



Repubblica di San Marino

COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE FINANZE, BILANCIO E PROGRAMMAZIONE;
ARTIGIANATO, INDUSTRIA, COMMERCIO; TURISMO, SERVIZI, TRASPORTI E
TELECOMUNICAZIONI, LAVORO E COOPERAZIONE

RELAZIONE DI MAGGIORANZA AL PROGETTO DI LEGGE “DISCIPLINA DELL’IMPOSTA GENERALE SUI REDDITI”

Ecc.ze, Colleghi Consiglieri,

il progetto di legge che riforma il sistema fiscale sammarinese, licenziato dalla Commissione Consiliare Permanente Finanze, il 18 aprile scorso, è ormai pronto per il suo varo definitivo in Consiglio, profondamente modificato e migliorato rispetto alla prima lettura grazie al fattivo contributo di tutte le forze politiche.

Più volte si è detto in queste ultime settimane, che per San Marino si tratta di un passaggio storico, che cambia il volto del nostro sistema. Ma perché fare questo passo?

Prima di tutto, perché è nel momento delle emergenze che è necessario cogliere l’occasione del cambiamento, proprio per costruire un percorso di prospettiva. Ma soprattutto era necessario immettere nel nostro sistema tributario elementi di chiarezza, di semplificazione, consolidamento delle entrate, di equità e di controllo.

Il contesto ambientale in cui va a collocarsi questa riforma è una crisi che, dalla seconda metà del 2008, è dilagata dall’America in Europa, investendo tutti i Paesi, le Borse e l’economia in generale.

A San Marino, la crisi è arrivata in seconda battuta, ma non per questo si è rivelata meno dannosa. Dal 2009, il generale rallentamento degli scambi si è tradotto in una contrazione della domanda per i servizi e i prodotti offerti dalle imprese sammarinesi.

Ciò ha comportato la riduzione della produttività e ha inciso negativamente sul gettito derivante dai vari comparti reddituali. Non solo, ma ha cominciato a frenare la ripresa di tutte le economie avanzate.

E’ sempre in questo periodo che i rapporti economici con l’Italia, principale partner commerciale della Repubblica, sono diventati più difficili per una serie di circostanze (ivi compresa l’assenza di una convenzione contro le doppie imposizioni) e di provvedimenti unilaterali italiani, che hanno ulteriormente contribuito a frenare lo sviluppo. L’inserimento nella black list è l’aspetto più macroscopico di questa situazione.

Il rallentamento dell’economia ha portato ad una diminuzione degli utili delle imprese, all’aumento della disoccupazione e al disequilibrio dei conti pubblici, derivante appunto dalla contrazione delle entrate.

In questo contesto si è accentuato il dibattito rispetto all’equità e all’efficienza del prelievo tributario, evidenziando la necessità, più forte che in passato, di interventi di revisione strutturale dell’impianto fiscale, in grado di recuperare gettito da quelle aree di imposizione a bassa o insufficiente contribuzione.

In molti, in questi mesi, hanno parlato infatti di “difetti di equità”.

Nel corso del biennio 2009 – 2010, il percorso di trasparenza e di adeguamento agli standard internazionali, ha inciso notevolmente sulle prerogative che reggevano il sistema



Repubblica di San Marino

COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE FINANZE, BILANCIO E PROGRAMMAZIONE;
ARTIGIANATO, INDUSTRIA, COMMERCIO; TURISMO, SERVIZI, TRASPORTI E
TELECOMUNICAZIONI, LAVORO E COOPERAZIONE

economico sammarinese. Il ridimensionamento della riservatezza in materia finanziaria, la sottoscrizione di accordi per lo scambio di informazioni, gli obblighi derivanti dall'espletamento delle operazioni di adeguata verifica, le nuove prescrizioni in materia societaria, sono state importanti scelte politiche, che saranno decisive per l'assetto futuro, ma in assenza di adeguate modifiche dell'ordinamento potrebbero non garantire l'attrazione di investimenti esteri.

L'attuale fiscalità, imperniata su un sistema farraginoso e poco certo, aveva necessità di una forte rivisitazione che ne mantenesse la competitività, ma in una versione sostenibile sotto il profilo dei rapporti internazionali.

Non va nemmeno sottaciuto il suggerimento che ci è venuto, ormai da qualche tempo, dagli organismi internazionali, in primis il FMI, a causa di una fiscalità che è un terzo della media europea, a cui fa da contraltare una spesa pubblica ai massimi livelli. Uno sbilanciamento assolutamente da correggere, e non solo per fini di bilancio.

Tuttavia, anche mettendo in fila tutta una serie di situazioni problematiche, non mi sento di considerare la riforma che ci apprestiamo a varare, come una toppa per chiudere delle mancanze.

Essa è – e ha tutti gli elementi per dimostrarlo – un cardine fondamentale per costruire una base economica non più imperniata sugli antichi presupposti e per dare a San Marino gli strumenti necessari ad accentuare la sua competitività. Quali sono appunto quelli derivanti da una fiscalità leggera, ma anche semplice, chiara e al contempo punitiva per gli evasori.

Una legge che dice a noi e agli altri come si pagano le tasse in questo Paese.

I principi ispiratori della riforma fiscale sammarinese risiedono:

- nel “*respiro*” internazionale delle disposizioni normative oggetto di riforma;
- nella trasparenza che ispira i rapporti tra l'ordinamento tributario della Repubblica di San Marino e quello degli altri Stati, declinata, in particolare, nella effettiva implementazione delle norme regolamentari concernenti la cooperazione tra Stati e lo scambio di informazioni;
- nella lealtà della concorrenza fiscale e nella compatibilità dell'ordinamento sammarinese con i principi internazionali;
- nella chiarezza, linearità, semplicità, conoscibilità e certezza delle norme tributarie;
- nella giustizia ed equità delle norme tributarie oggetto di riforma;
- nell'efficienza del prelievo fiscale e del sistema di controllo ed accertamento.

Il progetto di riforma fiscale si pone, in sintesi, i seguenti obiettivi:

- incrementare il gettito tributario mediante una profonda e sostanziale revisione delle norme che disciplinano la determinazione del reddito imponibile e delle attuali aliquote d'imposta per i comparti dei soggetti giuridici (i.e., le imprese costituite in forma societaria), dei lavoratori dipendenti ed autonomi, nonché delle imprese individuali;



Repubblica di San Marino

COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE FINANZE, BILANCIO E PROGRAMMAZIONE;
ARTIGIANATO, INDUSTRIA, COMMERCIO; TURISMO, SERVIZI, TRASPORTI E
TELECOMUNICAZIONI, LAVORO E COOPERAZIONE

- attuare maggiore equità nel prelievo fiscale, nel pieno rispetto del principio della capacità contributiva e tutelando le fasce più deboli dei contribuenti;
- semplificare il sistema fiscale, al fine di renderlo più efficiente, mantenendone la competitività e riducendo le distorsioni di sistema e i fenomeni di erosione della base imponibile;
- incentivare l'impresaria sammarinese effettiva e sostanziale attraverso regole e meccanismi premianti per i soggetti giuridici che investono, ad es., in assunzione di personale, attività di ricerca e sviluppo, ecc.;
- scoraggiare la formazione e la operatività di soggetti "artificiosi", al fine di assicurare linearità e trasparenza del sistema sammarinese;
- attuare efficaci politiche sociali, volte a sostenere la famiglia e le fasce più deboli, nelle sue articolate forme di aggregazione ed espressione;
- allineare l'ordinamento tributario sammarinese ai consolidati e condivisi *standards* internazionali, rappresentati da trasparenza, cooperazione e concorrenza fiscale leale.

Il comparto normativo riguardante la riforma della tassazione dei redditi prodotti dalle persone fisiche, in particolare:

- afferma ed attua i principi di equità e solidarietà fiscale;
- differenzia il carico impositivo sui redditi realizzati dai contribuenti persone fisiche in relazione a struttura e composizione del nucleo familiare.

L'esigenza di combinare l'ampliamento del gettito fiscale con la riduzione dell'imposta netta gravante sui singoli contribuenti ed il sostegno ai redditi disponibili va perseguita, quindi, con una riforma di ampio respiro che migliori il disegno dell'imposta personale e dei trasferimenti con riferimento ai seguenti criteri fondamentali:

- equità verticale;
- equità orizzontale;
- efficienza.

Il primo criterio si riassume nel principio della progressività: a parità di condizioni personali (single, nucleo familiare di varia ampiezza, altre particolari condizioni), l'incidenza dell'imposta deve crescere, ma in modo ragionevole, proporzionalmente all'aumento del reddito.

Il secondo criterio – l'equità orizzontale – implica che, a parità di reddito, l'incidenza dell'imposta deve variare in base alle condizioni personali. Essa, ad es., deve scendere all'aumentare del numero dei componenti della famiglia o in funzione della eventuale presenza e gravità di handicap del contribuente o dei componenti il nucleo familiare.

Il terzo criterio fa riferimento alla struttura degli incentivi: a parità di obiettivo di gettito complessivo, il profilo della progressività va disegnato in modo da contenere i possibili effetti di disincentivo all'offerta di lavoro, sia in termini di scelta circa la partecipazione al mercato del lavoro sia in termini di ore lavorate e sforzo lavorativo.



Repubblica di San Marino

COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE FINANZE, BILANCIO E PROGRAMMAZIONE;
ARTIGIANATO, INDUSTRIA, COMMERCIO; TURISMO, SERVIZI, TRASPORTI E
TELECOMUNICAZIONI, LAVORO E COOPERAZIONE

Il progetto di riforma dell'IGR nel segno di un'imposta personale e progressiva ha come presupposto il chiarimento di alcune questioni fondamentali. Assumono rilievo particolare le seguenti:

1. la struttura delle aliquote e l'articolazione degli scaglioni di imponibile;
2. le caratteristiche del sistema delle deduzioni dall'imponibile.

Il progetto di riforma fiscale prevede, in sintesi:

1. la revisione delle attuali aliquote nominali di tassazione progressiva per scaglioni di reddito;
2. la definizione di un livello di reddito minimo personale escluso da imposizione, al fine di tutelare le fasce più deboli dei contribuenti;
3. la sostituzione delle detrazioni con deduzioni;
4. l'articolazione delle deduzioni in funzione di precisi valori e criteri, quali la famiglia; la concentrazione delle deduzioni sui redditi bassi e medi, al fine di garantire la progressività dell'imposta e di rendere particolarmente favorevole per i redditi anzidetti il nuovo livello di imposizione.

Il progetto di riforma fiscale persegue inoltre l'obiettivo di rendere più efficiente il sistema di imposizione sulle società, mediante la profonda revisione delle norme attualmente vigenti.

Sotto il profilo amministrativo tributario, al fine di snellire gli adempimenti dichiarativi dei contribuenti, consentire adeguata programmazione economica e di bilancio dell'Amministrazione finanziaria, promuovere maggiore trasparenza nei rapporti tra fisco e contribuente e, dunque, in sostanza, assicurare un maggiore grado di certezza dell'obbligazione tributaria, le norme tributarie riformate attuano:

- la razionalizzazione e il rafforzamento del potere di accertamento dell'amministrazione finanziaria;
- la riforma del contenzioso e degli strumenti deflattivi della lite tributaria.

Il progetto di riforma fiscale non trascura di rivedere approfonditamente il sistema penale e tributario, con un generale cambiamento dei criteri identificativi delle fattispecie delittuose e ad una maggiore concentrazione nei confronti dei comportamenti connotati da rilevante offensività per l'Erario e da dolo specifico di evasione.

Le disposizioni penal-tributarie proposte (in particolare, i nuovi articoli 389 e 389-bis del codice penale) si ispirano ai migliori *standard* internazionali ed europei di repressione della evasione fiscale e non rappresentano una mera e pedissequa riproposizione di norme dell'ordinamento italiano. In particolare, si è scelto di non punire la fattispecie della dichiarazione dei redditi meramente infedele, ma concentrare gli sforzi repressivi solo sulle dichiarazioni infedeli contraddistinte da un marcato carattere "*artificioso*" e dallo specifico intento fraudolento.

La scelta di ancorare la sanzione penale all'offesa degli interessi connessi al prelievo fiscale ha portato a concentrare l'attenzione sulla dichiarazione annuale prevista per legge, quale



Repubblica di San Marino

COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE FINANZE, BILANCIO E PROGRAMMAZIONE;
ARTIGIANATO, INDUSTRIA, COMMERCIO; TURISMO, SERVIZI, TRASPORTI E
TELECOMUNICAZIONI, LAVORO E COOPERAZIONE

momento nel quale si realizza, dal lato del contribuente, il presupposto obiettivo e “definitivo” dell’evasione d’imposta.

La violazione dell’obbligo di veritiera ostensione della situazione reddituale e delle basi imponibili, nonché di corretto adempimento degli obblighi imposti dalla legge tributaria è al fondamento delle tipologie criminose che si prevede di disciplinare attraverso la Riforma, quali:

- la dichiarazione fraudolenta, la quale è non soltanto mendace, ma contraddistinta altresì da un particolare coefficiente di “insidiosità”;
- la dichiarazione omessa;
- l’omesso versamento delle ritenute alla fonte.

Al fine di evitare la sovrapposizione dei procedimenti tributario e penale, i quali sono finalizzati ad obiettivi completamente diversi, specifiche disposizioni normative sono dirette a disciplinare i rapporti tra il sistema penale e quello sanzionatorio amministrativo. In particolare, viene prevista la cd. “*pregiudiziale tributaria*”, a mente della quale l’azione penale può iniziare solo dopo che il provvedimento di definizione o accertamento amministrativo tributario (e quindi di irrogazione delle sanzioni fiscali) è divenuto definitivo.

Ecc.ze, Colleghi Consiglieri,

dopo quasi 30 anni (la precedente risale al 1984) San Marino ha una nuova riforma tributaria.

Questa legge, già annunciata nella finanziaria del 2010, preceduta da diverse relazioni e un passaggio preventivo in Commissione Finanze, una serie infinita di incontri politici, con le categorie e il sindacato, accompagnata da un ordine del giorno condiviso tra tutti i Gruppi Consiliari, cambia completamente il volto di San Marino introducendo quella certezza del diritto, senza inasprire la tassazione e mantenendo una forte competitività di sistema, che dovrà essere uno degli strumenti fondamentali della crescita.

La Commissione Finanze ha elaborato, modificato, emendato il testo in prima lettura e approvato per l’invio alla seconda lettura consiliare, un provvedimento complesso ma significativamente importante per San Marino.

Un risultato che è stato possibile grazie al clima di responsabilità e di fattiva collaborazione che si è instaurato tra tutti i Gruppi. Ogni Commissario, al di là della sua appartenenza partitica e al di sopra delle consuete logiche di schieramento tra maggioranza e opposizione ha dato il meglio di sé, delle sue competenze culturali e professionali, a volte attingendo anche al proprio vissuto, per trovare la soluzione giusta a cui dare il valore di legge.

Alla vigilia dello scadere della legislatura, era molto forte il rischio di cadere nelle logiche contrapposte di maggioranza e opposizione, per l’inevitabile valenza politica che questa riforma potrà avere – o non avere – nella prossima tornata elettorale.

Fra dieci anni, nessuno si ricorderà di chi era al governo o di chi era all’opposizione. Ma si dirà solo: quella legge era una buona legge.



Repubblica di San Marino

COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE FINANZE, BILANCIO E PROGRAMMAZIONE;
ARTIGIANATO, INDUSTRIA, COMMERCIO; TURISMO, SERVIZI, TRASPORTI E
TELECOMUNICAZIONI, LAVORO E COOPERAZIONE

Oppure: non era una buona legge. E questo nessuno vuole che possa mai accadere. Va anche detto che questa legge non è un punto di arrivo, ma di partenza. La sua entrata in vigore metterà in luce l'eventuale necessità di aggiustamenti, modificazioni, ulteriori migliorie. Ma l'impianto, anche a prima vista, è sicuramente buono. Come del resto hanno già giudicato gli osservatori internazionali del FMI. Inoltre, come stabilito dell'Ordine del Giorno congiunto, ad essa dovrà seguire un analogo e altrettanto importante intervento sulle imposte dirette e sulla Contabilità di Stato. La stagione delle riforme non è finita, il Paese ne ha bisogno, proprio per garantire e sostenere quel percorso di cambiamento e di crescita senza il quale ogni obiettivo di sviluppo rimane solo una parola vuota e senza senso.

Relatore di Maggioranza
Consigliere Angela Venturini