

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— X LEGISLATURA —————

## 6<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

---

INDAGINE CONOSCITIVA IN RELAZIONE ALL'ESAME  
DEL DISEGNO DI LEGGE N. 1301

3° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 27 OTTOBRE 1988

---

**Presidenza del Presidente BERLANDA**

**INDICE**

**Audizione del Presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti**

PRESIDENTE .....	Pag. 3, 15	<i>CROXATTO</i> .....	Pag. 10
		<i>GALEOTTI FLORI</i> .....	12
		<i>LORENZONI</i> .....	4
		<i>RIZZARDI</i> .....	6
		<i>ROSINA</i> .....	3, 15

*Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Fulvio Rosina, presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti, accompagnato dai membri del predetto Consiglio, dottor Mario Lorenzoni, dottor Giancarlo Croxatto, dottor Raffaele Rizzardi e dottor Mario Alberto Galeotti Flori.*

*I lavori hanno inizio alle ore 9,10.*

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva in relazione all'esame del disegno di legge n. 1301.

È oggi in programma l'audizione del Presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti.

*Viene quindi introdotto il dottor Fulvio Rosina, accompagnato dai dottori Mario Lorenzoni, Giancarlo Croxatto, Raffaele Rizzardi e Mario Alberto Galeotti Flori.*

#### **Audizione del dottor Fulvio Rosina, presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti.**

PRESIDENTE. Rivolgo al dottor Rosina e agli altri componenti del Consiglio un vivo ringraziamento per essere intervenuti a questa audizione, che si prefigge lo scopo di raccogliere informazioni per varare un disegno di legge in materia tributaria volto ad ampliare gli imponibili e a contenere le elusioni.

Gli do senz'altro la parola per una esposizione introduttiva sull'argomento dell'indagine.

ROSINA. Signor Presidente, anzitutto mi corre l'obbligo di ringraziare la Commissione per averci chiamato a questa audizione. Nei limiti del possibile gradiremmo che questa occasione non restasse isolata. Siamo sempre a vostra disposizione perchè riteniamo che questa materia rientri nelle nostre specifiche competenze professionali e quindi gradiremmo poter dare il nostro contributo per il miglioramento delle norme.

Gradiremmo anche che la legislazione fiscale tenesse conto della scadenza del 1992 e in tale ottica fossero varate norme chiare e stabili. Per questo vorremmo una pausa nella legislazione: vi è infatti un susseguirsi di norme, a volte in contrasto tra loro, che certe volte impedisce una corretta applicazione delle stesse.

Fatta questa premessa e dichiarandoci comunque a disposizione per eventuali chiarimenti, consegniamo alla Commissione una memoria nella quale siamo stati molto propositivi, individuando alcune fattispecie elusive anche al di là delle proposte del disegno di legge. Riteniamo giusto che il contribuente paghi le tasse in relazione alla sua capacità

contributiva; vogliamo anche sfatare certe dicerie sulla nostra categoria, cercando di dare un vero contributo affinché si possa arrivare ad una più giusta perequazione, che non si ottiene con quelle norme che abbiamo necessariamente dovuto criticare e per le quali abbiamo fornito dei suggerimenti su come potrebbero essere modificate, integrate e migliorate.

Se siete d'accordo, riterrei pertanto di passare la parola al dottor Lorenzoni, che ha coordinato questo gruppo di lavoro.

*LORENZONI.* Signor Presidente, in questa sede vorrei esporre alcune considerazioni in ordine agli articoli del disegno di legge relativi ai problemi dell'IVA, della determinazione del reddito imponibile di lavoro autonomo, dell'accertamento parziale e delle sanzioni previste per spese ed oneri non deducibili. In merito ai quattro articoli relativi all'IVA non vi è molto da dire in quanto il Consiglio nazionale si è trovato sostanzialmente d'accordo con le modifiche proposte. Vorremmo però sottolineare che si continua a fare una certa confusione tra norme sostanziali e norme strumentali: l'IVA, per ragioni di coerenza comunitaria, deve essere sempre detratta se relativa alle spese inerenti alla attività imprenditoriale professionale. Siamo tuttavia convinti che questo principio abbia bisogno di correttivi idonei, per evitare possibili abusi. A questo scopo proponiamo che sia stabilito per auto, aerei e motoveicoli, un numero massimo e una entità massima da considerare senza altro inerenti all'attività imprenditoriale o professionale e detraibile globalmente. Mentre per l'eccedenza la prova della inerenza della spesa dovrebbe essere posta a carico del contribuente. La regolamentazione di tutta la materia comunque dovrebbe essere demandata a un decreto del Ministro delle finanze in modo che possa essere adeguata alle esigenze concrete delle imprese.

L'articolo 2 del disegno di legge ci trova sostanzialmente d'accordo; vorremmo tuttavia sottolineare l'esigenza di non rendere le formalità eccessivamente gravose e proponiamo a questo proposito che il contribuente possa avvalersi, per attestare la distruzione di beni, della certificazione prevista dall'articolo 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, già utilizzata per il condono edilizio. Per quanto riguarda l'articolo 3, osserviamo che si tratta di una disposizione sostanzialmente giusta; per quanto concerne l'articolo 4 osserviamo che esso comprende due disposizioni: la prima ci sembra poco opportuna perchè determina un'ulteriore complicazione e parzialmente si sovrappone alla disposizione prevista dall'articolo 26 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972; la seconda va mantenuta, sulla scorta di controlli indiretti a mezzo di contrassegni. Proponiamo inoltre la soppressione del primo periodo dell'articolo 4 che è superfluo in quanto si sovrappone a quanto già previsto dall'articolo 26 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972. Questo per ciò che riguarda l'IVA sulla quale come avevo anticipato avevamo da fare poche considerazioni.

Per quanto riguarda la determinazione del reddito da lavoro autonomo prevista dall'articolo 12 del disegno di legge osserviamo che essa si inserisce nell'orientamento, che si va sempre più rafforzando, di limitare forfettariamente la detrazione di taluni costi sostenuti. Questo

orientamento nega quella detraibilità dei costi ancorchè effettivamente sostenuti ed ancorchè inerenti alla produzione del reddito; in ordine ad esso da parte nostra deve essere perciò manifestata ogni più ampia riserva ed auspicata una profonda modifica. Da una parte, infatti, non arreca giustizia al contribuente onesto e dall'altro rende indifferente il committente rispetto alla richiesta del documento. Occorre infatti non dimenticare che il sistema di controllo automatico, che incentiva il committente a richiedere e conservare la documentazione perchè costituisce una prova per la detrazione della relativa spesa nella determinazione del suo reddito imponibile, rappresenta pur sempre uno dei metodi più efficaci per evitare evasioni e porre il contribuente nella convenienza di determinare l'effettivo reddito imponibile.

Ci sembra poi poco adeguato ai tempi in cui viviamo voler penalizzare le spese per aggiornamento professionale, per convegni e seminari, infatti oggi la vita professionale - e non solo la nostra - richiede (in modo inderogabile) un'intensa ed attiva partecipazione ad ogni forma di aggiornamento professionale, senza la quale il professionista si presenterebbe al servizio della collettività in modo non adeguato.

La mia esposizione riguarda argomenti tra loro non omogenei, e passo ora all'accertamento parziale, di cui all'articolo 26 del disegno di legge. Si tratta di una norma tecnica da attuare nell'ambito dei poteri di cui può disporre l'Amministrazione finanziaria. Diciamo che la proposta è da condividere e riteniamo che l'accertamento parziale dovrebbe essere generalizzato come principio, nel senso di consentire dei dati, ovviamente idonei, via via che ne venga in possesso ed indipendentemente dalla fonte di provenienza.

Ci sembra peraltro che, se sia da condividere l'emissione successiva di vari accertamenti, questo debba avere per conseguenza la possibilità, per il contribuente che non avesse ricorso a fronte dei primi accertamenti, di essere riammesso nei termini per ricorrere contro tutti gli accertamenti ricevuti.

Ci sembra che evidenti ragioni di equità dovrebbero consentire di modificare il disegno di legge nel senso ora indicato.

Per quanto riguarda l'articolo 27, che tratta delle sanzioni per spese ed oneri deducibili, va detto che esso tende a regolamentare alla stessa stregua due situazioni del tutto diverse: una è l'annotazione di costi in esercizi diversi da quello ritenuto di competenza e l'altra è la non registrazione di costi che, evidentemente, sono quelli comunemente conosciuti come «costi neri», che vengono ritenuti riservati al fine di precostituirsi la possibilità di non dover esporre coerentemente i ricavi.

Si tratta di due fattispecie completamente diverse e che invece, purtroppo, in questo articolo, vediamo trattate uniformemente.

Chiediamo quindi che sia ben chiarito che dette sanzioni riguardano solo i «costi neri» laddove si tratti di spostamenti di competenza (al cui proposito dobbiamo dire che esistono margini di soggettività circa i quali la stessa Amministrazione finanziaria non è stata sempre coerente nelle sue interpretazioni), e che si debba limitare la sanzione o in una misura fissa o tenendo presente quanto è stato il reddito in meno dichiarato mettendo assieme più esercizi contigui; è nostro parere che,

se i costi siano stati spostati da un esercizio all'altro in una misura non ritenuta adeguata per una corretta applicazione della norma, si debbano mettere assieme più esercizi per vedere assieme quanti siano stati gli effettivi costi o ricavi non dichiarati e che poi, sul risultato di questa somma algebrica, si debba applicare la sanzione della pena pecuniaria.

Questa norma, così com'è stata collocata in aggiunta all'ultimo comma dell'articolo 51 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600, fa ritenere che queste sanzioni siano da porre a carico di tutti gli amministratori, nonché di tutti i componenti gli organi di controllo delle società. Vogliamo richiamare l'attenzione su questa disposizione, forse dovuta ad una svista, e vogliamo ribadire che comunque revisori e sindaci non possono essere ritenuti responsabili per i fatti e le circostanze che ho sopra ricordato e di conseguenza non possono ad essi essere attribuite sanzioni.

Con ciò ho finito di esporre le considerazioni sugli articoli di cui, d'accordo con i colleghi del Gruppo di lavoro, mi ero proposto di illustrare brevemente quanto più ampiamente è stato sviluppato nella relazione che abbiamo consegnato.

*RIZZARDI.* Intervengo a proposito degli articoli 9 e 20 riguardanti il riporto perdite.

Con il disegno di legge si intende affermare il principio che in presenza di un riporto perdite queste debbano essere utilizzate in sequenza nei successivi esercizi con il noto limite dei cinque periodi.

A proposito dell'articolo 9, si dice che introducendo il principio dell'obbligo di utilizzo continuativo delle perdite si evita il rischio che l'imprenditore possa utilizzarle in periodi diversi per giocare sulla progressività delle aliquote, argomento che viene poi ripetuto sull'articolo 20 a proposito dei soggetti Irpeg, dove invece il problema certamente non esiste.

Innanzitutto ci sembra che questo tipo di problema sia del tutto marginale, nel senso che nella pratica professionale non si è quasi mai verificato; dovendo anche essere opportuno, giustamente, limitare le norme nuove a qualcosa che abbia un certo peso, questa norma non riteniamo che modificherebbe granchè il gettito e la prassi. Questo anche perchè se il contribuente non utilizza immediatamente il riporto perdite corre il rischio che, se non guadagna nei cinque esercizi successivi, poi decade dal diritto al loro utilizzo: quindi non ci sembra veramente un caso notevole.

Anzi, vorremmo richiamare l'attenzione - come abbiamo fatto nella nostra relazione - su un'interpretazione che sembra stia emergendo in sede amministrativa, secondo cui il riporto perdite si dovrebbe utilizzare solo per gli utili dichiarati e quindi non andrebbe in compensazione degli utili rettificati. Ci sembra doveroso richiamare l'attenzione sul fatto che il riporto perdite, proprio per la continuità contabile dei valori aziendali, non può essere interrotto.

Comunque le due norme, ripeto, non ci sembrano meritevoli di essere introdotte proprio perchè trattano un caso molto marginale ed è giusto evitare ulteriori innovazioni.

Analogamente, all'articolo 11 del disegno di legge, si prevede di sopprimere dall'articolo 44 del testo unico delle imposte sui redditi la

qualificazione degli avanzi di fusione tra le riserve di capitale, cioè tra quelle riserve che anche in caso di distribuzione non concorrerebbero al reddito dei soci.

Effettivamente, per come è scritto attualmente il testo unico, avrebbe potuto prestarsi ad elusioni di questo tipo; in altre parole, si capitalizza una società controllata che investe in titoli esenti e quindi avrebbe riserve schiave dell'imposta di conguaglio: poi la si incorpora e, incorporandola, queste riserve non assoggettate a tassazione diventerebbero riserve di capitale. Però c'è il rischio che con questa modifica si arrivi invece a dire che anche le riserve di capitale dell'incorporata diventano tassabili in caso di successiva distribuzione.

Pertanto la norma effettivamente come è scritta può essere lasciata, cioè si può togliere dall'articolo 44 del testo unico il richiamo agli avanzi di fusione, salvo poi, nell'articolo 123 del testo unico, precisare che l'avanzo di fusione mantiene la qualificazione propria delle riserve da cui trae origine, perchè altrimenti da una norma che poteva, sì, prestarsi ad una elusione rischiamo di introdurre una norma che crea materia imponibile: quindi è giusto togliere quel riferimento nell'articolo 44, però precisando all'articolo 123, quello che riguarda le fusioni, che l'avanzo di fusione mantiene la qualificazione da cui trae origine.

Desidero ora soffermarmi sull'articolo 13, relativo alle plusvalenze patrimoniali. Già in sede di discussione del testo unico la cosiddetta «Commissione dei trenta» aveva ribadito che (come d'altro canto avviene in tutto il resto del mondo con cui noi ci troviamo confrontati) la plusvalenza è un tipo di reddito molto particolare: innanzitutto ha una base imponibile che è normalmente non reale, nel senso che quando un bene è posseduto da molti anni la base imponibile non esprime un effettivo utile ma soltanto l'adeguamento all'inflazione, come sappiamo benissimo, quindi abbiamo già una base imponibile notevolmente ampliata; inoltre sappiamo bene come hanno risolto il problema legislazioni vicine a noi, ad esempio quella francese, cioè con una tassazione separata ad aliquota unica e moderata della plusvalenza (mi pare che in Francia sia del 16 per cento). Tra l'altro, il discorso della plusvalenza giustifica anche molte delle manovre che oggi noi chiamiamo elusive: in altri termini, perchè si fanno strane operazioni di fusione ed altro? Proprio perchè c'è il rischio di pagare una plusvalenza espropriativa (è il problema anche del *capital gain* in borsa, in definitiva); se ci fosse una tassazione moderata e certa, il contribuente non dico che la pagherebbe volentieri, però per lo meno sarebbe disposto ad evitare di incorrere in altri rischi.

Perchè trova la nostra disapprovazione l'articolo 13 del disegno di legge? Perchè tratta un tema che merita sì di essere rivisto, ma nel senso di attenuare la tassazione, proprio per avere materia imponibile, in quanto noi sappiamo che quando la tassazione è espropriativa tutti cercano di eluderla o di sottrarsi in vario modo: qui invece si aggrava la situazione rispetto al testo unico che era appena migliorativo. Si propone con questa norma di non diluire più la plusvalenza in dieci anni ma nel residuo periodo di ammortamento dei beni plusvalenti; solo che beni plusvalenti non sono solo i beni ammortizzabili, sono anche i conferimenti di azienda, dove c'è plusvalenza unitaria, non esiste plusvalenza sul bene A o sul bene B.

Quindi la nostra proposta, se proprio si vuol modificare (e non vediamo il motivo, perchè anzi andrebbe modificata nel senso opposto) questa norma, è di tener fermo che, se la plusvalenza riguarda beni ammortizzabili, si fa la diluizione nel periodo di ammortamento, ma non in quello residuo bensì in quello proprio del bene, col massimo di dieci anni; se si tratta di beni non ammortizzabili, si fa la diluizione fino a dieci anni come adesso.

Con l'occasione vorremmo richiamare l'attenzione (anche questo la cosiddetta «Commissione dei trenta» lo disse a suo tempo) sulla improprietà del testo unico (che deriva dal mancato recepimento della quarta direttiva comunitaria sui bilanci) per la quale noi non distinguiamo tra partecipazioni e titoli, ma distinguiamo fra azioni e quote; fra l'altro questo problema lo stiamo vivendo molto intensamente con la tasso di concessione governativa che sta spingendo tutti a buttarsi, per così dire, sulla società a responsabilità limitata. Ma di questo parlerà poi il dottor Galeotti Flori; io aggiungo soltanto che con queste norme si rischia di sottrarre materia imponibile, perchè il Ministero delle finanze ha sempre detto: «Se vendi delle quote consegui una plusvalenza, se vendi azioni consegui dei ricavi», quindi, trasformandosi la società per azioni in società a responsabilità limitata c'è il rischio di creare una falla.

Ma la vera distinzione, come prevede la direttiva comunitaria, non è sulla natura della società, cioè tra società e responsabilità limitata a società per azioni, ma tra titoli e partecipazioni. Abbiamo avuto dei casi recenti di cessioni di partecipazioni.

Quindi su questo punto, ripeto, la proposta è la seguente: innanzitutto chiariamo e recepiamo rapidamente la quarta direttiva comunitaria, perchè a monte il fisco oggi non distingue fra titoli e partecipazioni in quanto non lo fa nemmeno il codice civile; e poi stabiliamo che la vendita di una partecipazione dà luogo a plusvalenza con il relativo regime, mentre la vendita di azioni o anche quote, ma non partecipative, dà luogo invece a un provento immediato da assoggettare subito a tassazione.

L'articolo 14 stabilisce una norma certamente antielusiva, cioè afferma una presunzione di fruttuosità nel limite minimo del costo del denaro per l'imprenditore, ove ponga in essere dei prestiti a favore di soggetti non dipendenti; in altre parole si vuole consentire solo il prestito al dipendente a tasso ridotto.

Così com'è formulata questa norma andrebbe perfezionata e infatti noi suggeriamo di inserire l'espressione: «a privati non imprenditori», perchè altrimenti questa norma colpirebbe i finanziamenti tra società dello stesso gruppo, dove il fatto che il tasso sia minore o maggiore è del tutto irrilevante perchè si è fra imprenditori e quindi quello che introita di meno un soggetto diventa un minor costo per l'altro; invece qui certamente si voleva colpire la elusione per cui la società presta del denaro a tasso molto ridotto ai propri soci che poi lo impiegano in titoli esenti o in titoli a ritenuta d'imposta e lucrano una certa differenza gravando di oneri la società che ha effettuato questo prestito.

Quindi il nostro suggerimento è appunto di limitare questa presunzione di fruttuosità al costo minimo del denaro nei rapporti con i privati non imprenditori e non tra imprenditori, perchè tra imprenditori, appunto, quello che non è ricavo per uno non è costo per l'altro.



Questo riporta su un argomento (di cui tratterà il dottor Galeotti Flori tra le nostre segnalazioni di disposizioni elusive e di cui rammento che una volta parliamo con il senatore Berlanda in una certa occasione): si tratta del problema della ritenuta, che dovrebbe diventare di acconto e non di imposta, per i depositi bancari e le obbligazioni possedute da società di persone o da imprenditori con contabilità ordinaria, perchè anche questa elusione si concreta con quella norma; cioè si presta del denaro a basso tasso a una società in accomandita che acquista dei titoli che per lei sono ritenuta di imposta. Infatti tra le nostre proposte ci sarà quella di rendere d'acconto e non di imposta questa ritenuta per tutti, perchè non ha alcun senso, per un soggetto imprenditore, che permanga tale disposizione. A quel punto verrebbe anche risolto il problema trattato dall'articolo 14.

Sull'articolo 15, che parla della deducibilità delle strutture ricettive delle imprese, non sappiamo quanti casi ce ne siano in Italia, ma probabilmente saranno due o tre; a nessuno di noi è capitato di vedere strutture ricettive delle imprese, per cui la norma non ci sembra meritevole in quanto riguarderebbe dei casi molto marginali.

Invece lo spunto dell'articolo 15 - ci permettiamo di suggerire - dovrebbe essere quello di intervenire, nel testo unico delle imposte dirette, all'articolo 48, comma terzo, dove si parla del famoso *fringe benefit*, cioè del reddito in natura del dipendente e dove il testo unico ha accolto il criterio di misurazione sul costo per l'imprenditore. Solo che, negli incontri che abbiamo con le varie aziende, si evidenzia che ci sono tre grossi *fringe benefits*: la casa, l'automobile e il vitto, su cui il criterio del costo o non è pertinente o dà luogo a mille dubbi. Infatti, per esempio, il costo di un immobile di proprietà cosa comprende? L'ammortamento? C'è chi dice di sì, c'è chi dice di no; sul comprendere l'ammortamento abbiamo visto il caso di una banca, che ha in bilancio immobili a costi storici bassissimi e altri li ha comprati recentemente: se il criterio per misurare il *fringe benefit* fosse l'ammortamento dell'alloggio dove si trova il dipendente, quello che è nel palazzo vecchio avrebbe un *fringe benefit* pressochè nullo, mentre quello che abita nel palazzo nuovo avrebbe un *fringe benefit* enorme.

Quindi la nostra proposta è di prevedere che, con decreto ministeriale, su questi tre *fringe benefits* importanti si determini la misura convenzionale della base imponibile, perchè se noi diamo la certezza su questo punto le imprese pagano; oggi invece, non sapendo come fare, ognuno ha le sue idee, c'è chi paga poco, c'è chi paga tanto e in conclusione, ai fini della pragmaticità del gettito, quest'ultimo non arriva.

Questa norma, ripeto, ci sembra molto limitata a dei casi veramente minimi e invece la nostra proposta è di determinare in modo certo il valore di questi *fringe benefits*, così certamente su questi verranno pagate le imposte.

Circa l'articolo 17, riguardante la deducibilità delle quote di ammortamento e *leasing*, quindi sulla durata in particolare del *leasing*, cerchiamo di essere molto brevi perchè sappiamo che anche altre istanze vi hanno sottoposto questa segnalazione.

Ci sembra che modificare le norme sul *leasing*, considerato che il testo unico è appena entrato in vigore, non sia proprio il caso, perchè di

solito la nozione che si ha delle evasioni o delle elusioni deriva da verifiche relative a vecchi periodi di imposta; ma da quando sono state fatte queste verifiche a oggi la normativa è già cambiata due volte, con la cosiddetta «Visentini *ter*», per le imprese minori, e con il testo unico, per tutti. Quindi queste norme sono, a nostro avviso, già più che sufficienti.

D'altra parte sappiamo che la grossa evasione era quella di cedere i contratti di *leasing* senza fatturarli; il testo unico ha una norma ben precisa, all'articolo 55, secondo cui costituisce sopravvenienza attiva.

Quindi la nostra opinione è che, essendoci una normativa recente, entrata in vigore quest'anno, sul *leasing*, una normativa che si sta effettivamente rilevando idonea a contenere la grande maggioranza delle possibili vecchie evasioni ed elusioni, modificare subito non è il caso.

Altrimenti l'alternativa sarebbe quella di cambiare la contabilizzazione del *leasing* dal metodo dei canoni al metodo finanziario, però anche a livello comunitario non è stata ancora raggiunta un'intesa su questo punto.

Quindi qui i cambiamenti non ci sembrano necessari in quanto già le norme entrate in vigore quest'anno sono sufficienti.

Infine, sull'articolo 19 ci abbiamo pensato molto ma nessuno di noi l'ha capito, lo diciamo molto francamente, perchè parlare di plusvalenza da sostituzione delle azioni con altre azioni effettivamente è fuori dal sistema; infatti qui si prevede di aggiungere all'articolo 81 del testo unico una lettera secondo cui costituirebbe «reddito diverso», quindi plusvalenza per i privati, il fatto, per esempio, di essere proprietari dell'azione della società A che viene concambiata con quella della società B. Cioè qui non si tratta della vendita, che è la classica operazione, se vogliamo, anche un po' elusiva: si tratta invece di un concambio che fa la società; il socio potrebbe anche aver votato contro. Quindi, ripeto non è nemmeno un atto del socio, il concambio è un atto della società.

D'altra parte, se anche una norma del genere venisse introdotta, mancherebbero completamente le norme per la tassazione, perchè nell'ambito del testo unico l'articolo 81 individua le fattispecie (come qui si vuol fare aggiungendone una), ma dall'articolo 82 all'articolo 85 ci sono le regole di tassazione che invece non vengono modificate; e comunque tutte le regole, dall'articolo 82 all'articolo 85, che coprono l'intero ambito dei redditi diversi parlano del criterio di cassa.

Quindi in una sistematica del capo VII del testo unico sul criterio di cassa per i redditi diversi dei privati, immaginare di inserire la sostituzione di azioni di una società A con quelle di una società B evidentemente è un controsenso: si ha un reddito quando si vendono le azioni.

Pertanto ripeto che, in questo caso, non abbiamo nemmeno capito lo scopo della norma.

*CROXATTO.* Le osservazioni che vorrei fare sono in relazione al problema della tassazione delle plusvalenze ottenute da non residenti per la cessione di partecipazioni in società italiane.

In proposito l'articolo 10 prevede una modifica alla disposizione sulla localizzazione delle partecipazioni societarie.

La prima osservazione che potrebbe essere fatta è quella della particolare delicatezza della materia che è stata oggetto, negli ultimi anni, di diverse modifiche che hanno comportato una notevole confusione e difficoltà interpretative e anche problemi di legittimità costituzionale.

Quindi sembra necessaria una estrema prudenza nell'introdurre una nuova modifica e soprattutto che ci sia la necessità della massima chiarezza in queste proposte e modifiche.

Infatti, leggendo la relazione che accompagna queste modifiche, si vede una certa ambiguità, perchè da un lato sembra si parli semplicemente di individuare dei criteri di collegamento con lo Stato, ma dall'altro si dice esplicitamente che si vuole introdurre, sul piano sostanziale, un nuovo presupposto di imponibilità.

Ora queste disposizioni, come quelle dell'articolo 20, sono volte soltanto ad individuare dei criteri di collegamento e certamente non ad introdurre dei nuovi criteri di tassabilità. Quindi, rimanendo nell'ambito dei criteri di collegamento, quanto è proposto con le modifiche all'articolo 10 e dall'articolo 22 è già contenuto nell'attuale legislazione e la dottrina ha già previsto queste ipotesi. Ad esempio, per la ipotesi di localizzazione delle quote delle società a responsabilità limitata, dalla relazione sembrerebbe che nell'attuale legislazione non sia prevista la possibilità della localizzazione in Italia di queste quote, mentre - non essendo rappresentate da beni o da titoli - non possono circolare all'estero e quindi sono sempre localizzate in Italia dove ha sede la società. Si può dire quindi che questi nuovi criteri di collegamento siano già previsti dalla legislazione e pertanto non è necessario introdurre delle modifiche che potrebbero anzi comportare ulteriori problemi.

Ciò vale anche ai fini dell'Irpeg, per la quale è già previsto che siano tassabili le plusvalenze relative a beni situati in Italia, come i titoli circolanti in Italia e le quote di società a responsabilità limitata.

A parte questi problemi formali, vi è quello sostanziale della interposizione fittizia. Nella relazione è già indicato che l'articolo 10 e l'articolo 22 non risolvono quel problema, che viene invece risolto dalla disposizione dell'articolo 25, specificamente previsto per l'interposizione fittizia. Quelle modifiche sono discutibili per i motivi già detti e non innovano l'attuale legislazione.

Vorrei fare un'ultima osservazione. Nelle convenzioni internazionali, che l'Italia ha stipulato con quasi tutti gli Stati industrializzati per evitare la doppia imposizione, si prevede la tassazione della plusvalenza nello Stato di residenza del cedente e non nello Stato dove ha sede la società che ha emesso i titoli, o la società a responsabilità limitata.

In queste convenzioni in relazione alle *royalties* si prevede una clausola di riserva, che prevede l'applicabilità del trattamento fiscale se il percipiente delle *royalties* è l'effettivo beneficiario. Si potrebbe quindi suggerire che nelle convenzioni internazionali il trattamento delle plusvalenze sia riservato agli effettivi beneficiari delle plusvalenze stesse, con la possibilità di evitare l'interposizione fittizia. Questo nell'ambito delle convenzioni internazionali che ormai nella maggioranza degli Stati industriali hanno la prevalenza sulla legislazione.

In conclusione, vorrei ancora ripetere il suggerimento a favore di un criterio di estrema prudenza con la quale si dovrebbero introdurre queste ulteriori modifiche previste dall'articolo 10 e dall'articolo 22, in relazione ad una materia che recentemente è stata oggetto di numerose modifiche che hanno creato delle difficoltà interpretative.

*GALEOTTI FLORI.* Ho avuto l'incarico di esporre il pensiero del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti sugli articoli 23, 25 e 31. Esporrò in seguito anche alcune ipotesi di elusione alle quali abbiamo pensato.

Sull'articolo 23 relativo alle fusioni siamo sostanzialmente d'accordo, nel senso che ci sembra corretto cercare di evitare che in caso di fusione per incorporazione, l'incorporante - dopo aver dedotto le perdite calcolate sulla partecipazione - possa anche dedurre le perdite della società che va ad incorporare. Il ragionamento ci sembra corretto. Osserviamo però che talvolta queste incorporazioni avvengono nell'ottica di un'effettiva ristrutturazione di gruppo; poichè con questo disegno di legge si tende a colpire fenomeni elusivi, cioè posti in essere allo scopo di non pagare imposte, la norma dovrebbe essere attutita. Noi pensiamo che sarebbe corretto introdurre una aggiunta all'articolo che chiarisca che la norma non si applica nel caso di una controllante che possieda la controllata da un certo periodo di tempo, ad esempio da oltre due anni.

L'articolo 25 si riferisce alle interposizioni fittizie, al possesso non effettivo, al caso di interposta persona. Siamo decisamente contrari a questo articolo perchè introduce una espressione, quella di «possesso effettivo», con il rischio di complicare le cose sulla nozione di possesso che non ha dato luogo a delle difficoltà interpretative nonostante sia presente dalla legislazione del testo unico del 1958 a oggi.

Senza contare che il possesso è un'attività effettiva e pertanto si dovrebbe parlare di possesso effettivo, quasi che il possesso possa essere anche non effettivo. Sembra inutile e pericoloso parlare di interposta persona perchè può dar luogo ad imposte a carico di situazioni del tutto legittime. Quando si tenta di colpire delle situazioni elusive bisogna stare attenti a non colpire situazioni che non sono dovute a intento elusivo. Siamo quindi decisamente contrari all'articolo 25; comunque occorrerebbe esaminare attentamente cosa succede delle imposte pagate dalla persona interposta onde evitare duplicazioni. Inoltre occorre rivedere la prova attraverso la quale arrivare alla dimostrazione della interposizione di persona. Parlare genericamente di presunzioni, ancorchè con l'aggiunta «gravi, precise e concordanti», è pericoloso, perchè foriero di incertezza e di ingiustizia.

Circa l'articolo 31 e la definizione di elusione, siamo decisamente contrari; nell'elaborato che è stato consegnato vengono fatte considerazioni di carattere generale circa le conseguenze penali che questo articolo potrebbe dare, considerazioni che sono dovute all'aiuto prezioso che il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti ha avuto dal professor Ivo Caracciolo, noto penalista di Torino.

In sintesi, per quanto concerne gli aspetti penali si sottolinea innanzitutto che si è nel generico nella definizione di elusione e nella delega che si dà al Ministro per individuare le singole fattispecie elusive;

donde i dubbi di legittimità, perchè la delega mancherebbe di sufficiente determinatezza. C'è inoltre il rischio di eccezioni di incostituzionalità perchè le sanzioni derivanti da eventuali frodi accertate a seguito del decreto del Ministro rischierebbero di essere l'effetto di una legiferazione di carattere secondario in contrasto con l'articolo della riserva di legge in materia penale.

Questo per quanto concerne gli aspetti costituzionali e penalistici.

Entrando negli aspetti più tecnici, osserviamo che la definizione data di «elusione» non sembra distinguerla da un altro fenomeno che è ben diverso e che è il potere (o la «economia», per esprimersi secondo la scienza delle finanze) di scelta che il cittadino ha di fronte a più alternative. In definitiva, attraverso il potere di scelta il cittadino che ha un certo risultato da raggiungere vede varie alternative e ne sceglie una; siamo nell'ambito del potere di scelta quando, prendendo una certa alternativa, non si fa sparire il fatto economico ma questo subisce delle modifiche soggettive od oggettive. Per esempio, se devo comprare un'immobile e sono in dubbio se comprarlo personalmente oppure fare una società insieme a mia moglie, ho un potere di scelta: non è elusione. Per fare un altro esempio, se io sono socio di una società e sono in dubbio se finanziarla, per esempio, attraverso un prestito obbligazionario oppure versando, a fronte di un aumento di capitale, le somme di cui la società ha bisogno, ho un potere di scelta. L'elusione è cosa ben diversa, perchè attraverso il meccanismo elusivo sparisce il presupposto; per esempio, se una società, dovendo vendere un immobile, elimina la relativa plusvalenza tramite una operazione di fusione e consanguente disavanzo, si ha elusione perchè sparisce il presupposto tassabile. Questa è elusione.

Siamo quindi contrari all'articolo 31 sia per motivi di carattere generale, sia entrando nel merito, perchè la formula è fatta male.

In conclusione, non per questo noi diciamo che la elusione non va combattuta. La elusione dovrebbe essere combattuta eliminando drasticamente le agevolazioni e le esenzioni, anche al Sud, anche dei titoli di Stato (qualcosa è stato già fatto, ma bisogna essere più drastici). La scelta però - ne prendiamo atto - non è stata questa; forse i tempi non sono maturi, il problema è grosso e la scelta del testo unico n. 917, chiara, è stata quella di combattere le singole fattispecie elusive. Quindi è comprensibile che anche il disegno di legge segua questa linea. Noi sul disegno di legge, per alcuni punti, siamo d'accordo, come è stato già detto nei precedenti interventi dei miei colleghi.

Vengo ad altre ipotesi elusive alle quali noi abbiamo pensato. Sono sette in tutto. Una è già stata esposta dal collega Rizzardi. Indicherò ora molto sinteticamente le altre sei rinviando per i dettagli al nostro elaborato.

La prima ipotesi è quella di plusvalenze compensate con disavanzo di fusione. Noi saremmo dell'avviso che debbano essere assoggettate a tassazione ove il realizzo del bene che è stato rivalutato avvenga entro un certo tempo dall'atto di fusione, ad esempio entro il secondo anno successivo a quello in cui è avvenuto l'atto di fusione. Perchè il secondo anno? Effettivamente può essere il quinto o il decimo, però noi abbiamo pensato al secondo perchè ci torna all'orecchio la disposizione dell'articolo 54 del testo unico del decreto del Presidente della

Repubblica n. 597, per il quale le plusvalenze potevano essere accantonate se reinvestite entro il secondo anno successivo.

La seconda ipotesi elusiva è quella delle azioni proprie. Noi saremmo dell'avviso di considerare reddito imponibile l'acquisto delle azioni proprie con alcune precisazioni; la tassazione dovrebbe avvenire solo all'atto dell'annullamento delle azioni proprie e nei limiti delle riserve vincolate a fronte dell'acquisto, semprechè tali riserve abbiano natura di utili con esclusione di quelle aventi natura patrimoniale. È infatti principio fondamentale quello per cui in ogni caso occorre individuare redditi effettivi escludendo ricchezze di natura patrimoniale e ricchezze non reali.

La terza ipotesi riguarda le quote sociali e le azioni.

Sappiamo che è differente il trattamento fiscale nel caso che un imprenditore o una società realizzi quote di società diverse da azioni oppure azioni: noi siamo invece dell'avviso che il trattamento dovrebbe essere uguale. Non è questa la sede per dire se in ogni caso dovrebbe trattarsi di ricavo o se in ogni caso dovrebbe trattarsi di plusvalenza; saremmo forse per la seconda soluzione ma non stiamo qui a discuterne; diciamo che dovrebbe essere equiparato il trattamento perchè - ricordiamocelo - l'elusione avviene quando siamo di fronte a fatti trattati diversamente; e noi non vediamo il motivo per cui una quota di società a responsabilità limitata, ad esempio, debba dar luogo a una plusvalenza quando invece il realizzo di un'azione debba dar luogo in ogni caso ad un ricavo.

La quarta ipotesi riguarda il bilancio approvato oltre quattro mesi. Talvolta le società approvano il bilancio nei sei mesi al solo fine di ritardare il pagamento delle imposte; ebbene, noi saremmo dell'avviso che non si debba escludere questa ipotesi perchè a volte c'è veramente l'esigenza di aspettare il massimo tempo possibile per redigere correttamente un bilancio. Però riteniamo che sia corretto applicare un interesse sul ritardo, del resto lieve, che la società ottiene approvando il bilancio nei sei mesi rispetto a quelle società che invece lo approvano in quattro mesi.

La quinta ipotesi riguarda l'accertamento nei confronti dei titolari di reddito di lavoro autonomo e dei titolari di reddito di impresa, quando però si tratti di imprese che non sono tenute alla contabilità ordinaria. Noi saremmo dell'avviso che un elemento per aiutare l'accertamento dei redditi effettivi potrebbe essere dato dall'indicazione, da farsi nella dichiarazione dei redditi, dell'elenco dei conti bancari intrattenuti dal soggetto passivo con gli istituti di credito: basta soltanto l'elenco.

Forse si può dire: ma perchè questo non deve essere previsto anche per gli imprenditori che tengono contabilità ordinaria? Perchè se è tenuta la contabilità ordinaria, i conti delle banche appaiono dal bilancio; e se non appaiono vuol dire che il bilancio è falso e ci saranno ben altri sistemi per perseguire questo tipo di illecito.

La sesta ipotesi è ugualmente nell'ambito bancario e concerne gli interessi attivi bancari e su obbligazioni percepiti da società di persone o imprenditori a regime ordinario. Questi interessi, com'è ben noto, sono soggetti a ritenuta a titolo di imposta quando sono percepiti da determinati soggetti; ecco, noi siamo dell'avviso che, quando il

percettore sia un titolare di reddito di impresa, ancorchè ditta individuale o impresa societaria a base personale, la ritenuta debba essere a titolo di acconto e non di imposta.

**PRESIDENTE.** Sento di dover ringraziare anche a nome dei colleghi i rappresentanti del Consiglio nazionale perchè, diversamente da altre audizioni che si sono rivelate occasioni per una serie di lamentele, in questa circostanza ci sono state fatte delle proposte alternative o aggiuntive sull'argomento.

Pertanto penso che per gli argomenti per i quali avete proposte per modificare le norme del disegno di legge oppure per le materie non trattate da questo provvedimento, cioè per le ipotesi aggiuntive, potreste anche fornirci (in particolare al relatore, senatore Beorchia) ipotesi di emendamenti formalizzate in un testo, cosa che faciliterebbe il nostro lavoro.

**ROSINA.** Signor Presidente, noi volevamo farlo e l'abbiamo iniziato a fare, senonchè in alcuni casi suggerivamo varie alternative e il discorso non era più intellegibile. Comunque questo lavoro ci riserviamo magari di farlo con un po' più di tempo; al limite, se il relatore potesse dirci qual è, fra diverse strade, quella che noi possiamo percorrere, automaticamente il lavoro sarebbe fatto.

Ad ogni modo ci riserviamo, in una diecina di giorni, di stilare le varie ipotesi; in alcuni casi la proposta è unica, in altri casi invece è articolata su diverse ipotesi.

È questo il motivo per cui non siamo riusciti a mettere insieme un'unica proposta. Infatti nel lavoro di gruppo abbiamo visto che era necessario inserire alcune norme in un articolo o in un altro, e, in alcuni casi, lo spostamento di una norma in un altro articolo non previsto nel disegno di legge originario.

Avevamo il timore di confondere le idee invece di chiarirle, ma avevamo fatto questo tentativo per agevolare il compito della Commissione.

**PRESIDENTE.** Ringrazio a nome della Commissione il dottor Rosina e gli altri membri del Consiglio, e dichiaro conclusa l'audizione.

Con l'audizione testè conclusa è esaurita la fase conoscitiva dell'indagine.

Poichè non è stata proposta la relazione di un documento conclusivo, dichiaro conclusa l'indagine stessa.

*I lavori terminano alle ore 10,05.*

---

**SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI**

*Il referendario parlamentare reggente l'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

**DOTT. GIOVANNI LENZI**