

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 2175

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori ANDRIANI, LIBERTINI, GAROFALO,
BRINA, BERTOLDI, CANNATA, VITALE e POLLINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 MARZO 1990 (*)

Norme volte a prevenire e combattere l'evasione fiscale sui redditi da capitale in seguito alla liberalizzazione dei movimenti di capitale

ONOREVOLI SENATORI. - Nel luglio 1990 dovrà essere realizzata la piena liberalizzazione dei movimenti di capitale nei Paesi della CEE ed è probabile che il Governo e le autorità monetarie italiane decidano di anticipare tale scadenza per quanto riguarda il nostro Paese.

Ciò pone delicati problemi dal momento che la liberalizzazione avviene senza che sia intervenuto alcun accordo sull'armonizzazione fiscale dei redditi da capitale tra i dodici Paesi e senza che sia stato predisposto alcun meccanismo di cooperazione tra i Paesi al fine di evitare fenomeni di evasione fiscale. Aver accettato una scadenza precisa per la piena liberalizzazione senza aver ottenuto la garanzia che essa non avrebbe

rappresentato l'occasione per massicce evasioni fiscali e per la possibile disintermediazione delle strutture finanziarie dei Paesi con pressione fiscale più elevata, a beneficio di quei Paesi che, all'interno della Comunità, di fatto o di diritto, non sottopongono ad imposizione i redditi da capitale, rappresenta una grave responsabilità assunta, probabilmente senza adeguata ponderazione, dalle nostre autorità di Governo.

Le modalità con cui sarà realizzata la piena liberalizzazione dei mercati dei capitali sarebbero infatti del tutto adeguate se l'obiettivo perseguito fosse quello di spingere i dodici Paesi ad adeguarsi rapidamente ai livelli di imposizione minima esistenti

(*) Testo non rivisto dai presentatori

all'interno della Comunità per i redditi da capitale; esse inoltre appaiono coerenti con gli interessi dei Paesi in cui sono situati i mercati finanziari più sviluppati all'interno della Comunità (Lussemburgo e Gran Bretagna), o che tendono ad attirare capitali dall'estero concedendo trattamenti tributari da « paradiso fiscale », ma sicuramente contrastano con gli interessi e le esigenze di un Paese come l'Italia, afflitto da un grave disavanzo pubblico e che già presenta livelli di imposizione sui redditi di lavoro molto elevati, che difficilmente potrebbero essere ulteriormente aumentati. Si tenga presente inoltre che all'interno della Comunità l'Italia è il Paese a più elevata propensione al risparmio e il secondo come risparmio complessivo prodotto annualmente; essa può quindi rappresentare un ideale « terreno di caccia » per altri Paesi, che potrebbero cercare di approfittare della liberalizzazione dei movimenti di capitale consentendo e facilitando l'evasione delle imposte italiane sui redditi di capitale e incentivando quindi movimenti di capitali motivati esclusivamente da ragioni tributarie.

In altre parole, la liberalizzazione senza regole rischia di risolversi nella introduzione di serie distorsioni di carattere fiscale nei movimenti dei capitali tra i diversi Paesi, in contrasto con i principi basilari su cui dovrebbe fondarsi l'integrazione economica europea. Per questi motivi appare oggi necessario ed urgente intervenire per cercare di limitare, per quanto possibile, i pericoli ricordati, analogamente a quanto già fatto da altri Paesi (quali la Francia e la Danimarca), con l'obiettivo di realizzare e preservare effettivamente i principi di neutralità e di non discriminazione tributaria su cui da sempre si basa la Comunità economica europea.

In via di principio la neutralità tributaria sui movimenti di capitale tra Stati diversi facenti parte di un unico mercato può essere realizzata in modi differenti:

a) trasferendo a livello comunitario il compito di gestire l'imposizione diretta sul reddito; in questo modo tutti i redditi (di lavoro e di capitale) sarebbero tassati con gli stessi criteri in tutti gli Stati membri.

Tale soluzione sarebbe evidentemente ottimale, ma essa resterà per molti anni ancora del tutto utopistica per l'Europa;

b) introducendo un'unica ritenuta liberatoria di eguale ammontare per tutti gli Stati, in modo da rendere irrilevante il fattore tributario sull'allocazione dei flussi di risparmio. Come è noto, questa era la soluzione inizialmente proposta dalla Commissione delle Comunità europee, che tuttavia non ha trovato consenso da parte degli Stati membri. Del resto va detto che questa soluzione presenta numerosi e gravi inconvenienti: essa infatti introdurrebbe discriminazioni ingiustificate nel trattamento fiscale dei redditi di lavoro (sottoposti ad imposizione progressiva e al prelievo contributivo), dei redditi di impresa (assoggettati in tutta Europa ad aliquote prossime al 50 per cento) e degli altri redditi di capitale (per i quali la ritenuta a titolo definitivo sarebbe comunque fissata a livelli molto contenuti); creerebbe possibilità di elusione e di arbitraggio fiscale nei rapporti tra società e persone fisiche; porrebbe seri problemi di equità verticale in quanto l'aliquota unica potrebbe risultare eccessiva per certi contribuenti e risulterebbe inevitabilmente troppo ridotta per altri; manterrebbe e rafforzerebbe l'incentivo fiscale all'indebitamento rispetto al ricorso al capitale proprio già presente in molte legislazioni tributarie; predeterminerebbe una quota consistente del gettito tributario dei singoli Paesi limitando la sovranità tributaria di ciascuno; farebbe dipendere l'incidenza fiscale sul reddito reale dai tassi di inflazione presenti in ciascun Paese; eliminerebbe ogni possibilità di utilizzare lo strumento fiscale a fini di politica economica relativamente ai redditi di capitale, eccetera;

c) introducendo un meccanismo di scambio sistematico di informazioni tra i diversi Paesi (analogo a quelli che già esistono in molti Stati federali) sui redditi da capitale percepiti in ciascun Paese dai non residenti. Al tempo stesso la neutralità fiscale sarebbe garantita esentando i non residenti da ogni ritenuta (o stabilendo ritenute di eguale ammontare per i non

residenti); in questo modo i risparmiatori sarebbero assoggettati all'imposizione sui redditi da capitale ovunque percepiti secondo la normativa in vigore nel proprio Paese e l'allocatione del risparmio nei diversi Paesi non sarebbe influenzata da considerazioni di natura tributaria. Tale sistema appare chiaramente preferibile in termini di razionalità e praticabilità agli altri ed è quello verso cui sarebbe auspicabile indirizzarsi e che sarebbe stato opportuno proporre fin dall'inizio. Le obiezioni pure avanzate circa le presunte difficoltà tecniche per l'attuazione pratica di tale sistema sono in realtà inconsistenti. Infatti gli investimenti sui mercati finanziari non possono essere effettuati se non tramite intermediari, e già oggi gli intermediari si servono di strumenti informatici di gestione dei dati relativi ai portafogli dei clienti; già oggi questi ultimi ricevono periodicamente informazioni dettagliate su acquisti e vendite effettuati, interessi e dividendi percepiti, nonché sulle variazioni del valore dei capitali investiti. Non si vede quindi perchè le stesse informazioni non potrebbero essere trasmesse alle autorità fiscali, o ad intermediari dei singoli Paesi; qualora lo si desiderasse, inoltre, sarebbe anche possibile, utilizzando a richiesta del contribuente opportune canalizzazioni, rendere compatibile lo scambio di informazioni tra Stati con l'anonimato a fini fiscali. Tuttavia neanche questo sistema, pur non avendo incontrato le opposizioni di principio della ritenuta uniforme, potrà essere adottato in tempi utili, e forse nemmeno in tempi brevi.

In tale situazione è necessario introdurre rapidamente una normativa utile a scoraggiare i possibili tentativi dei contribuenti italiani ad occultare al fisco i proventi derivanti da attività finanziarie detenute all'estero e a contenere il più possibile i rischi di delocalizzazione del risparmio derivanti dalla prossima totale liberalizzazione dei mercati dei capitali.

Il presente disegno di legge, quindi, in analogia con quanto già deciso in altri Paesi, provvede a costruire un sistema di informazioni relative ai redditi di fonte

estera percepiti da ciascun contribuente. La possibilità di richiedere informazioni e di introdurre controlli sui movimenti di capitale al fine di prevenire o reprimere frodi fiscali è del resto esplicitamente consentita dall'articolo 4 della direttiva comunitaria 88/361/CEE del 24 giugno 1988, sulla liberalizzazione valutaria, ed è coerente con l'interesse del fisco a controllare che i redditi di fonte estera di ciascun contribuente siano regolarmente assoggettati ad imposizione. La raccolta di informazioni inoltre consentirebbe di limitare gli effetti distortivi di natura tributaria che si produrrebbero in seguito alla liberalizzazione in assenza di ogni forma di armonizzazione o collaborazione sistematica tra Stati e quindi risulta coerente con gli obiettivi di neutralità tributaria e di non discriminazione nella integrazione economica, in quanto, pur in assenza di ogni limite alla libera circolazione dei capitali, sui redditi prodotti all'estero continuerebbero ad applicarsi le imposte e le aliquote in vigore in Italia. Il sistema di raccolta di informazioni e gli obblighi relativi sono stabiliti nell'articolo 1 del disegno di legge, che, per motivi di completezza della normativa proposta, prevede anche l'obbligo di informazioni sulle disponibilità all'estero costituite mediante operazioni con non residenti che non comportano l'intervento di istituti di credito o di intermediari finanziari. Infatti, da un punto di vista sistematico, una volta venuta meno con la liberalizzazione valutaria la canalizzazione di queste operazioni attraverso le banche agenti, è indispensabile farle oggetto di un obbligo di denuncia.

Va ancora osservato che in numerosi casi sarebbe opportuna una maggiore disponibilità di informazioni da parte dell'Amministrazione finanziaria anche nei confronti di soggetti diversi da quelli che costituiscono disponibilità finanziarie all'estero. Tuttavia, non essendo questa la sede per introdurre modifiche di carattere generale ai poteri istruttori degli uffici fiscali, ci si è limitati ad introdurre gli opportuni filtri e le necessarie cautele (ipotizzate dalla norma comunitaria) che sono giustificate dal maggior rischio di evasione oggettivamente

derivante dalla collocazione all'estero della fonte del reddito (è sufficiente pensare alla inapplicabilità in queste ipotesi delle ritenute alla fonte).

L'articolo 2 prevede, a condizioni di reciprocità, l'obbligo di trasmissione di informazioni alle amministrazioni finanziarie dei Paesi di residenza sui redditi percepiti da soggetti non residenti, da parte degli intermediari finanziari operanti in Italia.

L'articolo 3 introduce una specifica procedura di accertamento nei confronti dei contribuenti che possono detenere disponibilità finanziarie in altri Paesi.

L'articolo 4 introduce la possibilità di stabilire un rendimento presuntivo per le

disponibilità costituite all'estero e di cui non risultano dichiarati i proventi.

L'articolo 5, infine, prevede l'applicabilità ai redditi di fonte estera delle stesse aliquote attualmente in vigore in Italia per i redditi da capitale, e quindi il loro assoggettamento a tassazione separata in sede IRPEF, in modo da evitare disparità di trattamento che risulterebbero discriminatorie nel contesto della liberalizzazione.

La proposta, nel suo complesso, è coerente con le indicazioni contenute nella risoluzione presentata presso la Commissione finanze della Camera dei deputati nella seduta del 12 dicembre 1989 e sottoscritta da tutti i Gruppi parlamentari presenti.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Le aziende e gli istituti di credito, le società finanziarie e fiduciarie e coloro che per ragioni professionali esercitano attività di intermediazione nella circolazione dei capitali e valori immobiliari hanno l'obbligo di annotare le generalità e il codice fiscale delle persone fisiche e degli enti non commerciali che esportano capitali per loro tramite, o che detengono all'estero disponibilità finanziarie costituite per loro tramite, in appositi registri o su supporti meccanografici tenuti e conservati secondo le modalità e per i periodi di tempo stabiliti con decreto del Ministro delle finanze. La annotazione deve essere effettuata anche per i pagamenti di titoli di credito tratti su fondi o disponibilità esistenti presso gli intermediari di cui al presente comma. Le annotazioni effettuate in ciascun anno solare devono essere comunicate all'anagrafe tributaria, secondo modalità da stabilirsi con decreto del Ministro delle finanze. I trasporti diretti all'estero di denaro e di valori mobiliari per importo superiore a venti milioni di lire appartenenti a persone fisiche o enti non commerciali devono essere comunicati dagli stessi o dai trasportatori, su modello approvato con decreto del Ministro delle finanze, all'ufficio delle imposte dirette nel cui distretto risiede il proprietario. A quest'ultimo ufficio le persone fisiche e gli enti non commerciali devono comunicare con le stesse modalità le disponibilità finanziarie acquisite all'estero e non rientranti nelle ipotesi di cui ai periodi precedenti. In caso di mancata comunicazione si applica la sanzione di cui al comma 3, primo periodo.

2. Su richiesta dell'Amministrazione finanziaria, il contribuente deve fornire qualsiasi informazione sui suoi conti correnti e depositi bancari, disponibilità in azioni,

quote, obbligazioni o altri valori mobiliari presso soggetti non residenti e su ogni altra disponibilità finanziaria all'estero. Le informazioni suddette devono essere fornite anche quando le disponibilità di cui al presente comma siano state conseguite per il tramite di società fiduciarie italiane ed estere o comunque per interposta persona. In caso di omessa risposta, o di fondati indizi per ritenere infedele o reticente la risposta medesima, gli uffici possono, previa autorizzazione del competente ispettore compartimentale delle imposte dirette, richiedere direttamente le informazioni agli intermediari di cui al comma 1.

3. Al contribuente che non ottemperi alla richiesta di cui al comma 2 è applicabile la pena pecuniaria pari al 20 per cento del controvalore in lire dell'importo non denunziato, convertito al tasso di cambio medio del mese in cui la violazione è stata constatata. Nei confronti delle aziende e degli istituti di credito e degli altri intermediari di cui al comma 1 si applica, in caso di omessa annotazione o comunicazione, la pena pecuniaria pari al 5 per cento del relativo importo.

4. Le pene pecuniarie di cui al comma 3 sono applicate, ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689, rispettivamente dall'ufficio distrettuale delle imposte dirette che aveva richiesto le informazioni di cui al comma 2 o da quello competente in relazione alla residenza dell'intermediario.

Art. 2.

1. Su richiesta delle amministrazioni finanziarie estere le aziende e gli istituti di credito e gli altri intermediari di cui all'articolo 1, comma 1, sono tenuti a fornire, con riferimento a singoli contribuenti o a loro categorie specificatamente identificate, le informazioni utili a determinare le consistenze patrimoniali detenute in Italia ed i flussi reddituali di fonte italiana realizzati dal contribuente o dalla categoria di contribuenti. La presente norma si applica a condizione di reciprocità.

Art. 3.

1. L'Amministrazione finanziaria è tenuta a procedere, anche in base a criteri selettivi, a controlli annuali nei confronti delle persone fisiche e degli enti non commerciali che si ritengano detentori delle disponibilità indicate al comma 1 dell'articolo 1.

Art. 4.

1. Le disponibilità costituite all'estero, di cui non risultano dichiarati i redditi o di cui non siano dimostrati l'impiego specifico o la redditività effettiva, si presumono, previa richiesta di chiarimenti al contribuente interessato da inviare con raccomandata almeno sessanta giorni prima di quello fissato per la risposta, fruttifere in misura pari al tasso ufficiale medio di sconto vigente in Italia nel relativo periodo di imposta.

Art. 5.

1. Sui redditi di cui all'articolo 26, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, come da ultimo sostituito dall'articolo 11 del decreto-legge 30 settembre 1983, n. 512, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 novembre 1983, n. 649, e sui redditi dei titoli di cui all'articolo 10, comma 2, del medesimo decreto-legge n. 512 del 1983 corrisposti direttamente da soggetti non residenti nel territorio dello Stato e percepiti da persone fisiche residenti nel territorio dello Stato, l'imposta sul reddito delle persone fisiche e l'imposta locale sui redditi si applicano separatamente, con l'aliquota complessiva del 30 per cento.

2. Sui redditi di cui all'articolo 26, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, corrisposti da soggetti non residenti nel territo-

rio dello Stato e percepiti da persone fisiche o enti non commerciali residenti nel territorio dello Stato, l'imposta sul reddito delle persone fisiche o l'imposta sul reddito delle persone giuridiche nonchè l'imposta locale sui redditi si applicano separatamente, con l'aliquota complessiva del 30 per cento.