

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 1879

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro delle finanze

(FANTOZZI)

di concerto col Ministro del tesoro

(DINI)

e col Ministro del bilancio e della programmazione economica e per il
coordinamento delle politiche dell'Unione europea

(MASERA)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 GIUGNO 1995

Delega al Governo in materia di trattamento tributario delle
plusvalenze nel reddito di impresa, nonchè delega per favo-
rire la ricapitalizzazione delle imprese

ONOREVOLI SENATORI. - Il disegno di legge di delega al Governo che si sottopone all'esame del Parlamento si collega al provvedimento sulla recente manovra finanziaria, integrando il quadro delle misure di razionalizzazione del reddito d'impresa con interventi che incidono in modo più organico e sistematico sulla disciplina delle plusvalenze patrimoniali, secondo criteri di attenuazione del carico d'imposta e tenendo conto delle esigenze di un'allocatione efficiente delle risorse produttive.

Con tali interventi si intende infatti venire incontro alla esigenza, sempre più diffusamente avvertita, di una revisione del trattamento, ai fini delle imposte sui redditi, delle cessioni dei beni relativi all'impresa, delle aziende o di rami di esse, nonché delle operazioni cosiddette di riorganizzazione aziendale (fusioni, scissioni, conferimenti, scambi di azioni, eccetera).

Tale esigenza è ancor più sentita dopo le recenti modifiche introdotte dalla legge 23 dicembre 1994, n. 724, nella disciplina fiscale delle fusioni e scissioni societarie, ma non anche in quella delle altre operazioni inquadrabili tra gli atti di riorganizzazione degli assetti produttivi (conferimenti, scambi di azioni), operazioni queste per le quali, in attuazione della direttiva comunitaria n. 90/434/CEE, il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 544, aveva adottato una normativa uniforme a quella delle fusioni e scissioni, solo se poste in essere con soggetti residenti in Paesi della Unione europea.

L'obiettivo perseguito viene realizzato con l'introduzione, al fine di contemperare gli interessi dell'erario con le esigenze di rafforzamento e di razionalizzazione delle risorse e degli apparati produttivi delle imprese, di una disciplina incentrata, in linea generale, sulla distinzione tra operazioni finalizzate essenzialmente al conseguimento

di proventi straordinari attraverso il realizzo dei beni relativi all'impresa e operazioni finalizzate esclusivamente alla «riorganizzazione aziendale».

I criteri e i principi generali della delega cui dovrà ispirarsi il Governo al fine di conseguire i suddetti obiettivi sono contenuti nel comma 2.

In particolare nelle lettere *a)* e *b)* sono contenuti i criteri relativi al primo gruppo di operazioni (realizzo di beni relativi all'impresa); nelle lettere *c)* e *d)* quelli relativi al secondo gruppo (operazioni di riorganizzazione aziendale); nella lettera *e)* quelli relativi a norme antielusive; infine, nella lettera *f)* quelli per la disciplina degli aspetti riguardanti la riscossione.

Con la lettera *a)*, per le operazioni del primo gruppo, in alternativa all'ordinario criterio del concorso al reddito imponibile nell'esercizio in cui le plusvalenze vengono realizzate, si accorda alle imprese anzitutto la facoltà di sottoporre i relativi proventi ad una imposta sostitutiva delle imposte sui redditi, agevolandone così la effettuazione al fine di evitare il formarsi di una «mano morta» che non favorisce di fatto il gettito tributario e impedisce alle imprese di acquisire disponibilità finanziarie per potenziare la loro attività. La previsione di un regime di tassazione diversa e più ridotta trova giustificazione nella considerazione che l'attuale meccanismo di ripartizione delle plusvalenze nell'arco di cinque periodi di imposta, pur traducendosi in una rateizzazione del carico impositivo, non realizza, tuttavia, in modo adeguato l'esigenza di differenziare il trattamento dei proventi di tipo straordinario da quelli derivanti dalla gestione ordinaria. Peraltro l'accesso al trattamento sostitutivo è subordinato alla condizione di una durata minima del possesso del cespite ceduto (tre anni), che se da un canto vale a conferire alle plusvalenze la

connotazione di reddito a formazione pluriennale che legittima, sul piano dei principi, l'adozione di tale trattamento, dall'altro contribuisce a sconsigliare il ricorso ad operazioni di compravendita per fini esclusivamente elusivi. A questo scopo peraltro, anche in vista della preminente finalità che questo regime si prefigge - quello cioè dell'irrobustimento finanziario delle imprese - viene ribadito che la sottrazione, entro un periodo di cinque anni, della plusvalenza realizzata al patrimonio aziendale comporta l'assoggettamento a tassazione ordinaria.

Mette conto infine ricordare che un trattamento delle plusvalenze formatesi nel corso di più anni, assai simile a quello qui proposto, è da tempo previsto dall'ordinamento fiscale francese.

Viene poi previsto che le imprese possano, sempre facoltativamente ed in luogo del regime ordinario ovvero di quello «sostitutivo» sopra indicato, avvalersi della possibilità di fruire di un regime di sospensione dell'imposta a condizione che provvedano al reinvestimento, anche indiretto, in beni ammortizzabili delle plusvalenze realizzate entro il terzo esercizio successivo. È di tutta evidenza la finalità di rafforzamento dell'apparato produttivo che l'introduzione di questo regime, accolto dalle legislazioni di altri Paesi dell'Unione europea (ad esempio Paesi Bassi, Regno Unito, Spagna) e rimasto in vigore per molti anni anche nel nostro ordinamento, si propone. La previsione che l'investimento possa essere attuato anche in modo indiretto ha, poi, lo scopo di consentire che del beneficio si possano avvalere in particolare quelle istituzioni finanziarie la cui attività consiste essenzialmente nell'assumere partecipazioni in imprese societarie per potenziarne gli investimenti e favorirne lo sviluppo produttivo. Ed è appena il caso di ricordare che l'attuale trattamento delle plusvalenze realizzate ha finora rappresentato il principale ostacolo all'affermarsi di tali istituzioni.

Per quanto concerne le operazioni volte alla «riorganizzazione aziendale», la lettera c) prevede anzitutto l'estensione del regime di «neutralità», previsto per le fusioni e le

scissioni «nazionali» dagli articoli 123 e 123-bis, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, del testo unico delle imposte sui redditi a seguito delle recenti modifiche apportate dall'articolo 27 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e quindi a valori fiscali invariati, alle operazioni di conferimento di aziende o di complessi aziendali e agli scambi di partecipazioni significative, perseguendosi così la piena equiparazione della disciplina interna (applicabile cioè alle operazioni poste in essere fra soggetti residenti) a quella adottata con il citato decreto legislativo n. 544 del 1992.

In alternativa al regime di neutralità e di continuità dei valori, viene anche prevista con la lettera d) la possibilità per le imprese di accedere, in via opzionale, ad una forma di tassazione (imposta sostitutiva) di carattere agevolato al fine di ottenere in via immediata il riconoscimento fiscale dei maggiori valori eventualmente iscritti in bilancio a seguito delle suddette operazioni di fusione, scissione, conferimenti aziendali e scambio di partecipazioni.

È stato inoltre ritenuto opportuno prevedere con la lettera b) criteri di delega per rivedere la disciplina dei trasferimenti a titolo gratuito delle aziende esercitate dagli imprenditori individuali, in particolare disponendo il principio che le cessioni gratuite, sia *inter vivos* che *mortis causa*, avvengano in regime di continuità dei valori fiscalmente riconosciuti al dante causa, fermo restando l'ordinario rilievo impositivo a carico del cessionario nell'ipotesi in cui quest'ultimo decida volontariamente di rivalutare i beni oggetto dell'azienda trasferita.

Come detto, la disciplina della quale si propone l'introduzione, ed in particolare la tassazione delle plusvalenze con un'imposta sostitutiva in misura ridotta, è volta ad attenuare l'effetto di «mano morta» fiscale che impedisce la circolazione delle risorse produttive e quindi la loro più efficiente allocazione.

Peraltro, al fine di evitare operazioni di arbitraggio fiscale che inducano le imprese ad un indebitamento non fisiologico al fine

di fruire della deducibilità degli interessi passivi ad una aliquota del 53 per cento sui finanziamenti destinati all'acquisto di beni le cui plusvalenze sono invece tassate al 25 per cento, sono previste norme di delega volte proprio a disciplinare tale fenomeno sia dal lato del cedente, sia, nel caso di operazioni infragruppo, dal lato del cessionario.

In particolare è previsto che il cedente è ammesso al beneficio dell'assoggettamento ad imposta sostitutiva solo sulle plusvalenze eccedenti gli interessi passivi calcolati su quella parte dei finanziamenti ritenuta eccessiva rispetto al patrimonio netto contabile. A tal fine si è assunto che un rapporto ritenuto non patologico debba essere fissato dal Governo in una misura che non potrà comunque essere inferiore a due volte il patrimonio.

Altre norme antielusive dovranno, poi, essere previste al fine di evitare operazioni infragruppo in cui il cedente fruisce del regime sostitutivo ed il cessionario acquisisce i beni indebitandosi per un ammontare che supera per almeno due terzi il valore complessivo delle operazioni medesime.

Con l'occasione si è ritenuto opportuno provvedere (lettera g) anche in tema di disciplina delle riserve in sospensione di imposta e di maggiorazione di conguaglio.

Per quanto riguarda le predette riserve, viene prevista l'introduzione di disposizioni tese ad una razionalizzazione della disciplina fiscale ed a un migliore coordinamento della disciplina stessa con quella relativa alla redazione del bilancio di esercizio.

Per quanto concerne invece la disciplina della maggiorazione di conguaglio viene prevista l'introduzione di disposizioni dirette a realizzare una semplificazione, tanto a vantaggio del contribuente che del fisco, delle sue modalità applicative. Tali disposizioni in particolare, senza alterare le finalità e i presupposti sostanziali della maggiorazione - fermo restando quindi il cosiddetto «principio di copertura» dei crediti di imposta attribuibili ai soci - dovranno semplificarne i meccanismi di calcolo e i relativi adempimenti contabili.

L'obiettivo perseguito con la delega in materia di riordino della tassazione delle plusvalenze patrimoniali, e cioè quello di facilitare la mobilità delle risorse produttive ai fini di una loro più efficiente allocazione e quindi anche di conseguire un miglioramento della struttura patrimoniale delle imprese, non può dirsi interamente raggiunto qualora ad esso non si affianchi anche quello di ridurre in maniera consistente gli ostacoli fiscali attualmente esistenti alla ricapitalizzazione delle imprese. A ciò si provvede con un'apposita delega contenuta nel comma 3.

Negli ultimi decenni una serie di provvedimenti speciali ha sempre più accentuato gli interventi di favore per impieghi di capitali in settori diversi da quello del mercato dei capitali di rischio, pur meritevoli - quest'ultimi - di essere altrettanto favoriti. Ne è risultata una progressiva rarefazione dei capitali immessi come capitale proprio nelle aziende, che risultano ancora oggi fortemente e pericolosamente sbilanciate da forti indebitamenti.

La delega si prefigge interventi a favore del capitale di rischio, da attuare sulla base dei seguenti criteri direttivi:

a) assicurare, almeno tendenzialmente, un'omogeneità di trattamento tra le varie forme di finanziamento esterno o interno, in modo da lasciare aperta la possibilità di ridurre le discriminazioni intervenendo con idonee misure di nuove deduzioni dall'imponibile in funzione del ricorso al capitale di rischio ovvero di un trattamento differenziato fra utili distribuiti e utili accantonati, eccetera;

b) evitare che l'indebitamento sia utilizzato a scopo elusivo in sostituzione di veri e propri autofinanziamenti. In particolare, per il caso in cui si utilizzi l'intermediazione di società di gruppo residenti all'estero e si ricorra ad un indebitamento eccessivo nei confronti di tali società, è prevista la possibilità di limitazione alla deducibilità degli interessi passivi; la disposizione detta una specifica indicazione circa la qualificazione di indebitamento eccessivo.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Con il comma 5 viene posta in modo esplicito la condizione che la nuova disciplina non deve comportare una riduzione del gettito rispetto agli attuali livelli.

Al riguardo è opportuno ricordare che in tema di plusvalenze il gettito attuale è fortemente limitato per il fatto che le operazioni produttive di plusvalenze aventi un certo rilievo non si fanno affatto (con la conseguente «mano morta» di cui si è fatto cenno in precedenza) se non in presenza di regimi agevolativi di esenzioni o di sospensione d'imposta, come la ripetuta esperienza, anche del recente passato, documenta. È opinione comune che l'attenuazione equilibrata del carico fiscale potrebbe ragionevolmente comportare l'emersione di un maggior volume di plusvalenze in via or-

dinaria, con conseguenti benefici sul gettito.

In ogni caso un effetto compensativo è da attendersi dalle misure antielusive suaccennate.

Per quanto riguarda il periodo di vigenza delle nuove disposizioni è previsto, dal comma 5, che le stesse devono essere concepite come misure-ponte fino alla revisione generale della disciplina del reddito d'impresa, ad eccezione delle norme relative alla tassazione ridotta delle plusvalenze che hanno comunque una efficacia limitata per non più di tre periodi di imposta. In particolare esse sarebbero private di ragion d'essere qualora la riforma generale del sistema delle aliquote riducesse in maniera sostanziale l'onere fiscale sul reddito d'impresa.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, anche al fine di assecondare le esigenze di efficienza, rafforzamento e razionalizzazione dell'apparato produttivo, le disposizioni necessarie per modificare in modo organico e sistematico gli effetti dell'imposizione sui redditi:

a) la disciplina delle plusvalenze patrimoniali, tenendo conto anche dei regimi tributari degli altri Stati membri dell'Unione europea e della normativa introdotta nella legislazione nazionale in recepimento della direttiva 90/434/CEE del Consiglio del 23 luglio 1990;

b) la disciplina delle riserve in sospensione di imposta e di quelle soggette a maggiorazione di conguaglio.

2. La delega di cui al comma 1 deve essere attuata nel rispetto dei seguenti criteri:

a) prevedere, per le plusvalenze realizzate sui beni relativi all'impresa posseduti per un periodo non inferiore a tre anni, comprese le partecipazioni iscritte negli ultimi tre bilanci come immobilizzazioni finanziarie, in alternativa al concorso delle plusvalenze stesse alla formazione del reddito nell'esercizio in cui sono realizzate, un regime di sospensione di imposta subordinato alla condizione del loro reinvestimento, anche indiretto, in beni ammortizzabili entro il terzo esercizio successivo a quello di realizzo, ovvero anche un regime di imposizione sostitutiva delle imposte sui redditi, con un'aliquota da stabilire in un intervallo di 3 punti intorno al 25 per cento, elevata di 10 punti per la parte riferibile all'avviamento nel caso di cessione di aziende o di complessi aziendali, a condizione che tali plusvalenze non

siano distribuite per un periodo non inferiore a cinque anni;

b) applicare ai trasferimenti di aziende esercitate da imprenditori individuali un regime di neutralità fiscale e di continuità dei valori qualora i trasferimenti avvengano per causa di morte o a titolo gratuito a favore dei familiari del donante;

c) armonizzare il regime tributario delle operazioni di conferimento di aziende o di complessi aziendali e di quelle di scambio di partecipazioni significative con quello adottato dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 544, per le operazioni poste in essere tra soggetti residenti nel territorio dello Stato e soggetti residenti in altri Stati membri dell'Unione europea;

d) prevedere, per le plusvalenze realizzate in dipendenza delle operazioni indicate nella lettera c), nonché per quelle iscritte a seguito di operazioni di fusione e di scissione, un regime di imposizione sostitutiva delle imposte sui redditi, da applicare a scelta del contribuente, con un'aliquota da stabilire in un intervallo di 3 punti intorno al 25 per cento, elevata di 10 punti per la parte riferibile all'avviamento, a condizione che tali plusvalenze non siano distribuite o realizzate per un periodo non inferiore a cinque anni;

e) escludere l'applicazione del regime di imposizione sostitutiva per le plusvalenze realizzate che eccedono gli interessi passivi relativi alla parte dei finanziamenti che supera un importo pari ad almeno il doppio del patrimonio netto contabile dell'impresa; devono essere, altresì, previste norme volte a disconoscere i benefici conseguenti ad operazioni infragruppo di natura elusiva che si realizzano quando il cedente fruisce di regimi sostitutivi e il cessionario assume a tal fine finanziamenti che superano un importo pari ad almeno i due terzi del valore complessivo delle operazioni medesime;

f) disciplinare la riscossione delle imposte sostitutive prevedendo criteri di rateazione, eventualmente differenziati per le imposte relative alle cessioni di aziende o di complessi aziendali;

g) rivedere il trattamento tributario delle riserve in sospensione d'imposta anche per armonizzarlo con le disposizioni del codice civile e con i principi contabili in materia di conti annuali, nonchè la disciplina della maggiorazione di conguaglio per razionalizzarne l'applicazione e semplificarne gli adempimenti, conservando la funzione e le finalità istitutive.

3. Il Governo è delegato ad emanare norme volte a favorire la ricapitalizzazione delle imprese, nel rispetto dei seguenti criteri direttivi:

a) tendere ad un'omogeneità di trattamento tra le varie forme di finanziamento, al fine di conseguire il miglioramento del rapporto tra capitale proprio e debiti;

b) evitare che le società e gli enti residenti ricorrano ad un eccessivo indebitamento nei confronti di società o enti non residenti appartenenti allo stesso gruppo, mediante misure che, anche in linea con i regimi in vigore negli altri Stati membri dell'Unione europea, disciplinino in modo specifico la deducibilità degli oneri finanziari derivanti da finanziamenti infragruppo i quali eccedono un determinato rapporto rispetto al capitale proprio, comunque non inferiore a due volte.

4. Le disposizioni previste dalla presente legge sono emanate, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa, con uno o più decreti legislativi, su proposta del Ministro delle finanze, di concerto con i Ministri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica, sentito il parere delle competenti commissioni parlamentari, che deve essere reso entro trenta giorni dalla richiesta.

5. I decreti legislativi da emanare ai sensi della presente legge hanno efficacia fino alla revisione della disciplina tributaria del reddito di impresa e, relativamente al regime di imposizione sostitutiva, comunque non oltre il terzo esercizio successivo a quello di prima applicazione di tale regime. Detti decreti devono assicurare nel complesso l'invarianza di gettito.