
Mostra rif. normativi**Legislatura 16ª - 6ª Commissione permanente - Resoconto sommario n. 383 del 23/10/2012**

(3519) Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita, approvato dalla Camera dei deputati
(Esame e rinvio)

Il presidente **BALDASSARRI**, dopo aver ricordato brevemente l'*iter* presso la Camera dei deputati, previa intesa con il rappresentante del Governo e con i Gruppi, concede la parola al sottosegretario Ceriani per un intervento di complessivo inquadramento del disegno di legge di delega e per illustrare alla Commissione gli orientamenti del Governo in merito.

Il senatore **Paolo FRANCO** (*LNP*) interviene per rimarcare come non sarebbe politicamente accettabile un orientamento, da parte del Governo, di totale chiusura rispetto alla possibilità di migliorare il testo della delega legislativa, tenendo anche presente che a giudizio di alcuni esponenti dello stesso Esecutivo esso bisognerebbe di alcuni ulteriori correttivi rispetto al testo licenziato dalla Camera.

Rivendica quindi il diritto della Commissione a svolgere un esame pieno ed effettivo del provvedimento e auspica un atteggiamento collaborativo e aperto al dialogo da parte del rappresentante del Governo.

Il presidente **BALDASSARRI**, nel concordare con i rilievi testé espressi dal senatore Paolo Franco, assicura, anche sulla scorta di un previo confronto informale con rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, che il testo della delega, oggi all'esame della Commissione, si deve considerare aperto a interventi di modifica migliorativa, non giustificandosi, a suo avviso, un orientamento contrario, tendente nella sostanza ad affermare la non emendabilità di un provvedimento dall'architettura molto complessa. Nel dettaglio ritiene che la Commissione debba disporre di un tempo adeguato per la sua discussione in modo da valutare e calibrare le modifiche giudicate più opportune su specifici profili di delega. Tale prospettiva del resto non confligge con una tempistica che possa condurre a una rapida approvazione in terza lettura del disegno di legge. In tal modo si dovrebbe favorire anche una rapida predisposizione ed emanazione dei decreti legislativi di attuazione.

Il sottosegretario **CERIANI**, nel confermare il percorso di massima indicato dal Presidente, ritiene comunque opportuno avvertire la Commissione del fatto che il Governo ritiene il testo approvato dalla Camera con un voto di fiducia sostanzialmente consolidato e aperto quindi a un limitato numero di modifiche, le quali dovranno essere in linea con l'impianto complessivo della delega: tale orientamento dovrebbe garantire comunque la tempestiva approvazione e attuazione, considerata anche la residua durata della corrente legislatura.

Ritiene opportuno illustrare i caratteri generali della delega, di cui alcuni osservatori hanno sottolineato il carattere del tutto peculiare: non si tratta, infatti, di una riforma complessiva del sistema tributario, ma di un'opera di revisione di alcuni importanti profili della vigente legislazione fiscale, sui quali il Governo ritiene urgente e indifferibile un intervento di modifica. In tal senso ritiene sia fondata l'opinione espressa dal professor De Mita, in merito a una presunta mancanza di una generale visione di fondo, ma con l'avvertenza che l'intendimento del Governo non è quello di procedere all'elaborazione di una delega per una radicale e completa riforma degli istituti del sistema fiscale, come quella realizzata negli anni Settanta. Ricorda infatti che tale intervento comportò l'introduzione di una disciplina completamente nuova che ridisegnò la struttura dell'imposizione diretta e indiretta. Cita, come ulteriori esempi di un intervento di riforma ampio e organico, la delega dell'allora ministro Visco, per l'introduzione, tra l'altro, dell'IRAP e la riforma del ministro Tremonti, esercitata con prevalenza sulla tassazione del reddito delle società. In generale, mette in guardia da continui interventi, essendo assolutamente sconsigliabile modificare frequentemente la struttura impositiva dei tributi. In base a tali presupposti, la delega si limita quindi ad indicare principi e criteri direttivi per alcuni settori, con l'obiettivo di favorire l'equità del sistema e di orientarlo maggiormente alla crescita economica.

Reputa utile chiarire che l'ispirazione culturale della delega si rifà agli spunti di riflessione contenuti nell'opera del filosofo Amartya Sen, intitolata «L'idea di giustizia», nella misura in cui si prende atto della difficoltà di definire, in generale e in astratto, un concetto di giustizia che possa incontrare il consenso più ampio. Viceversa risulta chiaro come sia più facile raccogliere il consenso intorno a una nozione di giustizia applicata a una situazione storicamente data e determinata.

Informa inoltre la Commissione che il Consiglio dei ministri, dopo l'approvazione del testo della delega, ha ritenuto opportuno acquisire su di esso il parere del Dipartimento per gli affari fiscali del Fondo monetario internazionale, che si è pronunciato in termini positivi, apprezzando in particolare l'obiettivo della certezza del diritto in campo tributario. Al riguardo, ricorda infatti le discordanze, nell'attività di interpretazione e applicazione delle norme tributarie, tra gli uffici competenti per l'accertamento e gli organi della giurisdizione tributaria, con un quadro reso via via più complesso dalla crescente tendenza, affermatasi negli ultimi anni, ad apportare frequenti modifiche al regime di imposizione sui redditi di impresa. E' quindi evidente come un quadro normativo instabile e poco prevedibile si risolve di fatto in un ostacolo alle politiche di investimento degli operatori nazionali e stranieri, i quali ritengono preferibile rinviare l'effettuazione di investimenti produttivi ovvero delocalizzare le imprese.

Specifica allora che uno degli strumenti per assicurare maggiore certezza normativa consiste nell'unificazione delle condotte di elusione fiscale al principio che vieta l'abuso del diritto, introducendo quindi una fattispecie di carattere generale, applicabile a tutti i tipi di imposta. Sottolinea come una norma generale antielusiva a legislazione vigente, sia limitata alle sole imposte dirette e si basi su una casistica tassativa, risultando quindi del tutto insoddisfacente sul piano applicativo. A tale circostanza si deve poi aggiungere che la giurisprudenza della Cassazione ha elaborato un'autonoma nozione di abuso del diritto, fondata sull'interpretazione di norme costituzionali, e incentrata sulla configurazione di un'operazione economica, in sé lecita, ma finalizzata al solo obiettivo di conseguire un vantaggio fiscale. E' evidente come da tale situazione si sia originato un consistente contenzioso giudiziario, con l'obiettivo di verificare la maggiore imposta dovuta in caso di utilizzo strumentale di alcune operazioni di pianificazione fiscale. In proposito, la delega prelude all'elaborazione e introduzione di una regola generale di divieto dell'abuso del diritto, basandosi anche sui migliori modelli adottati in altri Paesi. Un ulteriore profilo concerne poi la revisione dell'apparato sanzionatorio penale per gli illeciti tributari, segnalando, come esempio negativo, la previsione di una soglia troppo bassa (pari a 30.000 euro) per l'obbligatorietà della denuncia degli autori di dichiarazioni infedeli. Ritiene innegabile che in tal modo si corra il rischio di costruire un sistema di giustizia sostanzialmente antieconomico, laddove sarebbe preferibile, per illeciti di non grande entità, prevedere una diversa sanzione, sul piano amministrativo. Segnala inoltre anche la revisione e la migliore precisazione della decorrenza dei termini per l'applicazione delle sanzioni penali.

Rimarca che un altro obiettivo perseguito dalla delega è quello di promuovere una maggiore fiducia nel rapporto tra fisco e contribuente, in base al modello dell'*enhanced cooperation* raccomandato dall'OCSE. A suo parere, basandosi sull'esperienza di alcuni ordinamenti tributari, come quelli degli Stati Uniti e dei Paesi Bassi, occorre incentivare le aziende affinché si dotino di strumenti interni di controllo e monitoraggio del rischio fiscale, citando l'esempio del *reporting* periodico all'organo amministrativo e dei controlli aziendali interni di secondo e terzo livello, che sono diventati modelli diffusi di *corporate governance*. Tali strumenti consentono infatti di identificare le aree e le posizioni esposte al maggior rischio fiscale, consentendo in particolare di quantificare il rischio di soccombenza dell'azienda in caso di contenzioso con l'amministrazione fiscale (tale è la funzione e l'utilità del *financial reporting*). Sottolinea che l'adozione e la diffusione di tali strumenti da parte delle aziende italiane sia una fondamentale innovazione per migliorare la qualità del rapporto con il fisco e facilitare anche i compiti degli organi accertatori. Su tale profilo la delega prevede l'elaborazione di misure di carattere premiale, come il *ruling* fiscale breve sulle nuove attività e la riduzione delle sanzioni pecuniarie. Evidenzia che si tratta di una riforma di qualità che assicura certezza del diritto e che accresce la fiducia nel sistema, senza costi aggiuntivi per il bilancio. Inoltre, in termini macroeconomici, una tale prospettiva risulta molto più efficace per aumentare la competitività internazionale dell'Italia, che non una riduzione del prelievo.

Successivamente l'oratore si sofferma sulla riforma del catasto dei fabbricati, sottolineando come sia assolutamente paradossale il mancato intervento di rivalutazione delle rendite. Tale revisione si rende ancor più necessaria dopo l'introduzione dell'IMU sperimentale e il Governo, in base a simulazioni effettuate sul patrimonio dei fabbricati censiti, in base all'attribuzione delle nuove rendite rivalutate ai sensi del decreto-legge n. 201 del 2011, ha verificato che in nessun caso il nuovo valore supera o si avvicina soltanto per più del dieci per cento a quello di mercato dell'immobile. Risulta quindi evidente come si sia in presenza di seri ostacoli a una corretta valutazione economica dell'immobile, permanendo un divario tra le rendite, pur rivalutate ai sensi di legge, e i valori di mercato, con evidenti effetti di sperequazione fiscale. Ritiene quindi doveroso un intervento di equità, sostenuto peraltro da un largo consenso presso l'opinione pubblica, giacché si discute ormai da lungo tempo di una riforma del catasto, senza poi tuttavia alcun intervento in tale ambito.

Rileva che un altro elemento qualificante riguarda la revisione dell'imposizione sui redditi delle imprese individuali, condotta sulla base di un modello diffuso presso altri Paesi e consistente nel

distinguere, ai fini fiscali, il reddito dell'impresa da quello dell'imprenditore. Si prevede infatti che le somme percepite dall'imprenditore siano deducibili dalla base imponibile della nuova imposta (IRI) e siano assoggettate all'IRPEF, concorrendo alla formazione dell'imponibile complessivo. Tale soluzione consente viceversa un diverso trattamento fiscale degli utili accantonati, tassati con la stessa aliquota dell'IRES. Su tale misura segnala il giudizio del Fondo monetario, che l'ha considerata un consistente miglioramento in termini di neutralità fiscale, consentendo anche di superare alcuni inconvenienti applicativi della *dual income tax*, di derivazione anglosassone. Infatti la delega pone la regola che le somme percepite dall'imprenditore individuale debbano essere sottoposte all'IRPEF e ai relativi strumenti di accertamento, come il redditometro.

Il presidente **BALDASSARRI**, dopo aver ringraziato il sottosegretario CERIANI per l'ampia esposizione svolta, concede la parola ai relatori.

Il relatore **BARBOLINI** (PD) rimarca uno dei profili a suo parere più qualificanti della delega e cioè il fatto che essa, come già anticipato dal ministro Grilli in audizione in Commissione, non rappresenta un intervento di *tax design*, ma mira a risolvere alcuni profili critici del sistema fiscale, per accrescerne l'equità, per orientarlo maggiormente alla crescita e per migliorare i rapporti tra fisco e contribuenti. Pertanto il perimetro di intervento della delega deve a suo giudizio delimitare anche il campo dell'intervento della Commissione, fungendo quindi da guida per individuare i profili oggetto di possibili modifiche.

Valuta in termini positivi le modifiche introdotte dalla Camera per rafforzare la procedura per l'espressione dei pareri parlamentari sugli schemi dei decreti di attuazione, prevedendo una procedura rafforzata analoga a quella per i pareri sugli schemi dei decreti di attuazione del federalismo fiscale. Esprime poi un giudizio positivo anche sul rispetto dei principi dello Statuto dei contribuenti, soprattutto se considerato a fronte del disegno di legge di stabilità presentato dal Governo. Positive sono anche le misure sul coordinamento tra i decreti di attuazione e il federalismo fiscale e il richiamo alle normative dell'Unione europea sulle semplificazioni per i contribuenti.

In merito alla riforma del catasto, apprezzando in modo particolare i chiarimenti offerti dal sottosegretario Ceriani, osserva che con il decreto-legge n. 201 del 2011 e l'introduzione dell'IMU sperimentale è divenuta ormai indifferibile l'esigenza di correggere le sperequazioni nell'ambito dell'imposizione immobiliare, ritenendo in proposito pienamente condivisibili i criteri contenuti nella delega per la rivalutazione delle rendite. Segnala positivamente anche la previsione della clausola che assicura l'invarianza di gettito, prefigurando evidentemente una rimodulazione delle aliquote di prelievo. Valuta con favore anche il riferimento al fondo di riequilibrio e a quello perequativo, ritenendo opportuno esaminare l'opportunità di assegnare ai comuni il gettito dell'imposizione sugli immobili situati nel loro territorio.

Segnala altresì le nuove competenze attribuite alle commissioni censuarie, chiamate a verificare la correttezza delle procedure statistiche per la determinazione dei parametri in base ai quali operare la revisione delle rendite. Sottolinea un ulteriore aspetto qualificante della delega, consistente nel riordino delle spese fiscali, nell'ambito della complessiva strategia di contrasto dell'evasione, riguardo alla quale si prevede altresì di introdurre parametri più attendibili per valutarne i risultati, in termini di maggior gettito, in relazione alle singole misure. Apprezza inoltre anche la decisione di confermare la misura del decreto-legge n. 138 del 2011, che ha previsto un fondo alimentato dalle maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione, per destinarle alla riduzione della pressione fiscale sul lavoro e l'impresa. Si tratta di un importante tassello che conferma un disegno convincente.

Si sofferma sull'ulteriore questione del riordino delle agenzie fiscali, che non è presente nel testo trasmesso dalla Camera dei deputati. La legislazione vigente in materia, elaborata al Senato nell'ambito della più complessiva strategia di revisione integrale della spesa, prevede infatti l'accorpamento dei Monopoli nell'agenzia delle dogane e quello dell'agenzia del territorio e delle entrate. Pur essendo consapevole della delicatezza della questione, riterrebbe tuttavia contraddittorio che proprio il Senato compisse un intervento di radicale modifica della normativa in vigore. Rammenta poi che è prevista la trasmissione alle Camere, entro ottobre, di una relazione del Ministro dell'economia e delle finanze sugli effetti finanziari derivanti dall'accorpamento delle agenzie fiscali. In proposito ritiene assolutamente necessario che il Governo, anche per rafforzare il proprio orientamento, rispetti la scadenza prevista dalla legge.

Infine ritiene necessario che sia attuata in tempi brevi, sulla base peraltro di principi che ritiene giusti e condivisibili, la parte di delega concernente la riscossione degli enti locali, evitando quindi il rischio di un'ulteriore proroga del termine di durata del regime attualmente previsto, già differito al 30 giugno prossimo.

Il relatore **SCIASCIA** (PdL), dopo aver ringraziato il sottosegretario Ceriani per l'ampia esposizione svolta, concorda con l'obiettivo secondo cui la delega è chiamata a correggere alcuni profili critici del

sistema fiscale in vigore senza stravolgerne l'assetto. Peraltro il testo si segnala anche per alcune pregevoli novità come l'introduzione dell'IRI. Chiede quindi al sottosegretario la disponibilità a illustrare le modifiche apportate dalla Camera al testo originario del Governo.

Segnala quindi l'importanza delle norme sulla fattispecie generale dell'abuso del diritto e sul riordino del sistema sanzionatorio penale, giacché si tratta di due fattori che al momento allontanano gli investimenti produttivi dall'Italia, causando incertezza sul costo del tributo. Ricorda quindi che con l'articolo 37-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973 sono state previste alcune operazioni aziendali straordinarie come non opponibili all'amministrazione fiscale laddove unicamente finalizzate a conseguire un risparmio di imposta. Sull'interpretazione applicazione di tali misure si è quindi generato un lungo contenzioso, che ha condotto la Cassazione ad affermare l'esistenza di un principio generale che vieta l'abuso del diritto, in relazione alle operazioni straordinarie, e a configurarlo come immanente al sistema tributario, limitatamente alle imposte dirette. Rispetto a tale scenario risulta quindi fondamentale prevedere l'introduzione di una fattispecie per l'intero diritto tributario, affidando peraltro al contribuente l'onere di dimostrare che l'operazione di pianificazione fiscale compiuta è sorretta da autonomi motivi economici.

Nel merito della delega segnala i commi da 2 a 7 dell'articolo 3, sul tutoraggio fiscale, valutando positivamente l'ampliamento della possibilità di concedere la rateizzazione dei debiti tributari, oltre il limite massimo, attualmente previsto, di 72 rate, rimarcando che potrebbe essere una misura di favore per gli imprenditori in temporanea difficoltà finanziaria. Si sofferma sul comma 9 dell'articolo 3 concernente la revisione del sistema sanzionatorio penale per gli illeciti tributari, sottolineando che essa potrà consentire un superamento dell'attuale dualismo tra l'apparato sanzionatorio amministrativo e quello penale, che dà luogo a due distinti e paralleli procedimenti, connotati da una diversa durata, in particolare per quanto riguarda quelli davanti ai giudici tributari. Valuta positivamente le soglie di punibilità e la scelta di dare rilievo alle condotte fraudolente per la configurazione del reato. Positivo è anche il giudizio sui controlli interni all'azienda per la verifica del rischio fiscale, di cui al comma 11 dell'articolo 3, pur ammettendo che presso talune imprese esistono già analoghe forme di controllo, esercitate in particolare dal collegio sindacale, in merito ad esempio alla regolarità dei pagamenti. Ma in ogni caso ritiene condivisibile implementare la diffusione di tali strumenti. Segnala quindi con favore il rafforzamento della tutela del contribuente mediante la conciliazione stragiudiziale e le innovazioni derivanti dalla nuova imposta denominata IRI, di cui sottolinea il carattere di equità fiscale. Al riguardo chiede al sottosegretario Ceriani per quale ragione dal nuovo regime fiscale sono stati esclusi i professionisti, per effetto di una modifica approvata alla Camera. Valuta poi con favore anche le parti della delega volte a superare le attuali incertezze sul requisito dell'autonoma organizzazione ai fini dell'assoggettamento all'IRAP e quelle riguardanti il regime fiscali dei frontalieri e delle società di comodo. Positive sono anche le misure sulla revisione della disciplina dell'IVA, che ampliano anche la possibilità di ricorrere al regime dell'IVA di gruppo, nonché quelle sulla tutela dei minori e il contrasto delle ludopatie.

Il sottosegretario CERIANI, dopo aver ringraziato i relatori ed essersi riservato di riferire in sede di replica sulle modifiche apportate dalla Camera, concorda con il relatore Barbolini sulla validità della scelta di rafforzare la procedura per l'espressione dei pareri parlamentari sugli schemi dei decreti legislativi, con l'obiettivo di raccogliere il consenso del Parlamento sulle fasi di attuazione della delega, coinvolgendo, ove possibile, anche i Gruppi di opposizione. Ritiene infatti necessario avere il consenso del Parlamento nell'intervento che il Governo si prefigge per rendere più stabile il sistema fiscale.

Al relatore Sciascia fa presente che l'esclusione dei professionisti dall'ambito di applicazione dell'IRI è stata decisa alla Camera con il consenso dei Gruppi di maggioranza per semplificare e ridurre i contenuti della delega, come dimostra anche la soppressione dell'articolo 14 del testo originario, in materia di fiscalità ambientale, motivata dal ritardo nel recepimento della direttiva europea sull'energia.

Assicura infine al relatore Barbolini che il Governo presenterà alle Camere la relazione da lui citata nei tempi previsti.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 16,05.