

CAMERA DEI DEPUTATI - XV LEGISLATURA  
*Resoconto della VI Commissione permanente*  
*(Finanze)*

**Martedì 8 maggio 2007**

**Delega al Governo per il riordino della normativa sulla tassazione dei redditi di capitale, sulla riscossione e accertamento dei tributi erariali, sul sistema estimativo del catasto fabbricati, nonché per la redazione di testi unici delle disposizioni sui tributi statali.**

**C. 1762 Governo.**

*(Seguito esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 3 maggio 2007.

Maurizio LEO (AN) sottolinea come il disegno di legge rischi di scardinare l'impostazione generale della disciplina tributaria sui redditi di capitale.

A tale proposito ricorda che la normativa in materia di imposte sui redditi introdotta nell'ordinamento a seguito della riforma tributaria dei primi anni '70 prevedeva che i redditi di capitale fossero tassati al lordo, senza riconoscere la possibilità di portare in diminuzione dall'imponibile alcun componente negativo; per quanto riguardava invece i redditi da partecipazione, essi erano considerati imponibili, nella misura in cui determinassero un risultato positivo per il soggetto percipiente. Una prima modifica di tale impostazione originaria venne introdotta nel corso degli anni '80, a partire dalla quale i redditi diversi di natura finanziaria furono sottoposti ad un regime fiscale differenziato, mediante applicazione di un'imposta sostitutiva.

Nel 1997 la tassazione di tali redditi è stata ampiamente rivoluzionata, superando il principio generale secondo cui i redditi di capitale venivano assoggettati a tassazione al lordo di tutti gli eventuali componenti negativi e secondo il principio di cassa. In particolare, in quell'occasione venne per la prima volta introdotto un meccanismo di tassazione per maturazione, in base al quale tali cespiti venivano tassati non sulla base dell'effettivo reddito realizzato, ma, in modo virtuale, sulla base del valore maturato dagli stessi. In una fase di crescita dei valori di mercato di tali titoli si è dunque evidenziato un notevole incremento del gettito fiscale; tuttavia, nel momento in cui l'andamento dei mercati finanziari ha evidenziato una dinamica recessiva, si è registrato il fenomeno opposto, generando un ammontare di minusvalenze in capo agli organismi di investimento collettivo particolarmente imponente, che dovrà prima o poi essere assorbito.

Inoltre, le modifiche introdotte nel 1997 hanno determinato la nascita di numerosi regimi fiscali differenziati applicabili ai redditi di capitale. In particolare si evidenzia, da un lato, il cosiddetto regime della dichiarazione, in base al quale il contribuente è tenuto ad inserire nella propria dichiarazione dei redditi annuale l'ammontare dei redditi di capitale percepiti; dall'altro, il regime del risparmio amministrato, per il quale si prevede l'assoggettamento ad imposta dei redditi di capitale al momento della loro realizzazione, nonché, infine, il regime del risparmio gestito, nel quale, invece, vige il principio secondo cui i redditi sono tassati al momento della loro maturazione, senza che il contribuente abbia effettivamente realizzato tali valori.

In tale contesto evidenzia come il meccanismo di tassazione secondo il principio della maturazione si esponga a diverse censure, sia in quanto appare in contrasto con il principio costituzionale, sancito dall'articolo 53, in base al quale il sistema tributario è informato ai criteri della capacità contributiva e della progressività, sia in quanto risulta in contraddizione con il principio, dichiarato dall'articolo 1 del Testo unico delle imposte sui redditi, secondo cui il presupposto dell'imposta sul reddito è il possesso effettivo di redditi.

Nel rendere ancora più complesso il quadro normativo, il legislatore del 1997 aveva altresì introdotto il meccanismo dell'equalizzatore, in base al quale, per i soggetti sottoposti al regime di tassazione secondo il principio del realizzato, la base imponibile dell'imposta veniva incrementata mediante l'applicazione di un moltiplicatore, al fine di equiparare la posizione di tali soggetti a quella di quanti sono sottoposti al regime di tassazione per maturazione. Tale meccanismo, che fu del resto sottoposto alla censura del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, costituiva evidentemente un ulteriore sovvertimento dei principi dell'ordinamento tributario, oltre a determinare un notevole appesantimento degli adempimenti imposti ai contribuenti.

Passando quindi ad esaminare il contenuto del disegno di legge, rileva come il testo originario dell'articolo 1 preveda l'allineamento al 20 per cento delle aliquote di imposta applicabili a tutte le tipologie di redditi di capitale, nonché l'omogeneizzazione del regime tributario dei fondi comuni italiani con quello dei fondi comunitari armonizzati. Pur concordando pienamente con tale ultima finalità, al fine di eliminare l'attuale disparità di disciplina che svantaggia le imprese finanziarie nazionali, ritiene, invece, che l'allineamento delle aliquote non sia, almeno in questa fase, opportuno, in quanto comporterebbe, per molte tipologie di strumenti finanziari, un notevole aggravio di tassazione, senza peraltro tenere conto delle diversità ad esempio esistenti tra partecipazioni non qualificate e partecipazioni qualificate.

L'emendamento 1.1 del Governo intende apportare ulteriori modifiche a tale quadro. A tale riguardo ritiene che, sebbene la proposta emendativa non contempli più, almeno esplicitamente, l'allineamento delle aliquote, si possa dubitare se la reale intenzione del Governo non sia ancora quella di realizzare tale obiettivo in sede di esercizio della delega, richiamando a tale proposito la formulazione della nuova lettera f) del comma 1, la quale prevede, tra l'altro, il coordinamento della nuova disciplina con le norme che regolano l'imposizione societaria. Sottolinea quindi la necessità che l'Esecutivo assuma un orientamento chiaro in merito, al fine di consentire al Parlamento di valutare appieno le conseguenze derivanti dall'intervento legislativo. Un ulteriore aspetto di criticità della delega è costituito dalla lettera a), la quale, nel prevedere la conservazione del regime di tassazione del risparmio amministrato e del regime del risparmio gestito individuale, sembra introdurre una ulteriore differenziazione nella disciplina di tali redditi, mantenendo sostanzialmente il meccanismo di tassazione secondo il principio del maturato per il solo risparmio gestito individuale.

Esprime altresì perplessità sulla lettera c), mediante la quale si introduce surrettiziamente un meccanismo di deduzione dai redditi da capitale dei relativi costi che, oltre a porsi in contrasto con i principi generali vigenti in materia, determinerà minori entrate dell'Erario quantificabili, a suo giudizio, in circa 5 miliardi di euro.

In merito alla lettera d), evidenzia come essa introduca nuovamente nell'ordinamento il meccanismo dell'equalizzatore, attraverso una previsione di delega che risulta formulata in termini poco chiari. Nel ribadire le osservazioni critiche già espresse in precedenza su tale strumento, rileva come esso, oltre a sovvertire il sistema tributario, renda molto più complesso conoscere il reale rendimento degli strumenti finanziari detenuti. Ritiene quindi necessario sopprimere tale previsione, ovvero prevedere una durata di detenzione degli strumenti finanziari oltre la quale non si applica l'equalizzatore.

Con riferimento alla lettera e), evidenzia come essa sia volta a riassorbire i crediti fiscali vantati dai fondi comuni per le minusvalenze pregresse, le quali ammontano ormai a circa tre miliardi di euro; tuttavia, la previsione, che risulta tra l'altro piuttosto indeterminata, stabilisce che l'utilizzo delle predette minusvalenze ai fini fiscali sia distribuito su più periodi di imposta, e possa avvenire solo a determinate condizioni e con particolari limiti. Rileva pertanto il concreto rischio che tali disposizioni determinino conseguenze negative per i fondi italiani, i quali chiedono invece di essere finalmente equiparati, sul piano del trattamento tributario, ai fondi comunitari armonizzati. Sotto un ulteriore profilo rileva come la norma non affronti la problematica relativa al coordinamento di tali previsioni con la disciplina delle ritenute alla fonte.

Si riserva quindi di svolgere ulteriori considerazioni nel prosieguo dell'esame.

Paolo DEL MESE, *presidente*, propone di fissare fin d'ora il termine per la presentazione degli emendamenti alle ore 18 di martedì 29 maggio prossimo.

La Commissione concorda.

Paolo DEL MESE, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame alla seduta di domani.

**La seduta termina alle 15.**

CAMERA DEI DEPUTATI - XV LEGISLATURA  
*Resoconto della VI Commissione permanente*  
*(Finanze)*

**Mercoledì 9 maggio 2007.**

**La seduta comincia alle 14.45.**

**Delega al Governo per il riordino della normativa sulla tassazione dei redditi di capitale, sulla riscossione e accertamento dei tributi erariali, sul sistema estimativo del catasto fabbricati, nonché per la redazione di testi unici delle disposizioni sui tributi statali.**

**C. 1762 Governo.**

*(Seguito esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta dell' 8 maggio 2007.

Gianfranco CONTE (FI), riservandosi di intervenire ulteriormente sul provvedimento nel corso del prosieguo dell'esame, rileva come la norma di delega di cui all'articolo 2, relativa alla riforma del sistema della riscossione, necessiti di numerose messe a punto. Per quanto riguarda le proposte emendative presentate in materia dal Governo, sottolinea, con riferimento all'emendamento 2.2, come la possibilità, ivi prevista per la società Equitalia Spa, di procedere al pagamento del corrispettivo degli acquisti delle quote delle società concessionarie della riscossione mediante emissioni di obbligazioni, ovvero di altri strumenti finanziari, debba essere strettamente disciplinata, ad esempio prevedendo che l'emissione ed il collocamento di tali obbligazioni siano realizzate previo espletamento di una gara pubblica.

Per ciò che concerne invece l'emendamento 2.3, il quale prevede la razionalizzazione delle modalità di riscossione mediante ruolo delle entrate delle società interamente partecipate dallo Stato, ritiene che, qualora tale norma sia intesa ad assegnare ad Equitalia la riscossione di queste somme, tale attività dovrebbe essere svolta senza riconoscere alla medesima Equitalia alcun aggio, al fine di evitare l'insorgere di ulteriori oneri per l'Erario, che risulterebbero del tutto ingiustificati, trattandosi di attività svolte all'interno del settore pubblico.

In merito all'emendamento 2.4, il quale integra la disciplina sul pignoramento dei crediti verso terzi, nell'ambito dei procedimenti di riscossione coattiva, prevedendo che l'atto di pignoramento può essere redatto anche dai dipendenti dell'agente della riscossione, ritiene opportuno precisare se le controversie in merito siano rimesse alla giurisdizione amministrativa ovvero a quella ordinaria, al fine di evitare che, nell'incertezza circa la relativa competenza giurisdizionale, l'Amministrazione finanziaria risulti soccombente in tali giudizi.

Per quanto riguarda infine gli emendamenti presentati dal relatore, concernenti principalmente la revisione del regime tributario degli immobili, ritiene che le proposte avanzate in materia da alcuni gruppi di maggioranza, caldeggiate in particolare dal Vicepresidente del Consiglio Rutelli, meritino particolare attenzione, ricordando tuttavia come proposte analoghe, volte a favorire l'emersione dei contratti di locazione attualmente non dichiarati, fossero state da tempo presentate dal suo gruppo, con l'obiettivo di portare sul mercato degli affitti un maggior numero di alloggi. Ritiene, peraltro, che le divisioni, su questo punto, emerse in seno alla maggioranza, rischino di rinviare *sine die* l'attuazione di tali misure, vanificando l'obiettivo ad esse sotteso.

Paolo DEL MESE, *presidente*, con riferimento agli emendamenti presentati dal Governo al disegno di legge, ricorda che il Governo è tenuto, ai sensi dell'articolo 11-*ter*, comma 2, della legge n. 468 del 1978, a predisporre la relazione tecnica sugli emendamenti di propria iniziativa che comportino conseguenze finanziarie.

Il Sottosegretario Alfiero GRANDI assicura che il Governo predisporrà al più presto la relazione tecnica su tali emendamenti.

Paolo DEL MESE, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame alla seduta di domani.

CAMERA DEI DEPUTATI - XV LEGISLATURA  
*Resoconto della VI Commissione permanente*  
*(Finanze)*

Martedì 15 maggio 2007

**Delega al Governo per il riordino della normativa sulla tassazione dei redditi di capitale, sulla riscossione e accertamento dei tributi erariali, sul sistema estimativo del catasto fabbricati, nonché per la redazione di testi unici delle disposizioni sui tributi statali.**

**C. 1762 Governo.**

*(Seguito esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 9 maggio 2007.

Antonio BORGHESI (IdV), con riferimento agli emendamenti presentati dal Governo al disegno di legge, esprime talune perplessità circa l'eliminazione della previsione, contenuta nell'articolo 1 del provvedimento, relativa all'omogeneizzazione delle aliquote di imposta applicabili a tutte le tipologie di redditi di capitale.

Sottolinea infatti come la motivazione, sottesa alla scelta di rinviare tale processo di omogeneizzazione, consistente nei problemi di natura tecnica che potrebbero derivare dall'incremento dal 12,5 al 20 per cento dell'aliquota applicabile ai titoli di Stato, risulti in realtà infondata. Qualora, infatti, si ritenesse inopportuno applicare tale incremento di aliquota ai soli titoli di Stato di nuova emissione, si potrebbe facilmente ipotizzare di applicare la nuova aliquota del 20 per cento anche ai titoli già emessi, riconoscendo ai soggetti titolari un credito di imposta corrispondente. Sotto tale profilo non dovrebbe del resto costituire un problema insormontabile individuare nominativamente i proprietari dei titoli già in circolazione, qualora si consideri che essi sono in larga parte detenuti da famiglie.

Ritiene invece del tutto erroneo mantenere in essere l'attuale sistema di aliquote differenziate, che crea inevitabilmente fenomeni speculativi, invitando quindi il Governo a riconsiderare le proprie scelte in materia.

Per quanto riguarda gli emendamenti ed articoli aggiuntivi presentati dal relatore, ritiene che il previsto incremento delle detrazioni ICI per le case di prima abitazione debba essere applicato a tutti i proprietari interessati, senza alcuna differenziazione in base al reddito, al fine di esentare del tutto da tale imposta la fascia più larga possibile di contribuenti. Occorre, inoltre, prevedere modalità semplificate per la fruizione di tale ulteriore detrazione, escludendo inutili adempimenti ed evitando di introdurre diversificazioni legate alla collocazione territoriale degli immobili. Ricorda di aver presentato taluni subemendamenti in materia, volti a risolvere eventuali problemi applicativi, nonché a scongiurare l'insorgere di contenziosi con i Comuni.

Esprime altresì talune perplessità in merito alla previsione di cui al comma 1, lettera *b*), dell'articolo aggiuntivo 4.01 del relatore, il quale prevede l'esenzione dall'ICI dei fabbricati di proprietà pubblica privi dei requisiti di abitabilità, nel caso in cui gli enti gestori avviino lavori di recupero degli immobili stessi: non ritiene infatti che tale misura agevolativa possa incidere sulle decisioni in materia degli enti locali, ritenendo invece preferibile utilizzare le risorse finanziarie relative per ricostituire la dotazione del Fondo per gli interventi nei quartieri.

Con riferimento alla lettera *d*) del comma 1 del medesimo articolo aggiuntivo 4.01, concorda con l'opportunità di introdurre un meccanismo di detrazione a favore dei conduttori di immobili adibiti ad abitazione principale, rilevando tuttavia la necessità di individuare con certezza la data di registrazione dei relativi contratti, nonché di documentare adeguatamente l'avvenuto pagamento dei canoni di locazione.

In merito alla sostituzione della lettera g) dell'articolo 4 proposta dall'emendamento 4.1 del relatore, che prevede l'applicazione, a regime, di una franchigia dall'ICI per gli immobili adibiti ad abitazione principale, sottolinea la necessità che tale agevolazione sia valevole per tutti i contribuenti proprietari di prima abitazione, e sia conformata in misura tale da esentare quasi tutte le prime case.

Paolo DEL MESE, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame alla seduta di domani.

CAMERA DEI DEPUTATI - XV LEGISLATURA  
*Resoconto della VI Commissione permanente*  
*(Finanze)*

Mercoledì 16 maggio 2007

**Delega al Governo per il riordino della normativa sulla tassazione dei redditi di capitale, sulla riscossione e accertamento dei tributi erariali, sul sistema estimativo del catasto fabbricati, nonché per la redazione di testi unici delle disposizioni sui tributi statali.**

**C. 1762 Governo.**

*(Seguito esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 15 maggio 2007.

Ermanno VICHI (Ulivo) sottolinea come le deleghe contenute nel disegno di legge risultino necessarie per portare maggiore chiarezza su aspetti particolarmente complessi della disciplina tributaria, i quali hanno costituito oggetto, in passato, di numerosi tentativi di riforma, i quali non hanno tuttavia portato frutti concreti. In tale contesto ritiene che il principale obiettivo della Commissione, e di tutto il Parlamento, debba essere quello di precisare meglio i criteri e i principi direttivi previsti da tali deleghe, al fine di assicurare il corretto esercizio del potere legislativo delegato.

Passando ad alcuni aspetti specifici del provvedimento, ribadisce la propria coerenza rispetto alle linee politiche del gruppo politico cui egli appartiene, esprimendo tuttavia talune osservazioni critiche in merito all'articolo 1, relativo alla revisione del regime tributario dei redditi di capitale. In particolare, mentre concorda pienamente con l'obiettivo di rendere omogeneo il trattamento dei fondi comuni d'investimento italiani rispetto a quello dei fondi esteri, esprime invece perplessità sull'introduzione del meccanismo dell'equalizzatore prospettata dall'emendamento 1.1 del Governo, ritenendo che tale strumento, il quale era già stato introdotto in passato, e successivamente eliminato, ponga numerose problematiche di non facile soluzione.

Non concorda altresì con la scelta, operata dal Governo, di rinunciare all'obiettivo originario di unificare al 20 per cento le aliquote di imposta su tutte le diverse tipologie di redditi di capitale, pur concordando con l'osservazione, espressa dal deputato Leo, secondo cui anche la nuova formulazione dell'articolo 1 proposta dal Governo può consentire di realizzare tale unificazione delle aliquote. A questo proposito rileva come tale intervento risulterebbe particolarmente utile a razionalizzare il quadro normativo sussistente in materia, oltre a costituire l'occasione propizia per affrontare anche il tema relativo all'introduzione di un'imposta sostitutiva al 20 per cento sui redditi di locazione. In ogni caso, ritiene che la sede deputata a discutere di tali argomenti debba essere la Commissione Finanze, e che risulterebbe assai grave se il Governo intendesse affrontare questo tema nell'ambito della legge finanziaria, eventualmente inserendolo in un emendamento su cui porre la questione di fiducia.

Per quanto riguarda l'articolo 4, recante la revisione del sistema catastale, ritiene che tale tematica sottenda problemi assai rilevanti ed annosi, la cui soluzione non potrà certamente essere raggiunta in soli due o tre anni. In tale contesto ritiene comunque opportuno avviare con determinazione un processo di riforma, pur esprimendo perplessità relativamente a taluni criteri di delega previsti nel medesimo articolo.

In particolare, non concorda con la formulazione del comma 1, lettera *a*), secondo la quale la determinazione degli estimi avverrebbe su base patrimoniale, ritenendo che tale impostazione possa prestarsi a rilievi di illegittimità costituzionale, anche alla luce di alcune sentenze della Corte

costituzionale che sono intervenute su analoghi provvedimenti in materia. Al di là degli aspetti giuridici, sottolinea come, anche in questo campo, l'imposizione debba riferirsi ai redditi, e non ai patrimoni, dai quali non necessariamente deriva la effettiva produzione di un reddito tassabile.

Rileva, in ogni caso, come la proposta riforma del sistema estimativo comporterà un notevole incremento del valore catastale degli immobili: in tale contesto, dal momento che la delega non si pone l'obiettivo di realizzare un maggior gettito per l'erario, ma di operare una riforma di carattere strutturale, occorre diminuire le aliquote ICI, nonché le imposte di registro e catastali.

A tale proposito ritiene che ogni intervento di compensazione risulterà comunque assai complesso, considerato che alcune categorie di contribuenti subiranno un incremento del carico tributario mentre altre categorie saranno avvantaggiate dall'intervento riformatore. In particolare, occorrerà tenere presente che gli incrementi dei valori catastali si determineranno soprattutto per quanto riguarda gli immobili situati nei centri storici, rilevando la necessità di tener conto delle esigenze di quelle fasce di popolazione meno abbienti che tuttora risiedono in tali aree. Inoltre, l'aumento dei valori catastali comporterà l'esigenza di rivedere anche il limite di esenzione fissato per l'applicazione dell'imposta sulle successioni e donazioni, il quale era stato stabilito tenendo conto della generale sottovalutazione dei valori catastali degli immobili rispetto ai valori effettivi di mercato.

In termini più generali, ritiene opportuno specificare che la predetta riforma del sistema catastale debba essere realizzata assicurando l'invarianza del gettito complessivo e non, come previsto dall'emendamento 4.1 del relatore, semplicemente prevedendo il mantenimento di tale gettito: rileva, infatti, come tale ultima nozione sia volta più che altro ad assicurare le esigenze di gettito dei comuni, mentre la nozione di invarianza costituisce una garanzia per il contribuente, escludendo aggravii di imposizione nei suoi confronti.

In tale ambito ritiene altresì necessario rafforzare gli strumenti di tutela in favore dei contribuenti che subiranno un incremento dei valori catastali degli immobili di loro proprietà, nonché affrontare, in termini generali, il tema della revisione dell'ICI.

A tale ultimo proposito non considera sufficiente prevedere solo l'incremento delle detrazioni ICI sulla prima casa, suggerendo invece l'opportunità di mettere in discussione tale tributo, il quale ha ormai assunto il carattere di un'imposta patrimoniale, che sarebbe, a suo giudizio, preferibile abolire. In ogni caso, appare necessario eliminare taluni aspetti poco chiari della disciplina vigente in materia, ad esempio chiarendo se le detrazioni dall'ICI si applichino alla prima casa, ovvero all'abitazione principale del contribuente, comprendendo in tale nozione anche l'immobile utilizzato da ascendenti o discendenti del proprietario, purché appartenenti al medesimo nucleo familiare. In questo quadro considera altresì opportuno riflettere sull'opportunità di continuare ad escludere da tali agevolazioni le seconde case, ritenendo che l'estensione a tali tipologie di immobili di talune misure fiscali di favore possa avere effetti positivi sul mercato degli immobili, incrementando la disponibilità degli alloggi in locazione.

Nel complesso, auspica che l'esame del provvedimento avvenga in uno spirito di fattiva collaborazione tra la Commissione ed il Governo, che consenta la realizzazione di una riforma di carattere strutturale che affronti tutti i temi attualmente in discussione.

Francesco TOLOTTI, *presidente*, alla luce delle richieste in tal senso pervenute da taluni gruppi di opposizione, propone di prorogare il termine per la presentazione degli emendamenti, già fissato alle ore 18 del 29 maggio, alle ore 14 di giovedì 31 maggio prossimo.

La Commissione concorda.

Il sottosegretario Alfiero GRANDI, in considerazione dell'avvenuta fissazione del termine per la presentazione degli emendamenti, suggerisce che l'esame preliminare sul provvedimento si concluda entro la settimana in corso.

Francesco TOLOTTI, *presidente*, concorda con la proposta del Sottosegretario, avvertendo pertanto che l'esame preliminare si concluderà in una seduta da convocare nella giornata di domani. Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame.