proprio in questo ambito risultano evidenti i limiti della vigente Legge n. 91 del 1984.

La prima evidente lacuna dell'attuale sistema fiscale è rappresentata dalla totale assenza di strumenti deflattivi del contenzioso tributario.

Nell'esperienza internazionale, al fine di promuovere un'amministrazione fiscale snella e orientata al cittadino, il legislatore ha elaborato una vasta gamma di istituti amministrativi, i cosiddetti strumenti "deflattivi" del contenzioso, che permettono di concordare soluzioni conciliatorie e di prevenire le liti in materia tributaria. Si tratta degli strumenti finalizzati ad evitare, da una parte, al cittadino contribuente un oneroso contenzioso tributario e, dall'altra, all'amministrazione il costo diretto ed indiretto derivante dalla gestione della lite tributaria che spesso supera l'ammontare della pretesa.

Un primo approccio sammarinese a detti strumenti potrebbe essere rappresentato dalla previsione normativa nell'ambito della riforma dell'introduzione dell'istituto dell'interpello.

L'interpello (nel diritto anglosassone, denominato *ruling*) consiste in un'istanza che il contribuente rivolge all'amministrazione fiscale, volta ad ottenere da quest'ultima una valutazione preventiva, sotto il profilo dell'applicazione della normativa fiscale, relativamente ad un'operazione economica ancora *in fieri*. La disciplina dell'interpello è presente in diversi ordinamenti tributari europei ed in linea generale rientra fra le facoltà (diritti) del contribuente.

La normativa sammarinese non prevede espressamente la facoltà per il contribuente di presentare una istanza di interpello all'amministrazione fiscale, ma solo alcune forme speciali di "richiesta di

parere preventivo” nell’ambito dell’applicazione delle norme fiscali relative ai c.d. regimi opzionali (Legge 20 luglio 2004, n. 102) e della norma di cui all’articolo 17 comma 6 della Legge 29 maggio 2007, n. 66 in materia di deducibilità dei costi.

L’introduzione del regime dell’interpello può rappresentare una valida opportunità per riqualificare il rapporto Fisco – contribuente e presenta i seguenti principali vantaggi:

- ❖ Dà certezza al contribuente risolvendo i dubbi interpretativi delle norme che, avendo carattere generale, non disciplinano specificatamente ogni caso concreto;
- ❖ Contribuisce ad evitare il contenzioso tracciando la corretta strada applicativa prima che l’azienda ponga in essere un’operazione giudicata poi irregolare nell’ambito dei normali controlli;
- ❖ Contribuisce alla formazione di una “giurisprudenza” collaterale alle norme primarie e secondarie codificando le prassi operative;
- ❖ Dà impulso all’attività normativa permettendo all’Amministrazione finanziaria di suggerire al legislatore gli interventi normativi la cui necessità può emergere dall’esame delle istanze di interpello.

Oltre ad introdurre l’istituto dell’interpello, la riforma ammette anche la possibilità, per determinate imposte e per determinate tipologie di attività preventivamente indicate dagli atti normativi, di pre-concordare, in sede di istanza, la base imponibile sottostante l’operazione che il contribuente intende porre in essere (*tax ruling*).

L’interpello, in entrambe le ipotesi illustrate, è un istituto che trova la sua espressione prima che l’operazione venga posta in essere. Essendo il parere dall’amministrazione vincolante, è evidente che se il contribuente si uniformerà ad esso il contenzioso relativamente a quella operazione sarà evitato. La riforma dovrà prevedere anche l’introduzione di altri strumenti deflattivi che consentano di limitare la “lite” a seguito dell’attività di controllo e accertamento.

In sede di riforma verranno previste apposite deleghe volte a introdurre meccanismi di Autotutela, Acquiescenza e Accertamento con Adesione e Conciliazione.

In materia di accertamento, la riforma prevederà inoltre una redistribuzione dei poteri fra Ufficio Tributario e Commissione per gli Accertamenti.

La normativa vigente non ammette poteri di accertamento dell'Ufficio Tributario ma solo di controllo funzionale all'attività vera e propria di accertamento svolta dalla Commissione preposta.

La delega prevista dalla riforma attribuirà all'Ufficio Tributario alcuni poteri di accertamento in determinate circostanze superando il limite attuale che sotto il profilo operativo, dei tempi e dei costi, comporta diversi svantaggi.

A titolo esemplificativo, potranno essere accertati direttamente dall'Ufficio tutti i casi di omesso versamento dell'imposta dichiarata e di omessa dichiarazione sotto determinate soglie di importo.

Sempre in termini deflativi, all'Ufficio Tributario saranno attribuite anche alcune facoltà in merito alla possibilità di accertamento con adesione, eventualmente sottoposto a verifica della Commissione per gli Accertamenti.

In merito al Contenzioso tributario si individuano altri ulteriori limiti del sistema vigente. Il nostro ordinamento prevede una sola Commissione Tributaria (la Giunta di Stima) ed un solo grado di giudizio di merito.

Al fine di rafforzare i diritti del contribuente nell'ambito del contenzioso tributario e di garantire un contraddittorio in linea con quanto previsto nell'esperienza consolidata internazionale, il processo tributario sammarinese sarà riformulato in due gradi di giudizio espressi da due diverse Commissioni tributarie.

La stesa composizione delle Commissioni sarà rivista sulla base dell'ormai diffusa impostazione della Commissione mista composta da membri "togati" (magistrati) e membri "laici" (professionisti), andando così a elevare anche i requisiti di professionalità fatti salvi i meccanismi di tutela legati alle incompatibilità e ai conflitti di interesse.

Verrà inoltre favorita la formazione di una giurisprudenza sammarinese in materia fiscale potenziando gli strumenti di pubblicità delle sentenze delle Commissioni, prevedendo la loro applicabilità a casi omogenei.

Le deleghe in materia di accertamento e contenzioso non riguarderanno solo l'imposta generale sui redditi. Verranno infatti previsti specifici orientamenti anche per una revisione dei poteri di accertamento in materia di monofase ed in materia di imposta di registro e rivisti anche gli strumenti in capo al contribuente per l'impugnazione degli atti.

Interventi strutturali emendativi della Legge 13 Ottobre 1984 n. 91 (Imposta Generale sui Redditi)

Come anticipato in premessa, la riforma, le cui linee guida sono oggetto della presente relazione, si incentra sul varo di una legge quadro che fissa i principi generali e le direttive nel rispetto delle quali, attraverso provvedimenti normativi secondari, vengono poi implementate le disposizioni specifiche.

Con particolare riferimento all'imposta generale sui redditi si ritiene però necessario intervenire direttamente sull'impianto normativo esistente, operando quegli interventi strutturali di base necessari per la successiva introduzione dei regimi fiscali che ho avuto il piacere di illustrare sino ad ora. A questo proposito, il testo di riforma conterrà un apposito titolo nel quale:

- viene adeguato e consolidato il regime della "*participation exemption*";
- viene adeguato il sistema di tassazione dei dividendi;
- viene introdotta la disciplina fiscale della stabile organizzazione;
- viene adeguato il sistema di tassazione dei redditi prodotti all'estero;
- viene conferita una delega legislativa relativa alla revisione di alcuni comparti di intervento non ritenuti più in linea con il contesto economico attuale.

Non voglio dilungarmi troppo in questa sede sulla disamina dei predetti interventi che avremo modo di effettuare approfonditamente durante l'*iter* legislativo. Peraltro, rispetto al regime dalla *participation exemption* e al regime di tassazione dei dividendi vengono fin da subito implementate nell'impianto normativo le linee guida già illustrate al riguardo.

Desidero invece soffermarmi brevemente sugli altri due interventi relativi a stabile organizzazione e redditi prodotti all'estero.

Il concetto di stabile organizzazione è pressoché assente nell'ambito della legislazione tributaria sammarinese.

L'esigenza di colmare questa lacuna nasce dal fatto che tale istituto è universalmente accolto quale presupposto per l'imposizione di un'attività economica svolta da un soggetto in un Paese diverso da

quello di residenza; tale fattispecie assume una particolare importanza nell'attuale contesto economico sammarinese anche per effetto della stipula di accordi contro le doppie imposizioni.

L'economia sammarinese è da sempre "aperta" ad investitori esteri che decidono di sviluppare attività d'impresa nel nostro territorio. Tradizionalmente, ciò è avvenuto prevalentemente attraverso la delocalizzazione in San Marino di rami di azienda estera oppure attraverso la costituzione di imprese di fatto "figlie", sotto il profilo del controllo effettivo, di imprese estere.

Tali forme di investimento hanno presentato in alcuni casi lo svantaggio di porsi al centro di un conflitto impositivo con il Paese di residenza della controllante e, con particolare riferimento all'Italia, sono state oggetto di verifiche volte ad attestarne "l'estero-vestizione".

L'inserimento, all'interno dell'ordinamento sammarinese, dell'istituto della "Stabile Organizzazione", così come inteso in ambito internazionale ed in particolare secondo il Modello di Convenzione OCSE (art. 5), ha il principale vantaggio di consentire forme di investimento in attività d'impresa a San Marino nel pieno rispetto della trasparenza e soprattutto in un quadro legislativo che delimita il campo impositivo riducendo il conflitto tributario fra Paese di origine dell'investitore ed il Paese ove l'attività è esercitata (in questo caso appunto San Marino). Tali vantaggi possono essere ulteriormente rilevanti quando fra San Marino ed il Paese di provenienza dell'investitore è in vigore una convenzione contro le doppie imposizioni.

Con riferimento ai redditi prodotti all'estero, gli interventi emendativi riformano l'attuale impostazione e le principali novità sono rappresentate:

- dalla previsione secondo cui la detrazione non spetta se il reddito estero non è stato dichiarato oppure in tutti i casi di omessa presentazione della dichiarazione o di dichiarazione nulla;
- Dall'ammissione dell'esenzione solo nei casi in cui sul reddito prodotto sono state pagate nel Paese estero imposte a titolo definitivo.

Nell'ambito del titolo contenente gli emendamenti alla Legge 13 Ottobre 1984 n. 91 saranno altresì inseriti correttivi tecnici, alcuni dei quali attraverso delega legislativa, resisi necessari nel tempo e per i quali rinvio all'esame dell'articolato che sarà presentato.

Norme quadro per la revisione dell'imposta sulle merci importate (monofase)

L'attuale impianto normativo relativo alle imposte indirette è incentrato sull'imposta sulle merci importate (monofase) che a seguito della sua introduzione negli anni '70 ha mantenuto la sostanziale impostazione iniziale.

L'imposta trova la sua applicazione nella fase di importazione in territorio delle merci e a differenza dei sistemi basati sul valore aggiunto tipicamente europei (IVA, TVA, ecc..) non trova la sua destinazione finale sul consumatore finale.

Preso atto anche dei rilievi del Fondo Monetario Internazionale in proposito, il sistema attuale deve essere necessariamente rivisto verso una impostazione più simile a quella europea. Va detto che tale esigenza potrebbe essere differibile nel tempo ma non all'infinito. In un'ottica di maggiore integrazione dell'economia sammarinese con quella internazionale l'esigenza inderogabile di adottare un sistema "IVA" potrebbe infatti comunque manifestarsi.

In considerazione di ciò, tenuto conto che il sistema economico sta attraversando una fase di riposizionamento, non prendere in considerazione l'ipotesi di un passaggio ad un sistema diverso sarebbe un grave errore strategico. Per questo motivo la legge quadro conterrà alcuni principi generali attorno ai quali costruire un diverso sistema di imposizione indiretta sugli scambi commerciali.

Al fine di consentire un graduale approccio ad un sistema alternativo a quello della monofase l'ipotesi di intervento prospettata nella riforma si incentra sul varo di un regime misto nel quale coesistano contemporaneamente l'attuale sistema ed un sistema IVA.

In una prima fase, che permetterà altresì di sperimentare l'approccio, il regime IVA sarà applicato solo sulle imprese maggiori, non esercenti l'attività di commercio al dettaglio. Questo permetterebbe di raggiungere due importanti risultati:

- Aumento della competitività delle imprese maggiori che grazie al sistema IVA diventano neutre rispetto all'imposizione, al pari delle concorrenti estere;
- Nessuna variazione nel gettito in quanto l'IVA viene applicata ai dettaglianti nelle cessioni interne che poi la recuperano nel prezzo di vendita producendo il medesimo effetto dell'attuale sistema monofase.

L'esigenza di un approccio graduale deriva anche dal fatto che, a livello strutturale, il passaggio completo ad un sistema di Imposta sul Valore Aggiunto comporterebbe degli adeguamenti e

l'implementazione di un sistema di riscossione e controllo che in questa fase graverebbe troppo su di un ordinamento già provato dalle note congiunture negative. Peraltro, un passaggio non bene pianificato e assistito potrebbe avere effetti particolarmente distorsivi come, ad esempio, un aumento dei prezzi o peggio ancora un calo del gettito.

Norme quadro per l'implementazione delle disposizioni in materia di illecito tributario.

Vado ora ad illustrare l'ultima parte della riforma relativa all'implementazione di alcune norme in materia di illecito tributario.

Vorrei fin da subito specificare che l'obiettivo in questo caso non è quello di creare un sistema di austerità tributaria ma quello di rafforzare gli strumenti in capo all'amministrazione per contrastare quei fenomeni distorsivi che recano forte pregiudizio a tutto il sistema economico, specie nei rapporti internazionali.

Come è noto il nostro sistema economico è spesso alla ribalta della cronaca per coinvolgimenti diretti o indiretti di alcune nostre aziende in frodi fiscali a livello europeo. Questi episodi, seppure non possono definirsi in alcun modo rappresentativi di quella che è la nostra economia vera e sostanziale, portano effetti con ricadute pesantissime su tutto il sistema sammarinese e sono in larga parte la causa degli attuali problemi di relazione sul piano economico con l'Italia.

Molto è stato fatto fino ad oggi in questo senso, e grazie anche al varo della legge che ha riorganizzato i servizi di vigilanza sulle attività economiche, San Marino è diventato parte attiva nella lotta alle frodi e sta tentando di riguadagnare a fatica la reputazione e l'immagine che gli compete. Sottolinea che, al di là di quanto si apprende sui giornali, questa è una realtà di fatto a sostegno della quale parlano i numeri. I dati sulla collaborazione amministrativa prestata dal CLO dalla sua entrata effettiva in funzione all'inizio del 2009 sono molto incoraggianti e dimostrano anche all'esterno l'effettività del nostro impegno; tutto ciò purtroppo non è sufficiente.

San Marino, ora come mai, deve dare dei segnali forti all'esterno:

- nei confronti delle amministrazioni estere verso le quali deve essere chiaro che non siamo in alcun modo un Paese che vuole costruire la sua economia sulla base di illeciti;

- verso gli attori delle frodi fiscali, i quali devono sapere che non troveranno nella nostra Repubblica terreno fertile per le loro malefatte.

Sulla base di quanto si qui detto, la riforma si pone l'obiettivo di introdurre strumenti di repressione delle frodi fiscali più incisivi e soprattutto più efficaci, gravando le sanzioni sia sul piano pecuniario che penale.

Altro obiettivo della riforma è l'introduzione di strumenti più efficaci per la riscossione delle imposte.

Come è noto, grazie alla costituzione del Servizio di Esattori Unica in seno alla Banca Centrale nel 2004, l'amministrazione fiscale è stata maggiormente tutelata rispetto alla mancata riscossione delle imposte; ad oggi, il numero di contribuenti morosi verso l'erario è notevolmente diminuito rispetto al passato. Resta però ancora la necessità di rafforzare gli strumenti in capo all'amministrazione a tutela del gettito erariale che ora come non mai non può subire flessioni dettate dalla condotta indisciplinata dei contribuenti.

A questo proposito la riforma conterrà alcune linee guida per consentire azioni a difesa della pretesa pubblica, quali ad esempio la previsione della sospensione della patente d'esercizio, o la liquidazione coatta, per quegli operatori economici con debiti d'imposta rilevanti che, operando, continuano ad aggravare il debito e che non hanno patrimoni aggredibili nell'ambito della riscossione coattiva.

Mi preme sottolineare in ultima analisi rispetto a questo punto che l'equità fiscale non è garantita solo da un equo carico tributario rispetto alla capacità contributiva ma anche da una equa condotta del contribuente rispetto al pagamento di quanto dovuto all'amministrazione.

Eccellentissimi Capitani Reggenti,

Onorevoli Consiglieri,

ho cercato di fornire un quadro estremamente sintetico delle principali direttrici lungo le quali si sviluppa il progetto di legge quadro che andrò a presentare nel corso della prossima seduta.

Nel corso del confronto che accompagnerà l'*iter* legislativo della riforma sarà possibile esaminare con maggiore dettaglio i singoli aspetti e sono certo che questo rappresenterà un'importante opportunità per arricchire ulteriormente la proposta.

Come ho detto in apertura del mio intervento, la riforma tributaria è un pilastro importante del rilancio economico ma non l'unico. Sono convinto che il confronto ed il dibattito che si svilupperà attorno a questo provvedimento sarà il punto di partenza anche per altri importanti interventi per il settore economico.

Le esigenze contingenti del nostro Paese impongono alla Politica ed allo Stato di prendere oggi decisioni che in altri momenti avrebbero richiesto tempi e riflessioni molto più lunghe. La materia fiscale è complessa e le valutazioni di opportunità rispetto ad una scelta che si intende porre in essere non si esauriscono in una semplice analisi costi/benefici.

Sulla base di questi presupposti, mi prego concludere il mio intervento segnalando un ultimo importante punto della riforma che ritengo possa nel lungo termine rappresentare una valida risorsa per il nostro Paese: la costituzione di un *forum* nazionale permanente sulla fiscalità, composto da rappresentanti politici, delle associazioni di categoria e da alcuni specialisti ed esperti del settore che possa rappresentare un'occasione istituzionalmente proposta a supportare l'iniziativa legislativa in materia fiscale al fine di rendere il nostro sistema economico più moderno ed all'avanguardia sotto il profilo impositivo.