

Commissione Finanze (VI)

Giovedì 25 ottobre 2012

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per il triennio 2013-2015 (C. 5535 Governo).

Tabella n. 1: Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2013 e per il triennio 2013-2015 (C. 5535 Governo, Tab. 1) e connesse parti del disegno di legge di stabilità 2013 (C. 5534-bis Governo).

RELAZIONE APPROVATA DALLA COMMISSIONE

La VI Commissione,

esaminate, per le parti di competenza, la Tabella n. 1, Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2013, del disegno di legge C. 5535, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2013 e per il triennio 2013-2015», e le connesse parti del disegno di legge C. 5534-bis, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)»;

sottolineata l'esigenza di coniugare la definitiva stabilizzazione degli equilibri di finanza pubblica con la necessità di avviare un processo, concreto e credibile, di progressiva riduzione della pressione fiscale, segnatamente in favore dei redditi da lavoro e delle imprese, nella consapevolezza che la leva tributaria costituisce un elemento fondamentale per ripristinare condizioni più favorevoli alla crescita dell'economia nazionale;

rilevato come l'impostazione del disegno di legge di stabilità segnali una mutazione nell'indirizzo di politica fiscale del Governo, che era finora prioritariamente orientato a scongiurare l'incremento di due punti delle aliquote IVA del 10 e del 21 per cento previsto dalla legislazione vigente a decorrere dal 1° luglio 2013, e che ora ha invece ritenuto opportuno confermare, con le previsioni di cui all'articolo 12, comma 1, una parte di tale incremento delle aliquote IVA (nella misura di un punto percentuale), anche sulla scorta delle indicazioni provenienti dalle istituzioni europee, le quali raccomandano un riequilibrio del carico fiscale a favore dei redditi ed uno spostamento del prelievo sui consumi e sui patrimoni, nonché di operare, con il comma 2 del predetto articolo 12, una parziale riduzione dell'imposizione IRPEF per i primi due scaglioni di reddito, al fine di dare un primo, condivisibile segnale circa l'intenzione di ridurre la pressione fiscale sul lavoro;

evidenziato tuttavia, in tale contesto complessivo, come le misure di riduzione dell'IRPEF risultino formulate in termini a volte eccessivamente drastici e come l'effettiva riduzione dell'imposizione sui singoli contribuenti risulti piuttosto modesta, anche in quanto alla riduzione delle aliquote IRPEF sui primi due scaglioni è stata necessariamente collegata, per esigenze di copertura finanziaria, a una forte riduzione delle possibilità di detrazione e deduzione delle spese ed oneri, operata dai commi da 4 a 10 dell'articolo 12, i quali introducono, per i contribuenti con reddito complessivo superiore a 15.000 euro, una franchigia di 250 euro alle spese detraibili e deducibili e un limite massimo di 3.000 euro alle spese cui applicare la percentuale di detraibilità prevista dall'articolo 15 del TUIR;

rilevato, inoltre, come l'impatto congiunturale complessivo di tali misure sia difficilmente quantificabile e come la previsione di retroattività delle predette modifiche ai regimi di detrazione e deduzione finisca per raddoppiare l'effetto di inasprimento delle misure stesse;

ravvisata quindi la difficoltà di stimare, sotto questi profili, l'impatto complessivo sui singoli contribuenti della manovra e di valutare gli effetti retributivi delle modifiche alle norme tributarie, non essendosi scelto di intervenire selettivamente sulle diverse tipologie di detrazione e deduzione;

ritenuto che a tali problematiche si possa ovviare o ripristinando l'iniziale impostazione del Governo di destinare tutte le risorse finanziarie disponibili alla sterilizzazione dell'incremento delle aliquote IVA, ovvero correggendo le misure sull'IRPEF recate dal disegno di legge di stabilità, modulando meglio la combinazione tra misure in materia di IRPEF ed interventi in materia di IVA, ad esempio intervenendo sulla sola aliquota relativa al primo scaglione di reddito IRPEF, eliminando la retroattività delle restrizioni in materia di detrazioni e deduzioni, operando un intervento più selettivo sulle detrazioni attraverso lo strumento della delega che il disegno di legge C. 5291, recentemente approvato dalla Camera, attribuisce al Governo per la revisione complessiva delle *tax expenditures*, nonché affrontando il problema dei contribuenti incapienti;

evidenziata quindi la necessità di acquisire una più compiuta e puntuale stima circa gli effetti macroeconomici comparati delle norme recanti l'innalzamento delle aliquote IVA e la riduzione delle possibilità di deduzione e detrazione, a fronte dello sgravio di imposta determinato dalla riduzione delle aliquote IRPEF sui primi due scaglioni;

rilevato altresì, in particolare, come l'applicazione automatica di una franchigia e di un tetto massimo alle spese deducibili e detraibili, senza distinguere tra le diverse tipologie di spesa in ragione della loro maggiore meritevolezza o rilevanza sociale, possa sortire effetti distortivi rispetto all'equità complessiva del sistema tributario;

sottolineato come molte delle misure di inasprimento di regimi tributari previsti dal disegno di legge di stabilità si applichino già a decorrere dal periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2012, in deroga al principio generale di retroattività delle norme tributarie sancito dallo Statuto dei diritti del contribuente di cui alla legge n. 212 del 2000, laddove, invece, la riduzione delle aliquote IRPEF si applicherebbe a decorrere dal periodo di imposta in corso alla data di entrata in vigore del provvedimento;

richiamato altresì come il comma 17 dell'articolo 12 restringa l'ambito dell'esenzione IRPEF attualmente prevista per le pensioni di guerra di ogni tipo e denominazione, per le relative indennità accessorie, gli assegni connessi alle pensioni privilegiate ordinarie, le pensioni connesse alle decorazioni dell'ordine militare d'Italia e i soprassoldi connessi alle medaglie al valor militare, limitandolo ai soli soggetti titolari di reddito complessivo non superiore a 15.000 euro;

evidenziato come il disegno di legge di bilancio preveda per il 2013 una significativa riduzione, pari a 2.522 milioni, delle entrate riconducibili al settore del lotto, delle lotterie e dei giochi pubblici,

DELIBERA DI RIFERIRE FAVOREVOLMENTE

con le seguenti condizioni:

1) si provveda a sopprimere le norme, di cui ai commi 7, secondo periodo, e 10 dell'articolo 12, le quali stabiliscono, in deroga alle norme dello Statuto dei diritti del contribuente sull'efficacia nel tempo delle norme tributarie, che le disposizioni di cui ai commi 4, 5, 6, 8 e 9, concernenti la modifica dei regimi di deducibilità e detraibilità degli oneri di cui agli articoli 10 e 15 del TUIR, si applicano a decorrere dal periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2012, in quanto tali previsioni, oltre a violare il predetto principio di irretroattività delle norme tributarie, si pongono in netto contrasto con l'esigenza di tutelare l'affidamento e la buona fede dei contribuenti, i quali, nell'effettuare le proprie decisioni di spesa nel 2012, hanno fatto legittimamente conto sulla possibilità di godere dei regimi di deducibilità e detraibilità previsti in quel momento dall'ordinamento;

2) con riferimento al comma 30 dell'articolo 12, il quale abroga il regime tributario agevolato previsto in favore delle società agricole dall'articolo 1, commi 1093 e 1094, della legge n. 296 del 2006, e stabilisce che le opzioni per l'applicazione del predetto regime già esercitate perdano efficacia dal periodo di imposta in corso alla data del 31 dicembre 2012, in esplicita deroga alle disposizioni di cui all'articolo 3 legge n. 212 del 2000, recante lo Statuto dei diritti del contribuente, si provveda ad eliminare la predetta previsione di retroattività, la quale, modificando *ex post* il

contesto entro il quale le imprese avevano effettuato le loro scelte imprenditoriali e programmato i loro investimenti, avrebbe effetti particolarmente gravi su un settore già provato dalla crisi economica e dalla concorrenza internazionale e sul quale incidono anche le previsioni recate dal comma 29 del medesimo articolo 12, in materia di rivalutazione dei redditi dominicali e agrario nonché del valore catastale dei terreni agricoli;

e con le seguenti osservazioni:

a) si sottolinea in primo luogo la necessità di adottare tutte le misure utili a scongiurare definitivamente la prospettiva, già prevista dalla legislazione vigente e parzialmente confermata dall'articolo 12, comma 1, del disegno di legge di stabilità, di incrementare ulteriormente le aliquote IVA, in considerazione delle conseguenze negative che tale misura determinerebbe sulle già deboli aspettative di ripresa dell'economia italiana, attualmente in recessione, in particolare per quanto riguarda gli effetti ulteriormente depressivi che essa avrebbe sul livello della domanda di beni e di servizi;

b) si rileva quindi, in linea generale, la necessità di verificare attentamente se l'insieme delle misure di carattere tributario recate dal disegno di legge di stabilità sia sufficiente ad avviare un processo, sia pur progressivo, di riduzione della pressione fiscale sui redditi da lavoro e sulle attività imprenditoriali, in particolare dando ai contribuenti ed agli operatori economici segnali chiari circa l'effettiva volontà del Governo di sostenere la ripresa economica ed i consumi;

c) con riferimento al comma 3 dell'articolo 12, il quale proroga a tutto il 2013 le misure tributarie sperimentali per l'incremento della produttività del lavoro, a tal fine introducendo una speciale agevolazione, peraltro non meglio specificata, e demandando a un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la determinazione delle modalità di attuazione dell'agevolazione, si segnala l'opportunità di specificare, almeno in linea di principio, le caratteristiche essenziali dell'agevolazione;

d) con riferimento al comma 5 dell'articolo 12, si evidenzia, in particolare, come l'applicazione della predetta franchigia di 250 euro alla detraibilità delle spese, prevista dall'articolo 15, comma 1, lettera *i-quinquies*), del TUIR, per un importo non superiore a 210 euro, sostenute per l'iscrizione annuale e l'abbonamento, per i ragazzi di età compresa tra 5 e 18 anni, ad associazioni sportive, palestre, piscine ed altre strutture ed impianti sportivi destinati alla pratica sportiva dilettantistica, determinerebbe, nei fatti, l'eliminazione della predetta agevolazione;

e) con riferimento al comma 6 dell'articolo 12, il quale estende la franchigia di cui ai commi 4 e 5 anche con riferimento agli oneri e alle spese la cui deducibilità o detraibilità dall'imposta lorda è «riconducibile», rispettivamente, agli articoli 10 e 15 del TUIR, si segnala come la norma risulti formulata in termini eccessivamente generici, in quanto l'estensione dell'ambito applicativo della franchigia, attraverso il ricorso al concetto di «riconducibilità» ai predetti articoli 10 e 15 del TUIR, potrebbe dar luogo a incertezze circa l'effettivo ambito applicativo della franchigia medesima, determinando conseguentemente l'insorgere di contenzioso;

f) con riferimento al secondo periodo del comma 8 dell'articolo 12, il quale stabilisce che il limite massimo di 3.000 euro per ciascun periodo di imposta, alla detraibilità dall'IRPEF delle somme indicate nell'articolo 15 del TUIR si applica anche alle somme, anche se non indicate nel medesimo articolo 15, la cui detraibilità è «riconducibile» al predetto articolo, si segnala, analogamente a quanto rilevato con riferimento al comma 6, come l'estensione dell'ambito applicativo del limite di detraibilità attraverso il ricorso al concetto di «riconducibilità» all'articolo 15 del TUIR, possa dar luogo a incertezze circa l'effettiva applicabilità della franchigia medesima, determinando conseguentemente l'insorgere di contenzioso;

g) con riferimento alle previsioni di cui al comma 14 dell'articolo 12, il quale, modificando la tabella A, parti II e III, del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972, stabilisce che le prestazioni di assistenza e sicurezza sociale rese dalle cooperative sociali e dai loro consorzi in esecuzione di contratti di appalto e di convenzioni siano assoggettate all'aliquota IVA del 10 per cento, anziché del 4 per cento, si segnala l'esigenza di eliminare tale norma, il cui ambito di applicazione non è, tra l'altro, del tutto chiaro, in quanto essa avrebbe ricadute fortemente negative

rispetto all'erogazione sul territorio di servizi sociali essenziali, e di impegnare il Governo a sostenere presso la Commissione europea l'opportunità di mantenere tale regime agevolato, eventualmente richiedendo a tal fine una deroga alla disciplina IVA comunitaria;

h) con riferimento al comma 17 dell'articolo 12, il quale circoscrive l'ambito di applicazione dell'esenzione IRPEF attualmente contemplata per le pensioni di guerra e relative indennità accessorie, ai soli soggetti titolari di un reddito complessivo non superiore a 15.000 euro, si segnala come la misura dovrebbe avere effetti di risparmio decrescenti nel tempo, per evidenti ragioni anagrafiche, ed incida su prestazioni pensionistiche erogate in riconoscimento di comportamenti cui si riconnette un elevato valore morale;

i) con riferimento ai commi 18 e 19 dell'articolo 12, i quali introducono, a decorrere dal 1° gennaio 2013, un'imposta di bollo, con aliquota dello 0,05 per cento, sulle compravendite di azioni ed altri strumenti partecipativi emessi da soggetti residenti nel territorio dello Stato e sulle operazioni sui cosiddetti «strumenti derivati», nelle quali almeno una delle due controparti sia residente in Italia e che siano diverse da quelle relative ai titoli di Stato emessi da Paesi dell'Unione europea o aderenti all'accordo sullo Spazio economico europeo, si sottolinea la necessità di distinguere, a parità di gettito complessivo, l'aliquota d'imposta applicabile alle transazioni relative ad azioni da quella concernente gli strumenti derivati, nonché di differenziare, all'interno della stessa categoria degli strumenti finanziari derivati, tra quelli stipulati per finalità meramente speculative e quelli il cui utilizzo è direttamente connesso all'operatività di soggetti imprenditoriali, a copertura dei rischi di fluttuazione della quotazione di materie prime o beni necessari per il processo produttivo, ovvero di monete;

l) si evidenzia l'esigenza di rivedere, anche alla luce dei dati aggiornati forniti dal Governo nel corso dell'esame in sede consultiva del provvedimento, la previsione, recata dal disegno di legge di bilancio, concernente una contrazione, pari a 2.522 milioni di euro, delle previsioni di entrata riconducibili al settore del lotto, delle lotterie e dei giochi pubblici, che dovrebbe invece essere corretta in circa 1.242 milioni di euro per il 2013 e in circa 594 milioni di euro nel 2014; si evidenzia inoltre l'esigenza di assicurare la piena confrontabilità tra le previsioni di entrata attinenti al settore dei giochi pubblici, che nel bilancio 2012 erano iscritte nella gestione autonoma dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, e quelle concernenti le previsioni per il 2013, che nel nuovo disegno di legge di bilancio risultano esposte, a seguito dell'accorpamento dell'AAMS nell'Agenzia delle dogane e dei Monopoli, nella nuova unità di voto denominata «Entrate derivanti dalla gestione delle attività svolte dall'AAMS».

Tabella n. 2: Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2013 e per il triennio 2013-2015 (limitatamente alle parti di competenza) (C. 5535 Governo, Tab. 2) e connesse parti del disegno di legge di stabilità 2013 (C. 5534-bis Governo).

RELAZIONE APPROVATA DALLA COMMISSIONE

La VI Commissione,

esaminate, per le parti di competenza, la Tabella n. 2, Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2013 e per il triennio 2013-2015 (limitatamente alle parti di competenza), del disegno di legge C. 5535, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2013 e per il triennio 2013-2015», e le connesse parti del disegno di legge C. 5534-bis, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)»;

rilevato preliminarmente come le previsioni di spesa recate dalla Tabella n. 2 tengano conto degli effetti finanziari derivanti dall'incorporazione, operata dall'articolo 23-*quater* del decreto – legge n. 95 del 2012, dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) nell'Agenzia delle dogane e dell'Agenzia del territorio nell'Agenzia delle entrate, nonché della soppressione dell'Agenzia per lo sviluppo del settore ippico (ASSI), le cui funzioni e risorse sono state ripartite

tra il Ministero delle politiche agricole e l'Agenzia delle dogane e dei monopoli;

evidenziato, in tale ambito, come la predetta incorporazione dell'AAMS nell'Agenzia delle dogane e dell'Agenzia del territorio nell'Agenzia delle entrate, abbia comportato significative modifiche nella struttura dello Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, con l'istituzione e soppressione di capitoli di spesa e l'incremento sia delle entrate sia delle spese;

rilevato, in dettaglio, come, la dotazione iscritta a bilancio per l'Agenzia delle entrate (capitolo 3890), a seguito dell'incorporazione dell'Agenzia del territorio, registri un incremento, sia rispetto al dato assestato 2012 sia rispetto ai dati previsionali 2012, che tuttavia appare inferiore alla quota attribuita alla predetta Agenzia del territorio dal bilancio 2012;

segnalato inoltre come la dotazione iscritta a bilancio per la nuova Agenzia delle dogane e dei monopoli (capitolo 3920) rechi a sua volta un incremento di 296 milioni rispetto all'assestamento 2012 e di oltre 350 milioni rispetto al dato previsionale;

rilevato come il comma 23 dell'articolo 8 operi una riduzione delle dotazioni finanziarie della Missione di spesa «Politiche economico-finanziarie e di bilancio» dello Stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze, per un importo pari a di 3,2 miliardi di euro per l'anno 2013, 1,2 miliardi per il 2014 e 1 miliardo a decorrere dall'anno 2015;

evidenziato come il disegno di legge di bilancio preveda, rispetto alle previsioni assestate 2012, una riduzione totale di oltre 200 milioni delle risorse complessivamente destinate al Corpo della Guardia di finanza, di cui, in particolare, 108 milioni relativi alla dotazione del Programma di spesa n. 1.3 «Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali»,

DELIBERA DI RIFERIRE FAVOREVOLMENTE

con le seguenti osservazioni:

a) si segnala l'esigenza di approfondire le ragioni delle modifiche recate dal disegno di legge di bilancio agli stanziamenti in favore dell'Agenzia delle entrate e della nuova Agenzia delle dogane e dei monopoli, in particolare al fine di comprendere se le misure di accorpamento dell'Agenzia del territorio nell'Agenzia delle entrate e dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato nell'Agenzia delle dogane possano effettivamente conseguire i risparmi di spesa che il Governo ha stimato debbano derivare da tale accorpamento;

b) in dettaglio, alla luce delle modifiche introdotte nella Tabella 2 conseguenti all'accorpamento dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato nell'Agenzia delle dogane e dei Monopoli, che hanno in particolare istituito una serie di nuovi capitoli di spesa, nei quali sono appostate risorse precedentemente iscritte nel bilancio della gestione autonoma dell'AAMS, si rileva come tale operazione contabile non consenta un agevole raffronto tra le risorse previste nel bilancio 2012 e quelle indicate nel bilancio 2013, sottolineandosi pertanto la necessità di chiarire tale aspetti, al fine di assicurare la piena trasparenza e leggibilità dei documenti di bilancio;

c) si rileva altresì la necessità di verificare se la contrazione delle dotazioni finanziarie della Missione di spesa «Politiche economico-finanziarie e di bilancio», dello Stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze, per un importo pari a 3,2 miliardi di euro per l'anno 2013, 1,2 miliardi per il 2014 e 1 miliardo a decorrere dall'anno 2015, operata dal comma 23 dell'articolo 8, possa comportare una riduzione delle risorse disponibili per l'effettuazione dei rimborsi d'imposta, in quanto tale riduzione avrebbe effetti particolarmente negativi sulle imprese, le quali vedrebbero ulteriormente pregiudicata la propria liquidità finanziaria, che ha già subito le conseguenze negative determinate dalla restrizione nell'erogazione del credito realizzata in questi ultimi anni dal sistema creditizio;

d) si sottolinea l'esigenza che i condivisibili obiettivi di riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica siano realizzati tenendo conto della necessità di non indebolire la capacità degli organismi pubblici, segnatamente della Guardia di finanza, di svolgere un'azione sempre più efficace di contrasto all'evasione fiscale, alla criminalità economica e finanziaria, al contrabbando ed alla contraffazione.