

COMMISSIONE PARLAMENTARE

consultiva in materia di riforma fiscale ai sensi della legge 23 dicembre 1996, n. 662

S O M M A R I O

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 15 dicembre 1997, n. 446, e 21 novembre 1997, n. 461 (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>) ..	206
ALLEGATO (<i>Schema di parere</i>)	210

Mercoledì 2 giugno 1999. — Presidenza del Presidente Salvatore BIASCO.

La seduta comincia alle 13.30.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 15 dicembre 1997, n. 446 e 21 novembre 1997, n. 461.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto correttivo in titolo, iniziato nella seduta di ieri.

Il senatore Antonio D'ALÌ (FI) si richiama al proprio intervento sull'ordine dei lavori svolto nella seduta di ieri, e ribadisce il disappunto per la circostanza che il Ministero ha costretto la Commissione ad esaminare il provvedimento in tempi estremamente esigui, adducendo lo « stato di necessità » derivante dal prossimo spirare dei termini per la dichiarazione IRAP. La Commissione avrebbe potuto ascoltare, disponendo di più tempo, i rappresentanti delle categorie maggiormente interessate al provvedimento, che peraltro è caratterizzato da un primo parere non favorevole reso dalle rappresentanze istituzionali degli enti locali. Si

augura che la sua censura si traduca in un forte richiamo al Ministro.

Circa il merito dello schema di decreto, osserva che il relatore ne ha già messo in rilievo i principali profili problematici, con accenti che probabilmente giustificherebbero una valutazione negativa da parte della Commissione. Non è stata colta l'occasione per allineare l'imponibile IRAP a quello dell'IRPEF/IRPEG, o perlomeno per avvicinarvelo. Risultano assoggettati ad IRAP cespiti parzialmente deducibili dall'imposizione diretta: è emblematico in proposito il caso delle indennità di trasferta, che mette in difficoltà le imprese di trasporti, e tra queste in particolare quelle soggette ad obbligo di tariffa « politica », o che per contratto devono gestire, per ragioni di interesse pubblico, linee in perdita. L'aumento dei costi dovuto alla maggiore tassazione potrebbe in tali casi ripercuotersi sugli enti locali che contribuiscono alla relativa spesa: si augura che questo effetto sia stato perlomeno considerato dagli estensori del provvedimento.

Assai criticabili risultano anche le scelte operate in materia di *stock option* e tassazione del *capital gain*: condivide in proposito le considerazioni già svolte dal relatore nella seduta di ieri.

I tempi estremamente ristretti nei quali si intenderebbe rendere operativo il prov-

vedimento determinano poi non solo le difficoltà che prima ha ricordato in riferimento alla Commissione, ma anche notevoli problemi ai contribuenti, che non avranno il tempo di assimilare i contenuti della riforma ed interpreteranno come una beffa questo ennesimo mutamento normativo dell'ultima ora. Ne discenderebbe inoltre un inevitabile aumento del contenzioso tributario.

Più in generale, sarebbe opportuna (e più riguardosa nei confronti del Parlamento e dei contribuenti) una riduzione della proliferazione normativa in tutta la materia tributaria, nella quale si accavalano continuamente le norme e le loro interpretazioni, in un assetto che finisce per attribuire forza innovativa alle fonti che dovrebbero essere solo interpretative, come le circolari ministeriali. I decreti correttivi dovrebbero, per parte loro, essere pochi e più meditati.

Il deputato Pietro ARMANI (AN) condivide tutte le considerazioni del senatore D'Alì, e conviene che la Commissione potrebbe esprimere parere negativo sul provvedimento, anche tenendo conto delle opinioni manifestate ieri dal relatore. Il provvedimento delegato in materia di IRAP è già giunto al terzo decreto correttivo (i precedenti sono quelli dell'aprile e del novembre 1998): ci si trova in presenza di un'applicazione infernale del principio della delega, che forse trae la sua origine dal divieto di reiterazione dei decreti-legge, per effetto della nota sentenza della Corte costituzionale. L'attività del Governo ha finito per utilizzare maggiormente gli strumenti propri della delega, sui quali però il Parlamento (che si pronunciava invece su ciascuna reiterazione dei decreti-legge) può solo esprimere, per una sola volta, un parere non vincolante. Si tratta di manifestazioni patologiche dell'esercizio delle potestà governative, che espropriano le funzioni del Parlamento, e che devono essere urgentemente modificate.

Il decreto correttivo oggi all'esame della Commissione stratifica le continue modificazioni della normativa tributaria,

ed è reso possibile anche dalla mancata approvazione del cosiddetto «statuto del contribuente». Con questa locuzione si fa riferimento ad un disegno di legge di iniziativa governativa che avrebbe dovuto costituire la carta dei principi generali cui confermare la normazione tributaria (vietava la reiterazione delle deleghe e la retroattività dei tributi), ma che, non più sostenuto in Parlamento, è ridotto al rango di mero manifesto di buoni propositi. Il Ministero è in tal modo legittimato a fare tutto ed il contrario di tutto.

La scelta relativa alla tassazione delle *stock option* comporterà la rinuncia, da parte delle imprese, ad attribuire quote di capitale ai propri dipendenti: esse si porranno su una strada contraria a quanto è auspicato dall'articolo 47 della Costituzione, e ciò determinerà il venir meno di uno dei fattori che, in definitiva, costituiscono l'essenza delle democrazie moderne. In esse, difatti, riveste un particolare significato la proprietà diffusa degli strumenti di produzione, del capitale delle società cui essi sono riferiti, come pure, per altro verso, delle abitazioni private, da parte di ogni cittadino.

La scelta relativa alla tassazione delle indennità di trasferta, sulla quale si sono soffermati i colleghi che lo hanno preceduto, non determina difficoltà solo alle imprese che gestiscono i trasporti in concessione, ma anche all'equilibrio finanziario degli enti concedenti. Essi erogano difatti contributi per ripianare i disavanzi che inevitabilmente si determinano nell'esercizio di taluni servizi pubblici, e sarebbero costretti, come è già stato rilevato, ad aumentare tali contributi. Poiché una quota dell'IRAP è attribuita agli enti locali, che nella maggior parte dei casi sono gli erogatori di tali contributi, si determinerebbe in tal modo una colossale ed inutile partita di giro. L'alternativa sarebbe quella di scaricare l'aumento dei costi sugli utenti dei servizi, con le immaginabili conseguenze in materia di solidarietà sociale e di pressione inflazionistica: è infatti noto che alcune delle

componenti endemiche dell'inflazione si collocano proprio nei servizi di pubblica utilità.

Menziona quindi alcuni pareri di enti pubblici locali, che è opportuno prendere in esame.

L'UPI lamenta lo slittamento al 31 marzo 2000 (termine attualmente previsto 31 marzo 1999) della comunicazione dei dati definitivi sulla riscossione dell'imposta sulle assicurazioni e dell'imposta sulle trascrizioni. L'UPI chiede che il suddetto termine sia anticipato al 30 settembre p.v. per consentire alle province di dare un corretto assetto ai propri bilanci. L'UPI dimostra anche perché tale anticipazione sia possibile senza grossi inconvenienti e quindi la richiesta sembra da accogliere.

L'UNCEM richiede di abbassare l'aliquota dell'IRAP gravante sugli stipendi del personale forestale dal 9,6 per cento al 2,88 per cento, nel presupposto che i soppressi contributi sanitari che venivano applicati a quei lavoratori erano fissati sulla soglia più bassa. Questa richiesta non sembra corretta perché, se da un lato è vero che l'IRAP ha sostituito i contributi sanitari, è anche vero che il nuovo tributo si basa su principi completamente diversi. D'altra parte, ferma restando la massima contrarietà a questo tributo, non sembra neppure auspicabile aprire la porta ad una corsa al ribasso per introdurre differenziazioni, che contrasterebbero con le esigenze di semplicità alle quali il tributo si sarebbe dovuto ispirare.

Il Ministero continua a proporre modifiche al tributo, nel lodevole presupposto di pervenire a semplificazioni che dovrebbero eliminare il cosiddetto doppio binario. In sostanza si avverte l'esigenza di affrancare il contribuente dalla « maledizione » di dover partire dal risultato economico dell'esercizio per poi dover compilare due dichiarazioni al fine di appor- tare a quel risultato le variazioni previste sia dalla legislazione sulle imposte sui redditi sia da quella sull'IRAP. Il fatto è che rincorrendo ipotesi di miglioramento la cui necessità discende dal dover porre

rimedio a errori precedenti non si arriverà mai alla fine di questo tormentoso percorso.

La proposta che avanza è quella di tornare alle origini del tributo, allorché si supponeva che dovesse articolarsi esclusivamente sulle risultanze del bilancio civilistico. Motivi di cautela fiscale indussero a considerare che era necessario introdurre dei correttivi per evitare che il bilancio civilisticamente falso comportasse un'evasione tributaria. Così stando le cose, non occorreva introdurre correttivi che riflettessero la disciplina delle imposte sui redditi; infatti, i presupposti delle due discipline sono talmente diversi che generano la continua rincorsa alle modifiche migliorative. La Commissione — probabilmente lo scorso anno — aveva individuato correttamente tale fenomeno ed aveva suggerito di introdurre un adeguato correttivo che potrebbe essere ora così formulato:

« all'articolo 11 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, comma 1, la lettera a) è sostituita dalla seguente:

a) i componenti positivi e negativi si assumono così come risultano dal conto economico, rispettivamente incrementati dei ricavi non registrati e depurati dei costi fittizi ».

In sostanza, si tratterebbe di recuperare dal precedente parere della Commissione un principio che la Commissione aveva già affermato e che il Ministero, per ragioni incomprensibili, si ostina a recepire in modo non corretto.

L'articolo 2 del provvedimento contiene disposizioni varie in materia di redditi di capitale. La prima riguarda i redditi di capitale conseguiti da non residenti, che vengono esclusi dalla base imponibile. Il tema merita una valutazione di carattere politico. Infatti, dal punto di vista tecnico non v'è dubbio che la pretesa dell'erario è più teorica che pratica, dal momento che riscuotere le imposte a carico del non residente che negozia, per esempio, titoli quotati appare alquanto velleitario.

Quando si arriva però ad affermare che non sono imponibili gli interessi derivanti da depositi detenuti nel territorio dello Stato, bisogna chiedersi se per caso non ci si stia iscrivendo al club dei paradisi fiscali. Con ciò non si vuole affermare che la cosa in sé sia riprovevole; tuttavia non sembra una scelta da prendere nell'ambito di un provvedimento correttivo. Se la scelta è di « immettersi » nel mercato della concorrenza fiscale per incoraggiare i non residenti a portare i propri capitali in Italia, v'è da chiedersi se non si debbano privilegiare gli investimenti produttivi — basti pensare al caso Irlanda — piuttosto che incoraggiare le rendite parassitarie. Si dovrebbe perciò richiedere una riconsiderazione della tassazione dei non residenti con un provvedimento di diverso spessore concettuale. Se il principale problema è l'occupazione, non ha senso preoccuparsi dei depositi in conto corrente.

Altro punto che suscita non poche perplessità è la modifica al regime delle *stock option*, vale a dire delle azioni assegnate ai dipendenti in occasione di aumenti di capitale senza effetti sulla determinazione del reddito. Orbene, con una disposizione che secondo la relazione avrebbe effetti interpretativi e quindi retroattivi ma che nella formulazione testuale non può assumere tale significato, il beneficio viene sostanzialmente revocato. Non v'è dubbio che in questo modo operazioni della specie non se ne faranno

più. Se questa è la scelta, e se dunque si intende riconsiderare l'opportunità della diffusione dell'azionariato fra i dipendenti, ritiene necessario che per lo meno si affermi che il provvedimento vale per le future assegnazioni, ma non già per quelle che sono state effettuate in presenza di un regime fiscale esplicito.

Comunque, poiché il testo non autorizza l'interpretazione ministeriale, sarebbe sufficiente l'invito al Governo a depennare un'interpretazione che sarebbe in ogni caso illegittima.

Il senatore Giancarlo PASQUINI (Dem. Sin.-Ulivo), *relatore*, rinuncia ad intervenire in sede di replica, e si riserva di depositare al termine della seduta la propria proposta di parere.

Il deputato Salvatore BIASCO, *presidente*, dispone che la proposta di parere sia pubblicata in allegato ai resoconti della seduta di oggi. Dopo un intervento sull'ordine dei lavori del senatore Antonio D'Alì, dispone altresì, concordando la Commissione, di anticipare alle ore 12 la seduta già prevista per le 13.30 di domani, giovedì 3 giugno, nella quale, come già convenuto, è previsto abbia luogo la presentazione di eventuali emendamenti e proposte alternative di parere. Rinvia quindi a domani il seguito dell'esame.

La seduta termina alle 14.45.

ALLEGATO

**SCHEMA DI PARERE SUL DECRETO LEGISLATIVO INTEGRATIVO
E CORRETTIVO DEI DECRETI LEGISLATIVI 15 DICEMBRE 1997,
N. 446, E 21 NOVEMBRE 1997, N. 461**

La Commissione parlamentare per la riforma fiscale, istituita ai sensi della legge 23 dicembre 1996, n. 662, ha esaminato lo schema di decreto legislativo correttivo ed integrativo dei decreti legislativi n. 446 e 467 del 1997, sottoposto dal Governo, ai sensi dell'articolo 3, comma 17, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, che prevede la possibilità di presentare, entro i due anni successivi alla loro entrata in vigore, provvedimenti integrativi, correttivi dei decreti fiscali emanati.

La Commissione ritiene indispensabile apportare quegli interventi correttivi ed integrativi che, alla luce dell'esperienza compiuta nell'applicazione dei decreti legislativi fiscali, si rendono necessari per adeguare e perfezionare le norme. La complessità e la delicatezza della materia avrebbero comunque richiesto una più meditata ed approfondita espressione di parere, sottoponendo per tempo lo schema di decreto legislativo all'esame della Commissione. La sensibilità ed il senso di responsabilità dei componenti la Commissione di fronte alle prossime scadenze fiscali e la necessità che il Governo, pur in ritardo, predisponga la modulistica e le istruzioni relative alla dichiarazione IRAP, non possono essere scambiati per la rinuncia ad esercitare un ruolo critico e costruttivo

Il condizionamento delle scadenze è tanto più grave, essendo quella del 21 giugno immutabile, a meno di creare buchi nella trimestrale di cassa, che si ripercuoterebbero poi negativamente sull'immagine del Paese.

L'attività di consultazione ed audizione in corso di associazioni, enti, organizzazioni economiche e sindacali che la Com-

missione sta effettuando pone in evidenza la necessità di interventi correttivi della disciplina IRAP di carattere organico che perseguano obiettivi di semplificazione ed uniformazione delle basi imponibili IRPEG/IRPEF e IRAP, oltre ad eliminare fenomeni paradossali e non in sintonia con la politica economica del Governo che si riscontrano nell'effetto redistributivo del carico fiscale prodotto dall'introduzione dell'IRAP.

Peraltro, su quest'ultimo aspetto, la Commissione ha più volte richiamato l'attenzione del Governo fin dall'espressione del parere sul decreto legislativo che introduceva la nuova imposta.

L'attività conoscitiva avviata dalla Commissione e il documento finale che ne risulterà potranno concorrere come d'altra parte il Governo si è impegnato a fare, all'elaborazione di un decreto legislativo che riveda ed adegui in modo organico la materia.

La Commissione, pur nella valutazione positiva delle correzioni ed integrazioni apportate, rileva che esiste una serie di aspetti problematici, sui quali richiama l'attenzione del Governo, posti dall'impatto della nuova disciplina con la realtà economica e con le modalità applicative ai fini di realizzare obiettivi di trasparenza, certezza interpretativa e semplificazione.

1) L'avvicinarsi dei termini di presentazione della dichiarazione IRAP relativa al periodo d'imposta 1998 e la necessità di una rapida approvazione del decreto legislativo che dia risposta ai dubbi ed alle incertezze interpretative non consentono alla Commissione la proposizione delle soluzioni da dare in termini organici e strutturali alle uniformazioni delle basi

imponibili, dal momento che la discrasia attualmente esistente tra valori fiscali rilevanti agli effetti del reddito d'impresa e valori fiscali rilevanti agli effetti dell'imponibile IRAP, creano il cosiddetto « terzo binario » e cioè la tenuta di una contabilità e di un bilancio oltreché agli effetti civilistici e fiscali anche agli effetti IRAP.

2) Il Governo pone rimedio solamente ad alcune problematiche di carattere interpretativo che vanno giustamente nella direzione di uniformare la base imponibile IRAP a quella IRPEF/IRPEG. Non si può non evidenziare però che il metodo adottato corre il rischio di originare una normativa « casistica », in quanto a parere della Commissione la soluzione « strutturale » cioè i principi generali contenuti nell'articolo 1 dello schema di decreto legislativo con le modifiche apportate all'articolo 11, comma 1 (inserimento lettera O) non paiono corrispondere compiutamente ai requisiti di « portata generale » tali da ristabilire una situazione di continuità ed omogeneità nella determinazione all'imponibile IRAP in relazione a variazioni di componenti positivi e negativi che hanno rilevato ai fini della determinazione del valore della produzione in periodi d'imposta precedenti o di elementi patrimoniali da cui potranno derivare componenti positivi e negativi del valore della produzione di periodi d'imposta successivi. La Commissione rileva il permanere di evidenti limiti, anche dopo l'adozione della norma di « portata generale », alla « uniformazione » delle basi imponibili IRPEG/IRPEF e IRAP, che trattandosi di due discipline i cui presupposti sono completamente diversi, non sarà agevole uniformare.

3) Se i dubbi della Commissione non avessero rilievo non avrebbe senso il proporre una norma di portata generale come quella commentata al punto 2, ma, contestualmente, anche soluzioni « puntuali » come quelle che si riferiscono a:

perdite su crediti,

contributi, anche in conto gestione erogati in base a norme di legge.

Per quanto riguarda le perdite su crediti la normativa introdotta con decreto correttivo complica ulteriormente le modalità applicative del tributo obbligando il contribuente non solo ad apportare le variazioni in aumento oppure in diminuzione rilevanti ai fini IRAP alle voci di conto economico che costituiscono la base imponibile di detto tributo, ma anche a compiere un'indagine sulle voci di conto economico che accolgono aumenti di reddito aventi natura straordinaria.

Per quanto attiene i contributi, ci si trova in presenza di una norma innovativa e non interpretativa. Una norma che, in quanto tesa a comprendere i contributi a copertura di perdite nell'imponibile IRAP, va nella direzione esattamente opposta a quella della uniformazione delle basi imponibili IRPEG/IRPEF e IRAP.

Non si capisce d'altra parte l'utilità di una norma che stando a quanto affermato nella relazione tecnica, comporterà una partita di giro innalzando contestualmente dello stesso importo la pressione fiscale e la spesa.

4) A titolo esemplificativo si enunciano alcuni problemi che richiedono soluzioni e che sarebbe opportuno affrontare non caso per caso, ma con una normativa di principi generali:

il riconoscimento in diminuzione dell'imponibile degli accantonamenti ai fondi rischi su crediti. Occorre infatti riconsiderare il trattamento da riservare agli accantonamenti per rischi su crediti per interessi moratori, allo scopo di armonizzarlo con la disciplina recata dall'articolo 71, comma 6, del TUIR;

il riconoscimento in diminuzione dell'imponibile delle perdite su crediti vantati verso soggetti diversi dalla « clientela ». Appare infatti una anomalia l'esclusione, tra i componenti negativi dell'imponibile IRAP, delle perdite su crediti vantati verso soggetti non riconducibili nella nozione di « clientela », tali non essendo considerate sulla base di un orientamento ministeriale, le banche sia nazionali che estere.

Per rimuovere la descritta anomalia, occorrerebbe pertanto ammettere la deducibilità, ai fini IRAP, delle perdite su crediti anche se relative a rapporti con soggetti non riconducibili alla nozione di « clientela »;

la natura risarcitoria e non retributiva della indennità di trasferta erogata ai dipendenti per lo svolgimento dell'attività fuori dalla propria sede di lavoro, riconosciuta, entro certi limiti, dall'articolo 48, commi 5 e 6, del TUIR mentre agli effetti IRAP questa è interamente imponibile;

l'imponibilità dei corrispettivi non annotati nelle scritture contabili per i quali il contribuente si sia avvalso del ravvedimento operoso ai fini penali e amministrativi.

Sarebbe opportuno intervenire eliminando questa « ripresa IRAP » eventualmente compensandola con un incremento della sovrattassa di ravvedimento operoso;

i proventi di cui all'articolo 58 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986 non concorrono alla determinazione del reddito imponibile mentre sono rilevanti agli effetti dell'IRAP.

Ci si riferisce ai proventi dei cespiti che fruiscono di esenzione dall'imposta, ai proventi soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta sostitutiva, alle indennità per la cessazione dei rapporti di agenzia delle persone fisiche alle plusvalenze e alle indennità soggette a tassazione separata.

È opportuno prevedere di uniformare la base imponibile IRAP a quella IRPEG/IRPEF;

rendita catastale immobili non strumentali.

Nel caso di immobili non strumentali sfitti la rendita catastale partecipa alla formazione della base imponibile IRPEG, ma non di quella IRAP.

È opportuno prevedere di uniformare la base imponibile IRAP a quella IRPEG/IRPEF;

l'autoconsumo da parte dell'imprenditore (o l'assegnazione ai soci) di beni

prodotti o commercializzati dall'impresa non è rilevante ai fini IRAP, mentre il valore normale dei beni in autoconsumo o assegnati concorre alla formazione della base imponibile IRPEG/IRPEF.

È opportuno prevedere di uniformare la base imponibile IRAP a quella IRPEG/IRPEF;

ICI. L'imposta comunale sugli immobili mentre è indeducibile ai fini IRPEG/IRPEF è deducibile ai fini IRAP. Sarebbe necessario prevedere la deducibilità anche ai fini dell'IRPEG/IRPEF, anche perché l'introduzione dell'IRAP ha già penalizzato i redditi immobiliari detenuti dalle imprese, che precedentemente erano esclusi dall'ILOR. La doppia deducibilità IRAP-IRPEG/IRPEF oltre a semplificare il sistema ridurrebbe la penalizzazione di questi redditi;

canoni di leasing. È indeducibile agli effetti IRAP la parte relativa agli oneri finanziari del canone di locazione finanziaria.

Vista la riduzione dei tassi di interesse ed il ridotto impatto di questa voce sui bilanci delle imprese si potrebbe rendere totalmente deducibile il canone di locazione finanziaria, prevedendo la totale imponibilità del canone in capo alla società di leasing (a partire dai canoni di leasing stipulati dalla data di entrata in vigore della modifica per non penalizzare i contratti in corso). Il caso esposto presenta l'arduo compito di corrispondere alle esigenze di uniformare le basi imponibili senza creare effetti distorsivi (favore il leasing anziché l'acquisto). Purtroppo i recenti provvedimenti adottati in materia di tassazione degli utili reinvestiti dovrebbero proteggere anche se per un periodo transitorio, da queste conseguenze;

gli ammortamenti effettuati dall'affittuario o usufruttuario sono deducibili ai fini delle imposte sui redditi, mentre sono indeducibili ai fini IRAP.

È necessario uniformare i criteri di deducibilità dell'IRAP a quelli dell'IRPEG.

Cessioni di azioni ai lavoratori dipendenti (stock-option).

5) La Commissione richiama l'attenzione del Governo sui pareri precedentemente espressi sul trattamento fiscale delle assegnazioni agevolate di azioni ai dipendenti.

Questo processo non corrisponde solo al dettato costituzionale, che all'articolo 47 prevede di favorire l'accesso del risparmio popolare all'investimento nei grandi complessi produttivi del Paese. Esso è parte integrante di una moderna democrazia economica e costituisce un « bene meritorio » da agevolare fiscalmente.

In tal senso si è mosso il decreto legislativo 2 settembre 1997, n. 314, riguardante il trattamento fiscale e la base imponibile del lavoro dipendente che ha esentato da assoggettamento all'IRPEF le assegnazioni agevolate di azioni ai dipendenti. La mancanza di precise condizioni, finalità e limiti di spettanza della norma agevolativa, ha però generato diffusi fenomeni elusivi in base ai quali, soprattutto per le società quotate nei mercati regolamentati, la facile ed immediata monetizzazione delle azioni assegnate, ha di fatto trasformato questo istituto in un *fringe benefit* esente fiscalmente, senza creare peraltro i presupposti in virtù dei quali era stato introdotto e cioè la partecipazione azionaria diffusa tra i lavoratori dipendenti ed il godimento dei risultati d'esercizio.

In questa circostanza va rilevato che l'assegnazione di azioni ai dipendenti, in mancanza di regole definite, ma intesa come mero strumento finanziario per premiare il merito o la fidelizzazione solo verso alcune categorie del lavoro dipendente o, al limite, a singoli lavoratori dipendenti, è bene che perda il carattere di « bene meritorio » e quindi l'agevolazione fiscale. È evidente che la motivazione dei *managers*, la loro fidelizzazione, produttività e merito costituiscono beni privati dell'impresa. In tal caso l'assegna-

zione agevolata di azioni deve intendersi a tutti gli effetti come *fringe benefit* ed essere assoggettata ad IRPEF.

Occorre definire quindi le condizioni che giustificano una assegnazione di azioni tali da motivare una agevolazione fiscale.

La Commissione ritiene che esse consistano:

A) applicabilità del beneficio solo alle fattispecie che favoriscono un azionariato diffuso e che quindi interessano la generalità dei dipendenti;

B) possibilità di realizzare la fattispecie, non soltanto, come attualmente previsto, attraverso l'emissione di nuovi titoli, ma anche tramite l'assegnazione di titoli già circolanti così da pervenire ad un allineamento della fattispecie stessa al modello originario delle *stock options* (offerte ai dipendenti contro corrispettivo);

C) previsioni di regole che incentivino il mantenimento del possesso della partecipazione prevedendosi il recupero del beneficio in dipendenza di atti di realizzo che intervengano entro un predeterminato periodo minimo.

Sarebbe auspicabile inoltre estendere l'applicazione della disciplina relativa alle *stock options* ad altri soggetti partecipanti della vita aziendale e interessati al buon andamento dei risultati gestionali, quali ad esempio gli amministratori e altri collaboratori significativi.

Allo stato dei fatti tale possibilità non appare realizzabile in carenza di delega poiché le norme relative alle *stock options* erano contenute nella finanziaria 1997 nell'ambito della revisione della base imponibile del lavoro dipendente (decreto legislativo 2 settembre 1997, n. 314);

D) introduzione di vincoli proporzionali alle retribuzioni nella assegnazione delle azioni ai dipendenti e determinazione di un tetto massimo.

Circa il livello di agevolazione da accordare nel caso di vendita del pacchetto azionario da parte del lavoratore dipendente, occorre distinguere la fattispecie in

cui il lavoratore non sia in grado, per cause di forza maggiore, di rispettare il vincolo di durata del possesso azionario, da quello in cui il lavoratore dipendente mantiene la sua partecipazione sino alla scadenza del vincolo ed oltre.

In questo secondo caso, che si deve ritenere la norma, il Governo è sollecitato a ricercare la coerenza ed un migliore equilibrio, rispetto ai dipendenti e la tassazione delle plusvalenze realizzate nel caso di vendita del pacchetto azionario.

Inoltre per evitare criticabili effetti retroattivi la normativa dovrebbe essere limitata alle partecipazioni acquisite dai lavoratori dipendenti successivamente all'entrata in vigore del decreto correttivo. La Commissione rileva che se si vuole veramente innovare il rapporto tra contribuente e fisco non può essere condivisa la retroattività del provvedimento, per quanto motivato da fenomeni elusivi che si sono verificati.

D'altra parte, a meno di un difetto di informazione, non risulta alla Commissione che esista una normativa primaria o secondaria che possa portare a considerare l'articolo 2 del presente decreto come interpretativo.

La Commissione, dopo aver rilevato che lo schema di decreto legislativo è conforme alle deleghe, conferite con la legge n. 662 del 1996,

esprime parere favorevole

sullo schema di decreto legislativo sottoposto al suo esame purché la lettera *d*) dell'articolo 2 venga riformulata tenendo conto delle osservazioni di cui al precedente punto 5).

La Commissione esprime inoltre le seguenti osservazioni:

a) L'articolo 1, al comma 2, contiene una disposizione di modifica dell'articolo 61 del decreto legislativo n. 446 del 1997 in materia di riduzione dei trasferimenti erariali alle province. L'articolo 61 fissava al 31 marzo 1999 il termine per la determinazione delle riduzioni definitive delle dotazioni dei fondi spettanti alle

province (e ai comuni). L'articolo 1, comma 2, modifica questo termine, prevedendo che i dati definitivi relativi alla riscossione dell'imposta sulle assicurazioni (RC auto) ed all'imposta sulle trascrizioni (IPT), sulla cui base deve essere determinato l'esatto importo della riduzione dei suddetti trasferimenti erariali, possono essere comunicati dal Ministero delle finanze entro il 31 marzo 2000. A tal fine, dal momento che un differimento si rende indispensabile, valuti il Governo l'opportunità e la possibilità che questo non oltrepassi il 30 settembre 1999 per garantire alle province la certezza dei trasferimenti nel corso del 1999, in modo tale da pervenire ad un corretto assestamento di bilancio nei termini di legge.

b) Valuti il Governo se, agli effetti della ripartizione territoriale della base imponibile IRAP, nella nozione di « depositi in denaro e titoli » la cui consistenza presso le singole filiali della banca costituisce il parametro in base al quale imputare territorialmente il valore della produzione netta risultante dal bilancio, occorra fare riferimento alla clientela, con esclusione dei rapporti interbancari o se invece vi sia l'esigenza di tenere conto, agli effetti della allocazione territoriale del valore della produzione netta, anche dei depositi in denaro e titoli di pertinenza di altre banche.

c) Con l'articolo 4 dello schema di provvedimento viene introdotta la possibilità di regolarizzare entro la data del 31 luglio 1999, mediante applicazione dei soli interessi calcolati al tasso legale con maturazione giorno per giorno, gli omessi, ritardati o insufficienti versamenti delle imposte e delle ritenute di cui al decreto legislativo 21 novembre 1997, n. 461, i cui termini sono scaduti alla data del 19 marzo 1999.

Si segnala in proposito che per la generalità degli istituti di credito esiste tuttora una situazione di difficoltà nella esatta determinazione delle imposte da versare, con necessità quindi di ricorrere

a stime, la cui esattezza potrà essere controllata soltanto nei mesi successivi a quelli del versamento.

Tale situazione critica appare ora destinata ad inasprirsi per effetto della sopravvenuta esigenza di sottoporre a revisione — sia pure limitatamente ad operazioni sinora escluse dai regimi impositivi cosiddetti del risparmio amministrato e del risparmio gestito — le procedure relative al trattamento delle attività finanziarie espresse in valute estere.

A questo proposito tenuto conto che è prevedibile che in sede di definitiva stesura della dichiarazione dovuta come sostituti d'imposta per il 1998 — nell'ambito della quale sono state tra l'altro ricondotte tutta una serie di segnalazioni relative ad adempimenti dovuti per effetto della riforma — le banche siano in grado di focalizzare con esattezza gli errori eventualmente commessi non soltanto nei primissimi mesi di entrata in vigore della riforma ma anche per una buona parte dell'anno 1999, si suggerisce che il riferimento ai termini già scaduti alla data del 19 marzo 1999 venga opportunamente modificato, in modo da ricomprendere anche i versamenti aventi scadenza fino alla data del 30 settembre 1999.

È infatti evidente che non può venire penalizzato il comportamento di quegli intermediari che sono stati in grado di procedere in tempi relativamente brevi al ricalcolo della somma dovuta, laddove invece altri intermediari si sono trovati in maggiori difficoltà e pertanto non sono riusciti ad ottenere risultati affidabili, se non in un momento successivo.

In considerazione di quanto sopra, si chiede pertanto che le sanzioni eventualmente già pagate a seguito di ravvedimento operoso possano formare oggetto di una restituzione, possibilmente mediante attivazione di meccanismi di scomputo dai futuri versamenti

d) L'articolo 2, comma 1, lettera *a)*, dello schema di provvedimento si occupa, tra l'altro, delle plusvalenze da cessione a titolo oneroso o rimborso di titoli non rappresentativi di merci e di certificati di massa negoziati in mercati regolamentati.

In pratica, la norma è diretta ad affermare la non imponibilità, per carenza del requisito di territorialità, delle plusvalenze su obbligazioni « quotate » realizzate da operatori non residenti.

Proprio in considerazione dell'opportunità di provvedere ad un ancora maggiore alleggerimento degli oneri di carattere amministrativo che possono intralciare l'operatività nei rapporti con gli intermediari non residenti, si suggerisce un ampliamento della portata oggettiva della disposizione, fino a ricomprendere l'intera area dei titoli emessi dai cosiddetti « grandi emittenti » rientranti nell'ambito di applicazione del meccanismo introdotto con il decreto legislativo 1° aprile 1996, n. 239 (titoli emessi dallo Stato, dalle banche e dalle società per azioni negoziate in mercati regolamentati).

e) Sempre nell'ambito delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 1, dello schema di decreto, le lettere *b)* e *c)* regolamentano la rilevanza delle variazioni di cambio nella determinazione dei redditi di capitale e dei redditi diversi, con particolare riguardo ai contratti di pronti contro termine e riporti espressi in valuta estera ed alle attività finanziarie espresse in valuta estera non soggette a negoziazione da parte dell'investitore.

Le disposizioni hanno certamente il pregio di fare chiarezza su uno dei punti più controversi della riforma, consentendo l'eliminazione di un fattore distorsivo della fiscalità che poteva dar luogo ad arbitraggi.

L'apprezzabilità della norma non esime però la Commissione dal rimarcare i riflessi negativi che essa potrà determinare inevitabilmente in sede applicativa per le banche e gli altri intermediari, sia perché impone di rivedere procedure impiantate per l'attuazione del decreto legislativo n. 461 del 1997, sia soprattutto in ragione della sua decorrenza retroattiva, essendo previsto che la stessa si applichi a far tempo dal 1° gennaio 1999 (articolo 2, comma 2), sia pure con la previsione di particolari modalità per la sistemazione dei redditi di capitale, delle plusvalenze e delle minusvalenze relativi al periodo in-

tercorrente dall'inizio dell'anno alla data di pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

Più precisamente, a meno che il contribuente interessato intenda provvedere in via autonoma alla sistemazione della propria situazione fiscale in dichiarazione dei redditi, è previsto che le imposte sostitutive e le ritenute dovute per effetto delle descritte modifiche potranno essere applicate dagli intermediari sulla base di una apposita opzione da esercitare entro il 31 ottobre 1999, alla quale farà seguito il versamento delle imposte dovute entro il giorno 16 dicembre.

Le ripercussioni fortemente negative che potrebbero derivare da tale decorrenza retroattiva impongono di richiederne la rimozione, stabilendo invece che le nuove disposizioni in tema di « effetto valuta » ai fini della ritenuta sui proventi dei contratti di pronti contro termine e dell'imposta sostitutiva sui *capital gains* trovino ingresso non prima dell'entrata in vigore del decreto correttivo, con riferimento ai contratti stipulati ed alle attività finanziarie sottoscritte a far tempo da tale data.

Se ciò non fosse, le banche e gli altri intermediari si troverebbero costretti a « riaprire » operazioni già chiuse, con tutte le difficoltà connesse alla necessità di ricostruire i dati relativi all'evoluzione subita nel tempo dai possessi di attività finanziarie da parte dei risparmiatori. Non è poi da sottovalutare la circostanza che, tanto le decisioni di investimento quanto quelle di disinvestimento, vengono assunte anche in considerazione dei connessi riflessi fiscali, sicché l'adozione di una norma di retroattività come quella ipotizzata dallo schema di decreto legislativo finirebbe con il compromettere *ex post* la redditività complessiva di operazioni considerate già definite in tutti i loro aspetti, con forte pregiudizio della fiducia da parte dei risparmiatori in principi basilari quali quello della certezza del diritto in vigore nel momento in cui si effettuano operazioni fiscalmente rilevanti.

Oltretutto, la disciplina transitoria recata dallo schema di provvedimento ap-

pare oltremodo poco chiara, sia perché sembra regolamentare esclusivamente la posizione di quei contribuenti che, per effetto della retroattività della norma, si trovino « a debito » nei confronti del fisco, e pertanto devono pagare somme a titolo o di ritenuta sulle operazioni di pronti contro termine ovvero di imposta sostitutiva per le plusvalenze dovute alla competente « valuta », mentre nulla viene detto con riferimento a quei contribuenti che si trovino invece nella posizione di poter vantare una minusvalenza realizzata dal 1° gennaio 1999 alla data di pubblicazione del decreto nella *Gazzetta Ufficiale*.

f) Si ricorda che non è stato ancora attuato il necessario coordinamento delle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 461 del 1997 con quelle contenute nei decreti legislativi nn. 471 e 472 del 1997 riguardanti la riforma delle sanzioni tributarie non penali. Appare, inoltre, necessario attuare un coordinamento anche con riferimento alle nuove disposizioni relative alla semplificazione degli adempimenti dei contribuenti, tra i quali rientrano senza dubbio i versamenti delle imposte sostitutive. Si raccomanda, pertanto, di attuare il coordinamento delle suddette disposizioni con apposito provvedimento stralciando la normativa relativa alle sanzioni dallo schema di decreto legislativo in esame.

g) Per quanto riguarda, invece, la definizione degli appositi correttivi previsti dall'articolo 82, comma 9, del TUIR, come sostituito dall'articolo 4 del decreto legislativo 21 novembre 1997, n. 461, al fine di rendere equivalenti, sotto il profilo finanziario, il regime di tassazione basato sul criterio del realizzo e quello basato sul criterio della maturazione, si rileva la necessità di rivedere i meccanismi di determinazione di tali correttivi. È opportuno, infatti, prevedere che, correttivi possano tenere conto anche del cambiamento dell'aliquota della ritenuta, che potrebbe intervenire in futuro. Inoltre, per la definizione degli stessi, si ritiene opportuno

il supporto a livello consultivo degli operatori specializzati del settore.

Onlus – Trasferimento a titolo gratuito di beni patrimoniali.

Pur trattandosi di materia che esula dai decreti legislativi esaminati, la Commissione richiama l'attenzione del Governo sulla necessità di una proroga dei termini, previsti dai decreti legislativi 4 dicembre 1997, n. 460, e 19 novembre 98,

n. 422, in relazione alle agevolazioni temporanee per il trasferimento a titolo gratuito di beni patrimoniali.

La particolare complessità della documentazione prevista ha fatto sì che molte ONLUS od Enti di tipo associativo non hanno potuto usufruire di quella norma.

È opportuno pertanto prevedere una ulteriore proroga dei termini di cui all'articolo 9, comma 1, del decreto legislativo n. 460, modificato dall'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 422, al 30 settembre 1999.