

Sintesi dell'emendamento

L'emendamento è finalizzato a porre le premesse per una più trasparente applicazione delle agevolazioni in materia tributaria . La sistemazione di esse nell'ambito di un apposito testo unico, per il quale vengono, peraltro, dettati specifici criteri di redazione oltre che criteri per la gestione successiva ed il controllo della spesa fiscale, rappresenterebbe, infatti, uno strumento importante di governance del sistema che potrebbe garantire una maggiore equità fiscale anche attraverso il meccanismo del recupero della spesa fiscale che non trovi più giustificazione razionale e la sua destinazione a nuovi fini sia di governo delle agevolazioni sia di riduzione del carico tributario sopportato dai contribuenti.

Nell'Atto Camera 1762, si apportino le seguenti modificazioni:

-dopo l'articolo 5 si aggiunga il seguente:

“Art.5 bis

Delega per la predisposizione del codice unico delle agevolazioni tributarie

Il Governo è delegato ad emanare entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi finalizzati alla predisposizione del codice unico delle agevolazioni tributarie relativo ai tributi di competenza erariale secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) preliminare definizione della distinzione tra fiscalità ordinaria e fiscalità agevolata riferita ai singoli tributi e declaratoria della sussistenza dei presupposti agevolativi propedeutica allo spostamento in apposite sezioni del codice delle agevolazioni tributarie di tutte le disposizioni che derogano ai criteri generali di applicazione delle singole imposte, siano esse disposizioni che prevedono regimi speciali di applicazione dei tributi siano esse disposizioni che comunque si discostano alla ordinaria normativa di riferimento stabilita per le singole imposte o che consentano la formazione di crediti di imposta;

b) inserimento, anche in più fasi, nelle sezioni del codice delle agevolazioni tributarie dei regimi agevolativi applicabili sull'intero territorio nazionale in vigore od oggetto di proroga nel corso del decennio precedente l'emanazione del codice;

c) quantificazione, a normativa vigente, dell'entità economica della spesa fiscale conseguente alla esistenza di regimi agevolati comunque denominati o ad aliquote tributarie applicate in funzione di specifici requisiti oggettivi o soggettivi finalizzata alla definizione della clausola di invarianza di cui alla successiva lettera d);

d) previsione del vincolo di invarianza della spesa fiscale da attuarsi attraverso l'imputazione ad essa di ogni previsione agevolativa successiva all'emanazione del testo unico delle agevolazioni tributarie, con contestuale obbligo di inserimento di ogni nuova previsione nelle apposite sezioni del testo unico delle agevolazioni e di conseguente abrogazione di preesistenti agevolazioni di pari importo economico;

e) previsione che le agevolazioni tributarie derivanti direttamente o indirettamente da accordi internazionali o da trattati sono considerate modalità ordinarie di applicazione dei tributi, modificabili soltanto attraverso fonti di pari grado rispetto quelle istitutive;

f) riduzione della spesa fiscale, quantificata ai sensi della lettera b), nella misura tendenziale del 5 per cento annuo nei cinque anni successivi alla emanazione del codice delle agevolazioni e conseguente devoluzione del risparmio conseguito alla riduzione del carico tributario ordinario previsto per l'imposizione diretta ovvero alla riduzione degli obblighi tributari di maggior impatto sociale ;

g) individuazione della data di entrata in vigore, anche con decorrenze differenziate per singole sezioni, del codice delle agevolazioni a partire dal primo giorno dell'anno successivo a quello della emanazione dello stesso e contestuale abrogazione, con le medesime decorrenze, delle disposizioni agevolative relative ai singoli tributi diverse da quelle individuate nel codice medesimo.”

-all'articolo 6, comma 1, le parole “da 1 a 5 “sono sostituite dalle seguenti: “da 1 a 5 bis”

Relazione.

Il tema della spesa fiscale attuata attraverso esenzioni, agevolazioni, regimi sostitutivi, crediti di imposta e comunque attraverso forme di facilitazione che alterano l'applicazione coerente della logica dei tributi ha raggiunto un grado di complessità ormai notevole con ricadute in termini di cognizione e conseguente gestione del sistema della fiscalità. E' da dire, peraltro, che la situazione di frammentazione attuale si è prodotta nel corso di vari anni ed in parte ripete analoghe situazioni alle quali si cercò di porre in precedenza attraverso la predisposizione del D.P.R. n. 601 del 29 settembre 1973 recante la disciplina delle agevolazioni tributarie.

Con l'elaborazione del suddetto decreto si tentò, infatti, di porre ordine nel sistema delle agevolazioni cercando di accorpate, per quanto possibile, in un unico compendio normativo quanto esistente in materia di agevolazioni e prevedendo al contempo, attraverso l'articolo 42, l'abrogazione delle facilitazioni diverse da quelle previste dal decreto stesso o dai decreti emanati in applicazione della riforma prevista dalla legge 9 ottobre 1971 n. 825.

Tenuto conto del tempo trascorso e della riproduzione di una situazione analoga a quella che portò alla emanazione del richiamato decreto n. 601 del 1973, si ritiene che una migliore possibilità di governo della materia potrà essere consentita dalla formulazione di un vero e proprio codice delle agevolazioni tributarie oggetto della proposta normativa.

Nell'ambito del suddetto codice dovranno essere inserite, dividendole per materia, le singole agevolazioni ancora meritevoli di mantenimento.

In tal modo si avrà una più completa cognizione della stessa entità della spesa fiscale e potrà anche essere prevista la sua riduzione o anche il suo abbattimento finalizzato a finanziare una riduzione delle aliquote o degli obblighi fiscali con maggiore impatto sociale.

E' appena il caso di rilevare che allo stato attuale la spesa fiscale effettiva, considerata nella accezione che precede, non è quantificabile in misura oggettiva e puntuale, per cui, a seconda dei criteri utilizzati, l'entità della stessa assume una variabilità che ne mina la sua credibilità. Questo, evidentemente, non consente, allo stato attuale, di poterla utilizzare come grandezza economica significativa ai fini esplicativi della proposta disposizione ma certo non sfugge il rilievo che essa ha sotto il profilo politico ed economico.

In definitiva il governo della spesa fiscale quale elemento di politica economica acquisterà, grazie al codice delle agevolazioni in argomento, una maggiore trasparenza e governabilità recuperando il dovuto rilievo per l'azione di governo della politica economica e sociale del Paese.

La tecnica normativa prescelta per il perseguimento dell'obiettivo voluto è quella della delega legislativa.

Attraverso la disposizione di delega vengono, pertanto, stabiliti i criteri generali da seguire per la predisposizione, sia pure in più fasi, del codice in argomento.

In particolare la norma di delega prevede l'obbligo del mantenimento delle sole agevolazioni derivanti da norme di derivazione pattizia o aventi applicazione su tutto il territorio nazionale ovvero di quelle applicabili su tutto il territorio nazionale che risultino reiterate da oltre un decennio.

La stessa norma di delega individua limiti alla introduzione di nuove agevolazioni al fine di giungere al controllo della spesa fiscale non mancando di prevedere la riduzione della stessa allo scopo di perseguire finalità di rilievo sociale

Analogamente a quanto previsto nel già richiamato articolo 42 del DPR n. 601 del 1973, viene prevista, inoltre, anche la predisposizione di una norma di chiusura secondo la quale quello che non è espressamente previsto nel codice sia ha per abrogato.

In particolare è ancora da rilevare come, al termine dell'opera di razionalizzazione perseguita ogni tributo verrebbe ancora regolato dalla norma che lo istituisce e che ne definisce l'applicazione in forma ordinaria, per cui il codice delle agevolazioni tributarie verrebbe a costituire il complemento per il raggiungimento della completezza ed equilibrio normativo in materia fiscale.

Sintesi dell'emendamento

L'emendamento intende costituire le basi normative per una razionalizzazione complessiva del catasto urbano oltre che attraverso l'individuazione di principi fondamentali tecnici ed economici da seguire per dare maggiore omogeneità al sistema, anche attraverso adeguate innovazioni organizzative che comportano specifiche attribuzioni di compiti ai soggetti interessati (Agenzia del territorio, comuni,, professionisti e cittadini). Vengono recuperati in particolare i concetti di microzona e di invarianza di gettito nonché previste modalità sintetiche per la definizione del valore e del reddito delle singole unità immobiliari.

L'articolo 4 dell'A.C. 1762 è sostituito dal seguente:

Art. 4.

(Delega per la riforma del catasto dei fabbricati e per la redazione del testo unico delle disposizioni in materia di catasto edilizio urbano).

1. Il Governo è delegato ad adottare, **entro ventiquattro mesi** dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la riforma generale del catasto dei fabbricati e per la redazione del testo unico delle disposizioni in materia di catasto edilizio urbano al fine di favorire il progressivo miglioramento della qualità dei dati e della trasparenza delle rilevazioni con conseguente recupero dell'evasione e dell' elusione nel settore immobiliare, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a)- Distinzione in catasto tecnico geometrico urbano e catasto economico reddituale e patrimoniale urbano;

b)-Individuazioni di compiti, sinergie e livelli di collaborazione tra l'Agenzia del territorio, quale l'organo centrale di rilevazione del catasto geometrico e di raccordo per quello economico nonché quale fornitore di servizi alle istituzioni ed agli utenti, con particolare riferimento agli atti di conservazione del catasto, e gli enti locali chiamati a collaborare con l'Agenzia del territorio ai fini della definizione in sede locale del catasto economico;

c) individuazione dei titolari della rappresentanza in giudizio nel caso di contestazioni sulle rilevazioni geometriche ovvero sulla definizione del catasto economico;

d) determinazione delle tipologie immobiliari omogenee ed assimilate oggetto di rilevazione negli ambiti territoriali delimitati sul territorio dall'ente locale;

e) determinazione del catasto economico e dei relativi valori reddituali e patrimoniali attraverso:

1) utilizzo dei parametri di superficie orizzontale e di estensione verticale rilevati ai fini della formazione del catasto geometrico per la definizione delle unità convenzionali di consistenza cui riferire gli estimi catastali per le unità immobiliari a destinazione ordinaria;

2) segmentazione territoriale e funzionale del mercato immobiliare;

3) applicazione di metodi di valutazione matematico-statistici o comparativi ;

4) individuazione di parametri di equivalenza tra l'elemento reddituale e quello patrimoniale riferiti ad ambiti territoriali delimitati ai fini della determinazione del catasto economico;

5) definizione delle modalità e dei termini di aggiornamento periodico e conservazione del catasto geometrico e di quello economico;

f) individuazione di strutture territoriali di coordinamento di livello regionale ai fini dell'espletamento dei rapporti di collaborazione tra l'Agenzia del territorio e gli enti locali chiamati a collaborare con ai fini della definizione in sede locale del catasto economico con contestuale abrogazione delle commissioni censuarie;

g) utilizzo di adeguati strumenti di comunicazione, anche telematici, in aggiunta all'affissione all'albo pretorio o in alternativa alle modalità previste dall'articolo 74 della legge 21 novembre 2000, n. 342; per portare a legale conoscenza degli intestatari i dati disponibili presso l'Agenzia del territorio e le loro modificazioni anche ai fini della possibile instaurazione della fase contenziosa;

h) regolamentazione delle modalità telematiche di inserimento dei dati del catastali, delle loro modifiche d'ufficio o su istanza di parte nonché della manutenzione e conservazione dei dati geometrici ed economici;

i) individuazione, con periodicità almeno triennale, del valore normale delle singole tipologie di fabbricati negli ambiti territoriali individuati ai fini della determinazione del catasto economico ai sensi della precedente lettera e);

l) introduzione di misure specifiche nelle singole leggi di imposta volte ad assicurare una tendenziale invarianza del gettito complessivo relativo alle imposte erariali e comunali la cui base imponibile tiene in considerazione le risultanze catastali o i parametri ad esse collegati ivi compresa la revisione e l'assestamento dei tributi dovuti in relazione alle operazioni catastali.

m) abrogazione delle norme e dei regolamenti incompatibili con il testo unico delle disposizioni in materia di catasto edilizio urbano.

Relazione

Il problema della migliore perequazione dei valori e delle rendite catastali è ormai presente da vari anni e non ha trovato in effetti vere soluzioni ancorché vari tentativi siano stati effettuati in passato anche attraverso interventi normativi che andavano sempre più ad orientarsi verso la ricerca di elementi tecnici i quali, se è vero che sotto il profilo geometrico potevano essere considerati del tutto condivisibili, spesso non tenevano conto della variabilità della rappresentazione economica o reddituale del bene in funzione di elementi soggettivi e territoriali che ne determinavano la forte volatilità.

Il testo della delega che ora si propone e che prevede una distinzione tra catasto geometrico e catasto economico nasce sul presupposto che la pregressa produzione normativa non ha portato a risultati coerenti nel corso dei vari anni e che pertanto si rende necessario un intervento in profondità che torni a dare coerenza ed unità al sistema avvalendosi anche di ciò che di positivo viene dalle passate esperienze ed in particolare di quanto di positivo è possibile recuperare dall'impostazione del primo impianto del NCEU o dall'idea di suddividere il territorio dell'ente locale in microzone omogenee fino ad arrivare ad acquisire definitivamente sia le positività delle nuove e più vaste competenze degli enti locali anche alla luce dei riflessi del sistema catastale sull'imposizione di loro competenza, come pure non trascurando di porre a regime le modalità di utilizzazione delle moderne tecnologie.

A tale proposito è da dire, tra l'altro, che la pregressa normativa prevedeva che le tariffe d'estimo fossero determinate con riferimento all'unità di superficie e, quindi, al metro quadro e che tuttavia tale sistema non ha trovato applicazione pratica sostanziale ma anzi che se ripreso come elemento portante della riforma esso potrebbe determinare contenziosi fondati su speciose questioni di misurazione. Sul punto specifico si è, quindi, ritenuto di dover proporre una formulazione della delega che possa consentire, specie grazie alla predisposizione del testo unico, di trovare momenti di sintesi in materia ad es. attraverso la definizione convenzionale di taluni parametri (evidentemente non di quelli geometrici) evitando così che eccessi analitici impediscano la costruzione del catasto economico; una cosa è infatti determinare il valore o la rendita per metro quadro, altra cosa è dare un'indicazione chiaramente convenzionale del valore di un vano definito a sua volta in maniera convenzionale da un rapporto dimensionale derivato dalla consistenza geometrica del bene.

In particolare stante la disponibilità di una pluralità di fonti di conoscenza e della loro possibile elaborazione massiva relativamente ad elementi quali i redditi ed valori medi (utilizzando

a tal fine ad es. le banche dati delle borse immobiliari o le rilevazioni dell'Osservatorio dei valori immobiliari) al fine di ricavare standards adeguati per la definizione in via comparativa del valore o del reddito dell'immobile è stato ritenuto utile prevedere che tra le modalità di definizione del valore o del reddito riferito a singola unità immobiliare si possa far ricorso non solo a metodi di valutazione matematico-statistici ma a sistemi di valutazione comparativi di relativa semplicità applicativa nella gran parte dei casi specie nel caso in cui il mercato immobiliare risulti sia particolarmente sviluppato

Del pari è sembrato utile prevedere oltre ad un adeguato ruolo dei comuni e dell'Agenzia del territorio, che dovrebbero garantire una adeguata perequazione delle rilevazioni nell'ambito delle microzone definite in ambito comunale, anche una nuova struttura di livello regionale di coordinamento. La nuova organizzazione e la ricerca della perequazione nell'ambito delle microzone o al più nell'ambito del territorio comunale comporta, peraltro, anche l'abrogazione delle Commissioni censuarie che verrebbero superate grazie al rapporto di sinergia instaurato tra Agenzia del territorio ed enti locali mantenendosi comunque un livello regionale di coordinamento attraverso apposite strutture amministrative dedicate.

Al fine di dare migliore certezza ai rapporti giuridico tributari si è previsto, infine, che venga elaborato e pubblicizzato per aree territoriali un elemento convenzionale utile ai fini della definizione di tali rapporti in quanto richiamato in molteplici leggi di imposta e cioè il cosiddetto "valore normale" che, superando in ciò l'ormai obsoleto concetto di valore catastale, consentirebbe appunto, laddove adeguatamente pubblicizzato, di addivenire più facilmente alla definizione di molteplici rapporti giuridico tributari evitando in radice anche l'appesantimento delle possibili fasi contenziose.

A quest'ultimo proposito è stato ritenuto opportuno, infatti, affiancare, come si è detto in precedenza, ai metodi di valutazione matematico-statistici anche i più empirici metodi comparativi di stima. Quanto precede tenuto conto che nella pratica quotidiana questi ultimi trovano una sostanziale accettazione da parte dei soggetti interessati..

Appunto

La proposta di modifica dell'attuale formulazione dell'articolo 4 dell'atto camera 1762 intende costituire il fondamento per una razionalizzazione complessiva del catasto urbano i cui pilastri fondamentali sono i seguenti.

- coesistenza di un catasto geometrico (risultante da misurazioni di superficie e di altezza) con quello economico definito attraverso l'individuazione, nell'ambito di microzone, di elementi di valutazione media del vano catastale inteso come rappresentazione sintetica di consistenza geometrica ai fini della determinazione della consistenza patrimoniale dell'immobile cui applicare parametri di redditività media omogenei per tipologia immobiliare considerata nella microzona interessata.
- instaurazione di rapporti di sinergia tra l'Agenzia del territorio e d enti locali al fine di garantire economie di scala nella gestione delle informazioni catastali.
- previsione di un testo unico che salvaguardando la pregressa normativa ancora funzionale, provveda a dare omogeneità alla materia coordinando l'esistente e provvedendo, altresì, agli aggiornamenti della stessa secondo i principi previsti dalla delega ivi compresi quelli relativi alle modalità di applicazione delle nuove tecnologie.
- previsione della invarianza di gettito attraverso adeguati interventi nelle singole leggi di imposta ad evitare effetti moltiplicatori sui singoli tributi conseguenti alla applicazione della nuova normativa recata dal previsto testo unico.
- previsione di adeguate garanzie di difesa per il contribuente attraverso l'individuazione di ulteriori strumenti legali finalizzati a portare a conoscenza di esso le eventuali modifiche delle risultanze catastali.
- previsione della determinazione periodica di un "valore normale" inteso come valore medio degli immobili collegato alla consistenza e qualità degli stessi da rendere pubblico ai fini delle sole applicazioni di natura tributaria (la determinazione avrebbe effetto sulle imposte dirette, sull'IVA e sulle imposte sui trasferimenti estinguendo sul nascere possibili controversie concernenti il valore degli immobili ai fini fiscali).

- previsione del superamento delle commissioni censuarie in quanto sostituite dal rapporto di sinergia tra Agenzia delle entrate ed enti locali coordinati a livello regionale dalle previste strutture amministrative dedicate.

Sintesi dell'emendamento

L'emendamento è finalizzato a disciplinare la fase transitoria per quegli strumenti finanziari (obbligazioni di privati e titoli di pubblici) emessi per un predeterminato periodo e sottoscritti dai risparmiatori nel convincimento di poter contare sulla stabilità del regime di prelievo incidente sui titoli e del rendimento nominale degli stessi

Si tratta di salvaguardare il principio del legittimo affidamento del risparmiatore, privilegiando soluzioni graduali.

Articolo 1, comma 1, lett. F dell'A.C. 1762 cancellare dalla parola "evitare " sino a "indicato alla lettera d)" ed aggiungere "salvaguardare il legittimo affidamento del sottoscrittore di strumenti finanziari sulla stabilità delle condizioni che ne governano le funzioni di rendimento e scongiurare il rischio, per ciò che attiene al Debito Pubblico, di incrementi dell'aliquota di prelievo innestanti dinamiche di pura traslazione del costo di finanziamento del debito"

Relazione

L'emendamento focalizza un criterio di tassazione da applicare nella fase transitoria. Si tratta di definire una regola di prelievo per gli strumenti finanziari di debito (titoli non partecipativi ed obbligazioni) già emessi, sottoscritti dal risparmiatore per un determinato arco temporale ponendo affidamento sull'applicazione di una data aliquota fiscale.

Su tale versante occorre distinguere tra: 1) i profili di stretto diritto; 2) le considerazioni centrate su principi di ragionevolezza, equità e sintonia con il sentire dominante.

Con riferimento alla prima prospettiva di inquadramento un cambiamento (e, segnatamente, un inasprimento) di aliquota fiscale appare applicabile solo nei confronti di quei frutti o interessi che non siano già maturati sotto la vigenza del precedente regime di prelievo. Dunque in punto di stretto diritto, secondo alcuni, per i titoli o le obbligazioni di durata poliennale il problema della gestione transitori consisterebbe nella pura distinzione tra gli interessi maturati e quelli in itinere, ai quali potrebbe senz'altro applicarsi la nuova aliquota. Ciò renderebbe abbastanza semplice la soluzione del problema.

Senonché tale impostazione, astrattamente corretta, appare viziata da eccessivo schematismo ed attenzione agli aspetti di tecnicismo giuridico e, come tale, richiederebbe l'apprestamento di qualche temperamento.

Essa in particolare ignora il principio del legittimo affidamento riposto dal sottoscrittore di uno strumento finanziario sulla “stabilità” delle condizioni che ne governano le funzioni di rendimento e, per quanto segnatamente attiene al trattamento dei titoli Pubblici, introduce la sgradevole impressione che lo Stato intervenga nella struttura del rapporto nella doppia veste di debitore e di regolatore delle condizioni di rendimento dello strumento sottoscritto risparmiatore.

Merita poi ponderata valutazione il rischio che interventi sulla struttura delle aliquote di prelievo inneschino spinte di pura traslazione dei costi, sostanziatisi in crescite complessive del tasso di finanziamento del debito, eventualità questa non certo foriera di effetti positivi soprattutto con riferimento ai conti dello Stato, che tra i prenditori di credito è certamente di gran lunga il più rilevante.

Per tali motivi sembra debbano privilegiarsi soluzioni più gradualistiche e rispettose di regole, equilibri e compatibilità, che travalicano il circoscritto ambito della tecnicità economico contabile o il profilo della stretta legittimità. E ciò pur tenendo doveroso conto delle pertinenti osservazioni degli esperti, preoccupati di scongiurare il ripetersi di situazioni analoghe a quelle già verificatesi nel 1986/87, allorché la nuova aliquota sugli interessi dei titoli di Stato venne applicata ai soli titoli di nuova emissione, si determinò operazioni di arbitraggio da parte di soggetti tassati secondo l'imposta ordinaria sui redditi o esenti¹.

On. Adriano Musi

¹; In particolare dalla Commissione di studio, all'uopo nominata, sulla tassazione dei redditi di capitale e dei redditi diversi di natura finanziaria

Sintesi dell'emendamento

L'emendamento è finalizzato al mantenimento della tassazione sul realizzato, evitando in tal modo un ulteriore cambiamento delle regole a distanza di pochi anni e rendendo il sistema più coerente e competitivo con quello vigente in altri Paesi dell'Unione Europea.

All'articolo 1 comma 1, lettera e) dell'A.c. 1762 prima della parole "coordinamento della nuova disciplina" inserire la frase "riaffermazione del principio della tassazione per realizzo ed estensione dello stesso ai fondi di investimento di diritto italiano, in modo da ovviare alla situazione di deficit competitivo che penalizza tali strumenti rispetto a quelli circolanti in altri Stati aderenti all'Unione Europea e"..

Relazione

Ai fini della scelta di un sistema di tassazione rispetto ad un altro – per maturazione o per realizzazione – non appare utile disquisire sul modello astrattamente più elegante o su quello che la teoria economica guarda con maggior favore. In effetti, assumendo a base tale criterio discriminante, il metodo di tassazione sul maturato viene di norma considerato più idoneo ad eliminare "comportamenti elusivi, finalizzati a sfruttare il beneficio del differimento dell'imposta proprio del principio della realizzazione".

Senonché, a parte la discutibile utilità di tentativi di pura restaurazione di soluzioni e modelli già sperimentati in passato e l'inopportunità di sottoporre il sistema a continui stress indotti dal cambiamento di criteri, ritengo vada accuratamente valutata la scelta di introdurre elementi di distinzione rispetto ai metodi praticati nella maggior parte degli altri paesi europei.

Come sembra confermare la vicenda della tassazione dei fondi di investimento di diritto italiano, allo stato già regolati tramite tale criterio, il passaggio alla tassazione per maturato non giova all'integrazione del nostro sistema finanziario ed all'alimentazione con congrue risorse del tessuto produttivo: i risultati manifestatisi su tale fronte non appaiono virtuosi, sostanziandosi in un tangibile deficit competitivo rispetto alle società di gestione con sede in altri Paesi ove vige il regime della tassazione per cassa.

Dati Banca d'Italia evidenziano che nel 2005 i fondi comuni armonizzati italiani hanno registrato, con ciò confermando un processo già in atto, un consistente deflusso netto di risparmio (-18,3 miliardi, che aveva ad aggiungersi al -30,6 verificatosi nel 2004). E' invece aumentata la raccolta netta dei fondi esteri istituiti da intermediari italiani (18,2 miliardi, contro 14,0 nel 2004).

Il collocamento di fondi esteri sul mercato interno è stato favorito dagli stessi intermediari italiani che hanno in molti casi indirizzato la propria clientela verso la sottoscrizione di quote di fondi comuni in società di gestione estere, possedute dalle stesse banche italiane ed insediate in paesi europei contrassegnati da un più basso livello di tassazione del reddito d'impresa.

Il fenomeno della perdita di raccolta netta da parte dei fondi italiani è proseguito nel corso dell'anno 2006, durante il quale detti organismi hanno evidenziato un decremento della raccolta di 42,5 miliardi di Euro.

Parte di tale importo (24,6 mld.) è affluito verso fondi esteri o “estero vestiti”, a causa soprattutto della maggior convenienza del trattamento fiscale per gli stessi previsto, vantaggio derivante dal non essere soggetti alla tassazione “per maturazione” e dalla conseguente opportunità di procedere alle operazioni di reinvestimento al lordo della tassazione, con ricadute significative in termini di performance reddituali.

Senza contare che, stante l'andamento mutante e non costantemente progressivo dei valori del mercato finanziario, l'utilizzo di un simile metodo rischia di generare un gettito non lineare e imprevedibile, creando altresì poste di incasso anticipato da recuperare a compenso di successive minusvalenze. Tale situazione si è concretamente già determinata in concomitanza con un periodo di persistente negativo andamento dei mercati (a partire dal 2001). In tali frangenti le società di gestione di fondi accumularono rilevanti perdite che, sebbene compensate da un ciclo positivo perdurante da diversi anni, tuttora ammontano ad una cifra stimata in circa 5 miliardi di Euro.

On. Adriano Musi

Sintesi dell'emendamento

L'emendamento è finalizzato a rimuovere le sperequazioni attualmente caratterizzanti la tassazione di dividendi distribuiti da società di capitale, sperequazioni destinate ad accentuarsi con l'introduzione di un'aliquota secca di prelievo a più elevata.

Infatti per i possessori di partecipazione qualificate esiste un meccanismo di sterilizzazione della doppia tassazione che, per espressa previsione del legislatore, non è applicabile ai piccoli investitori. Ciò benché questi ultimi siano espressamente tutelati dalla nostra Costituzione e considerati canali strutturali di convogliamento del risparmio ai fini del finanziamento del tessuto economico.

In assenza di correttivi rispetto a tale situazione il risparmiatore finirà con il subire una tassazione comunque superiore di circa due punti percentuali rispetto a quella massima prevista per i detentori di partecipazioni "qualificate".

All'articolo 1 comma, 1 dell'A.C 1762, aggiungere la seguente lett. b) bis: “superare l'evidente contraddizione insita nel mantenimento di un sistema di tassazione che penalizza soggetti provvisti di minor capacità contributiva, prevedendo per i detentori di partecipazioni non qualificate, la facoltà di esercizio dell'opzione per il sistema della dichiarazione, con fruizione del medesimo meccanismo di tassazione vigente per le partecipazioni qualificate.”

Relazione

L'attuale disciplina in tema di trattamento fiscale di dividendi percepiti da persone fisiche detentrici di partecipazioni societarie non qualificate² prevede la tassazione – a titolo di imposta definitiva – nella misura del 12,5%, senza consentire cioè al contribuente, come in passato possibile, la facoltà di attivare meccanismi opzionali di compensazione, atti a sterilizzare gli effetti della doppia imposizione (personale e societaria).

In effetti la regola oggi vigente³ per tale tipologia di investitore prevede, per i dividendi non percepiti nell'esercizio di impresa, la tassazione secondo lo schematismo di seguito descritto.

² L'art. 67, 1^a comma lett c) del TUIR, nel definire la nozione di partecipazione qualificata, stabilisce che con essa deve intendersi il possesso di quote superiori al 2% dei diritti di voto oppure al 5% del capitale o patrimonio, nel caso di Soc. quotate in borsa, ovvero, per le altre società ed i restanti soggetti IRES, al 20% dei voti o al 25% del capitale o patrimonio.

³ Al riguardo vedansi gli articoli 27, 1^a comma del DPR 29-9-1973 n. 600 e 47 e 67, 1^a comma lett. c) del D.P.R. 22-12-1986 n. 917.

L'imposta sostitutiva del 12,50% sulla cedola erogata va sommata al 33% di prelievo già operato sull'utile societario. Ciò determina un'aliquota di prelievo pari al 41,37% circa (33+8,375%). Ipotizzando un innalzamento dell'imposta sostitutiva sino al margine massimo del 20%, la pressione complessiva sulle due fasi del prelievo, riferite alla medesima fattispecie produttrice di reddito, salirebbe sensibilmente attestandosi al 46,4% (33+13,4%).

Siffatta quantificazione inoltre non tiene in alcun modo conto, come sarebbe invece auspicabile secondo corretti parametri di economicità, dell'incidenza prodotta dall'IRAP. Computando anche tale componente sul fenomeno della doppia tassazione, l'intensità del prelievo, a seguito del passaggio dal canale societario a quello personale, già assume connotati preoccupanti sia in termini di equità e bilanciamento del sistema, sia a causa del possibile manifestarsi di spinte all'allocazione su altri mercati del risparmio, spinte da non sottovalutare attese l'integrazione dei mercati e l'assenza di controlli alla libera circolazione dei capitali.

Non infondata risulta pertanto la preoccupazione che le nuove aliquote di prelievo possano innescare non desiderabili dinamiche di disaffezione del risparmiatore verso una modalità di investimento, quella in capitale di rischio, per molti versi meritevole di attenzione, in quanto suscettibile di fornire impulsi allo sviluppo del tessuto economico.

Vero è che l'anomalia di siffatto trattamento già esiste per tale canale di percezione di redditi cedolari, che sconta un carico d'imposta vicino all'aliquota di picco prevista per le persone fisiche (43%). Essa però verrebbe enfatizzata dall'innalzamento dell'aliquota che, attestando la misura del prelievo complessivo intorno al 46,4%; materializzerebbe situazioni di sensibile, ingiustificato favore verso le persone fisiche detentrici di partecipazioni cd. qualificate.

*Infatti i dividendi pagati a tale categoria di investitori concorrono alla formazione del reddito complessivo del socio, limitatamente però al 40% del loro ammontare. Dunque, in ipotesi di innalzamento dell'aliquota al 20%, quand'anche si ipotizzasse che i percettori di tale tipologia di introito si addensino su fasce di reddito determinanti l'aliquota massima (il che costituisce ovviamente una semplificante forzatura), il prelievo complessivo originato da partecipazioni del genere potrebbe raggiungere la misura massima del 44,5% (33 + 11,524 [40% di 67*43%]), cioè circa due punti percentuali in meno rispetto alla misura sulle partecipazioni "ordinarie"*

Non è azzardato affermare che il possesso di una partecipazione "qualificata" sia maggiormente sintomatica di disponibilità di risorse e, quindi, di capacità contributiva rispetto al possesso di partecipazioni di altra natura .

Del resto in tale situazione sono ricompresi quei fenomeni di azionariato diffuso o popolare che la stessa nostra Costituzione si fa carico di tutelare, quali canali privilegiati di allocazione del risparmio e di finanziamento del tessuto economico.

Poiché tali premesse sembrano fondate e condivisibili e considerato che motivi di carattere sistematico rendono auspicabile una politica di prelievo che incoraggi la confluenza delle risorse verso l'investimento partecipativo, in modo da innestare dinamiche di incentivo alla crescita delle nostre imprese e di irrobustimento della loro dotazione di capitale di rischio, ritengo occorra superare l'evidente contraddizione insita nel mantenimento di un sistema di tassazione che palesemente penalizza soggetti provvisti di minor capacità contributiva.

Al di là di dubbie connessioni logico sistematiche sfocianti nel rinvio del problema "in sede di riforma della tassazione del reddito di impresa", sembra doveroso per ovviare a tale anomalia prevedere, per i detentori di partecipazioni semplici, almeno la facoltà di esercizio dell'opzione per il sistema della dichiarazione, con fruizione del medesimo meccanismo di tassazione vigente per le partecipazioni qualificate.

Senza contare che la riapertura di tale canale opzionale consentirebbe di prevedere, in concomitanza con la scelta dell'interessato per l'inserimento in dichiarazione del reddito, di riaprire il discorso riguardante il riconoscimento di soglie di franchigia ai piccoli risparmiatori.

In tale ipotesi, senza troppe complicazioni od oneri per il sistema nel suo insieme, la ritenuta degli intermediari verrebbe operata a titolo di acconto di imposta con regolamento delle compensazioni in sede successiva a cura del contribuente.

E' prevedibile che la previsione di una simile opzione è suscettibile di generare perdita rispetto al livello di gettito ipotizzato. Peraltro proprio la presenza di un simile vantaggio comprova l'inaccettabilità del mantenimento di una soluzione che:

- a) scarica sulle spalle di un ben determinato segmento di risparmiatori il maggior peso di imposta;*
- b) presenta controindicazioni sul piano sistemico, in considerazione del disincentivo che ne deriverebbe all'impiego del risparmio in iniziative imprenditoriali.*

Problematica è la stima dell'impatto decrementativo sul gettito determinato da simili correzioni, anche a causa della lacunosità delle previsioni fornite in sede relazione tecnica di accompagnamento al provvedimento.

Tuttavia l'obiettivo sussistenza di una potenziale erosione del gettito programmato, lungi da poter rappresentare impedimento, dovrebbe al più indurre ad approfondire la via di una diversa graduazione del prelievo nei confronti delle diverse categorie di investitori.

Indipendentemente dall'incidenza di simili opzioni sull'entità del gettito, mi sembra non debba rinunciarsi all'opportunità di accrescere il grado di equità del prelievo. Infatti l'instaurarsi, sia

pure per limitato lasso di tempo⁴, di una graduazione del prelievo inficiata dai cennati profili di incongruenza sul piano della logica e dell'equità fiscale determinerebbe uno squilibrio incomprensibile per il contribuente, fonte di sconcerto e disapprovazione da parte della pubblica opinione.

Le sintetiche considerazioni appena esposte mi spingono ad auspicare che Codesta Commissione voglia e possa dedicare ad un tema di così rilevante importanza - avente molteplici implicazioni sui comportamenti degli investitori - spazi di compiuto approfondimento, che consentano di vagliare, al di là di schematismi e rigidità pregiudiziali, la opportunità di intervenire sulla questione in modo prioritario e senza rinvii di sorta.

Sarebbe in tal modo possibile superare l'evidente paradosso di un prelievo più pesante su un segmento di contribuenti che, di massima, comprende soggetti più deboli e meritevoli, sulla scorta dei principi fondanti di progressività, equità e coerenza della nostra Costituzione, di un trattamento improntato a maggior attenzione e ragionevolezza.

On.Adriano Musi

⁴ Tale eventualità, sia pure per limitato lasso temporale ed in vista di una generale revisione del reddito di impresa, è stata ipotizzata dalla Commissione di studio sulla tassazione dei redditi di capitale e dei redditi diversi di natura finanziaria.