

FINANZE E TESORO (6ª)
GIOVEDÌ 9 FEBBRAIO 2012
328ª Seduta (pomeridiana)
Presidenza del Presidente
BALDASSARRI

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Vincenzo Visco e il professor Antonio Di Majo, accompagnato dal dottor Francesco Crespi.

La seduta inizia alle ore 14,35.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente **BALDASSARRI** fa presente che è pervenuta la richiesta, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, di attivazione dell'impianto audiovisivo, nonché di trasmissione del segnale audio con diffusione radiofonica, in modo da consentire la speciale forma di pubblicità prevista, e avverte che, ove la Commissione convenga nell'utilizzazione di tale forma di pubblicità dei lavori, il Presidente del Senato ha preannunciato il proprio assenso.

Non facendosi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per lo svolgimento della procedura informativa prevista nella seduta odierna.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulla riforma fiscale: audizione di esperti

Prosegue l'indagine conoscitiva rinviata nella seduta del 25 gennaio scorso.

Il presidente **BALDASSARRI** introduce l'audizione del professor Visco.

Il professor **VISCO** illustra un documento scritto che consegna alla Presidenza soffermandosi su una serie di dati qualitativi sulla pressione fiscale e svolgendo una serie di considerazioni sulla componente riferibile ai contributi sociali, anche nell'ambito di alcuni raffronti internazionali con altri Paesi europei.

Evidenzia le differenze strutturali tra il sistema fiscale italiano e quelli degli altri Paesi europei, a partire dalla elevata entità dell'evasione e dallo sbilanciamento sull'imposizione sui redditi. Individua ulteriori tratti differenziali nella minore incidenza del prelievo sui consumi, per Iva e accise, frutto principalmente dell'evasione nonché nella mancanza di uniformità della tassazione sui redditi di capitale.

Svolge una serie di considerazioni sulla struttura dell'Irpef, rilevando in primo luogo uno squilibrio sul fronte dei redditi da lavoro dipendente e sottolineando la sussistenza effettiva di due sole aliquote marginali, tenendo conto degli effetti delle numerose detrazioni previste. Esplicita alcune proposte di intervento sulla struttura dell'imposta, per renderne più uniforme la progressività.

Dà conto della struttura impositiva dell'IVA e dei suoi principali profili critici, non ritenendo condivisibile i recenti incrementi dell'aliquota ordinaria e suggerendo al riguardo di valutare la possibilità di neutralizzare il secondo incremento previsto per la fine del 2012. A tal fine potrebbero essere utilizzate le maggiori risorse derivanti dalla riduzione delle agevolazioni fiscali. Ricapitola inoltre alcune ipotesi di intervento sulla struttura dell'IVA per ricavare margini attraverso i quali poter procedere ad una contestuale riduzione dell'IRPEF.

Illustra una serie di motivazioni che rendono a suo parere preferibile conservare l'imposta regionale sulle attività produttive, dissentendo da quanti ne hanno proposto la riduzione o l'eliminazione. Ricorda infatti che le entrate dell'IRAP contribuiscono a finanziare il settore della sanità e che l'erosione della sua base imponibile creerebbe disparità di trattamento. Facendo riferimento al costo del lavoro e al cuneo fiscale ritiene quindi preferibile unificare le aliquote di prelievo al 27 o 28 per cento, con un costo compreso tra gli 8 e i 10 miliardi di euro. In tal modo si potrebbe ridurre il cuneo fiscale di circa 3 punti percentuali. Tale intervento potrebbe essere finanziato rafforzando la tassazione ambientale e ripristinando la tassa sulle emissioni di gas serra e sui combustibili fossili (*carbon tax*).

Ritiene opportuno illustrare una serie di proposte di intervento sulla tassazione delle imprese, dopo aver ripercorso l'evoluzione normativa intervenuta in tale ambito. Ricorda in particolare l'introduzione della DIT nel 1997, nell'ambito della riforma che introdusse l'IRAP, con l'applicazione di un'aliquota ridotta al rendimento degli incrementi di capitale proprio investiti nell'impresa. Nel 2003 tale agevolazione fu eliminata e sostituita con un'esenzione per i dividendi e le plusvalenze

azionarie (PEX). Attraverso tale intervento si è introdotta una struttura impositiva favorevole alle politiche speculative in sostituzione di uno strumento fiscale che intendeva invece incentivare gli investimenti. Dopo aver richiamato ulteriori modifiche nell'ambito dell'imposizione sulle società, si sofferma sull'introduzione dell'ACE, che valuta in termini positivi, considerato che essa può facilitare gli investimenti nazionali e soprattutto quelli esteri.

Dopo aver rilevato una mancanza di coordinamento tra la tassazione sulle imprese personali e quella sulle imprese societarie, esplicita ulteriori proposte di intervento sull'IRAP, valutando positivamente i suggerimenti avanzati dall'Assonime. Si può infatti valutare l'ipotesi di modificare l'imponibile di tale tributo, comprendendovi anche gli ammortamenti e riducendone l'aliquota, in modo da trasferire una parte del prelievo dal lavoro al capitale. Andrebbero eliminate anche le altre riduzioni e agevolazioni introdotte e il tributo dovrebbe essere ridisegnato come un'imposta sull'uso dei fattori della produzione, calcolata in base al valore aggiunto lordo di ciascuno di essi.

Procede quindi a esaminare le numerose differenziazioni esistenti nella tassazione dei redditi di capitale, nonostante l'unificazione dell'aliquota al 20 per cento, ad eccezione dei titoli del debito pubblico. In proposito, auspica si possa avviare una riflessione su una modifica radicale della tassazione, che assuma come base imponibile non il reddito ma il capitale investito. Evidenzia inoltre alcuni profili problematici nell'ambito dell'imposizione sugli immobili, soprattutto per quanto riguarda le disparità di trattamento insite nelle modalità con cui si è proceduto alla rivalutazione delle rendite catastali. Sottolinea l'obiettivo di allinearla maggiormente ai valori di mercato, creando le possibilità per una riduzione delle aliquote dell'IMU e in attesa della riforma del catasto.

Elenca altresì alcuni interventi urgenti sul fronte della semplificazione fiscale, a partire dalla redazione di codici o comunque di testi unici per i singoli settori normativi. Fa inoltre riferimento alla previsione di una delega generale per la verifica delle numerose disposizioni tributarie introdotte di volta in volta dal Parlamento. Inoltre l'amministrazione finanziaria dovrebbe accrescere l'uso degli strumenti telematici per migliorare i rapporti con i contribuenti. In tal senso si potrebbe giungere alla precompilazione delle dichiarazioni e degli F-24 da inviare ai contribuenti. Un ulteriore profilo concerne la possibilità di concedere una rateizzazione dei pagamenti dovuti, considerando la concentrazione delle scadenze per i versamenti tributari.

Rimarca come i dati disponibili, anche se ufficiosi, testimoniano come il livello dell'evasione fiscale sia una grave anomalia del sistema italiano e rappresenti quindi un autentico fenomeno di massa. Dopo aver ricordato le principali ragioni dell'evasione e le categorie di contribuenti più interessate dal fenomeno, focalizza l'attenzione su una serie di strumenti di controllo che sarebbe possibile ripristinare o introdurre per la prima volta nell'ordinamento. Richiama in primo luogo la diffusione e l'estensione di strumenti elettronici, la reintroduzione dell'elenco clienti-fornitori, la trasmissione telematica dei corrispettivi nel commercio al dettaglio o nei distributori automatici e la limitazione dell'uso del contante. In particolare, il limite per i pagamenti fissato a 1.000 euro persegue sicuramente importanti finalità di contrasto al riciclaggio, ma risulta poco efficace nella lotta all'evasione, dal momento che la maggior parte delle transazioni sono di valore unitario inferiore a tale soglia e possono essere agevolmente frazionate in più pagamenti. Occorre inoltre una maggiore integrazione tra le banche dati fiscali e agire per correggere alcune criticità emerse nel funzionamento degli studi di settore, evitando l'effetto di una catastizzazione dei redditi e il rischio di trasformarli in una sorta di imposta forfetaria. Conclude rilevando la sostanziale inefficacia nella lotta all'evasione degli strumenti di controllo introdotti negli ultimi anni come il redditometro, che rischia di trasformarsi in uno strumento per accertamenti di massa, e lo spesometro, che si è tradotto in un ulteriore onere formale per le imprese.

Il senatore **MUSI** (PD) chiede ulteriori valutazioni sulla tracciabilità dei pagamenti e sulla reintroduzione di una tassazione ambientale.

Il senatore **BARBOLINI** (PD) sollecita una valutazione sulla possibile introduzione di un contrasto di interessi in ambito fiscale tra cliente e prestatore, limitando la detraibilità a singole voci di spesa e con la previsione di un tetto massimo su base annua.

Chiede inoltre una valutazione sulla possibile riorganizzazione delle agenzie fiscali.

Il presidente **BALDASSARRI** sottolinea che il tema del contrasto di interessi deve essere strettamente correlato a quello della tracciabilità dei pagamenti, per evitare il rischio che si diffondano comportamenti di carattere elusivo.

Il professor **VISCO** svolge alcune puntualizzazioni sul tema della tracciabilità dei pagamenti, sottolineando l'opportunità di distinguere la situazione dei professionisti, relativamente all'incasso di corrispettivi per prestazioni che non rivestono necessariamente carattere continuativo, da quella di altri tipi di prestazioni di beni e servizi. Ribadisce le considerazioni già svolte a proposito dell'uso del contante e della scelta di fissare a 1.000 euro la soglia per l'utilizzo di strumenti elettronici di pagamento.

Dopo aver svolto alcune considerazioni sul tema delle spese fiscali e della tassazione ambientale, motiva il proprio scetticismo sull'introduzione dello strumento del contrasto di interessi, rilevando che esso non ha dato risultati positivi nei Paesi in cui è stato attuato, come la Grecia e la Bolivia, e che negli Stati Uniti è stato introdotto un sistema sensibilmente diverso. Rimarca comunque il rischio che uno strumento siffatto possa incoraggiare l'elusione fiscale.

Per quanto riguarda un possibile disegno di riforma organizzativa delle agenzie fiscali, ritiene che l'ipotesi di un loro accorpamento deve tener conto del fatto che una relativa sovrapposizione di competenze si registra soltanto tra l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia delle dogane, in materia di accertamenti sull'IVA. Si tratta quindi di profili operativi limitati ad un solo tributo e che certo non giustificerebbero, considerati gli ambiti di attività delle agenzie fiscali, un progetto di unificazione totale, che riproporrebbe nella sostanza lo stesso modello organizzativo centralizzato e analogo al sistema previgente. Se si ritiene opportuno conseguire risparmi di spesa nel funzionamento delle agenzie fiscali, riterrebbe allora preferibile valutare se assegnare in via esclusiva all'Agenzia delle entrate le funzioni di accertamento in materia di contributi previdenziali, considerato che proprio in tale ambito si registra una sovrapposizione di competenze con l'INPS.

Il presidente [BALDASSARRI](#) congeda quindi il professor Visco, dopo averlo ringraziato per il suo intervento in Commissione, e introduce l'audizione del professor Di Majo.

Il professor DI MAJO concentra la propria esposizione sulla tassazione del reddito di impresa, affrontando separatamente tre argomenti specifici: la descrizione dell'evoluzione del disegno complessivo della disciplina fiscale relativa a tale comparto negli ultimi tre decenni; la valutazione degli effetti delle recenti misure introdotte con il decreto-legge 201 del 2011, nonché sugli obiettivi di sostegno alla crescita e alla capitalizzazione delle imprese della disciplina tributaria.

Dopo aver ricordato l'evoluzione della tassazione dell'imponibile per imprese di grandi e di piccole dimensioni, fa presente che in origine il modello di tassazione del reddito di impresa presentava un forte scostamento tra imponibile fiscale e utile di esercizio. Dopo aver passato in rassegna le diverse tipologie di imposizione tra imprese individuali e società di capitali, specificando che il concetto di reddito prodotto era alla base del disegno fiscale originario, osserva che tale modello, con aliquote legali non alte, consentiva di rispettare il principio di neutralità rispetto alle scelte aziendali. Dà quindi conto della *corporation tax* e delle possibili opzioni fiscali per sostenere la capitalizzazione delle imprese, facendo presente che si è assistito nel tempo ad una progressiva modifica delle componenti della base imponibile.

Ricorda quindi che a partire dalla metà degli anni '90 le diverse modifiche della tassazione del reddito di impresa sono scaturite dalla necessità di adeguare tale disciplina alle esigenze delle imprese esposte ai cambiamenti della globalizzazione e della concorrenza fiscale innestata tra i vari ordinamenti. In tale contesto riepiloga le motivazioni alla base dell'introduzione della *dual income tax* e dell'Irap, nonché le successive riforme dell'Ires e la esenzione della tassazione dei dividendi. L'oratore si sofferma, inoltre, a illustrare le scelte compiute nel 2008, per ridurre l'aliquota legale dell'Ires e l'introduzione del tetto alla deducibilità degli interessi passivi, nonché le modifiche in materia di trattamento fiscale degli ammortamenti. Fa presente quindi che l'attuale sistema sembra avvicinare maggiormente, rispetto al passato, l'imponibile all'utile di esercizio, ma appaiono affievolite le caratteristiche di neutralità dell'imposta. Del resto, a suo parere, rispetto alla decisione di effettuare investimenti e alle scelte imprenditoriali vale sostanzialmente una scala di gerarchia delle fonti di finanziamento, al di là del sistema di prelievo, che privilegia innanzitutto l'autofinanziamento, poi il ricorso al capitale di debito e, infine, al ricorso al capitale di rischio.

L'oratore passa poi a descrivere analiticamente la modalità di formazione del prelievo Ires, a legislazione vigente, sottolineando l'assenza di vincoli alla determinazione degli ammortamenti e l'incidenza delle recenti misure agevolative previste dall'attuale Governo attraverso l'introduzione dell'ACE e della deducibilità dall'Ires dell'Irap riconducibile al costo del lavoro. Descrive poi, in connessione con le modifiche del regime tributario descritto in precedenza, l'andamento dell'indebitamento delle imprese, divise per classi dimensionali, dal 1999 ad oggi. Richiamata l'attenzione sulla frammentazione delle deduzioni operabili alla base imponibile dell'Irap, e del relativo peso che esse hanno sulla stessa base imponibile, passa a descrivere analiticamente i risultati di una simulazione per l'anno 2012 dello sconto Ires commisurato al rendimento ordinario del capitale di rischio investito (ACE) comparato ai risultati dell'analisi degli effetti della *dual income tax* per gli anni 1998-2008. Osserva a tale proposito che l'andamento nel decennio dell'aliquota implicita rispetto a quella legale dell'Ires, derivante anche dal contributo agevolativo della Dit appare più significativo per le imprese di medie dimensioni. Inoltre, mentre la Dit è stata superata nel 2002, nel 2008 la variazione di capitale netto è stata influenzata dalla forma di incentivo dell'affrancamento delle riserve. La simulazione sugli effetti Ace nel 2012, condotta sulle informazioni tratte dalla banca dati MET, mostra un non trascurabile risparmio di imposta per le imprese, inversamente proporzionale alla dimensione. L'analisi compiuta, prosegue l'oratore,

consente di evidenziare che il livello di indebitamento delle imprese non ha raggiunto livelli preoccupanti e che negli anni la capitalizzazione delle imprese è aumentata. Per quanto riguarda gli investimenti, l'audit osserva conclusivamente che la decisione di investire dipende prevalentemente dalla crescita dei volumi di fatturato e in misura relativamente minore dal possibile sconto fiscale.

Il senatore **MUSI (PD)**, dopo aver espresso apprezzamento per l'ampia esposizione, rileva la necessità di affiancare tale analisi con la valutazione dell'impatto delle numerose misure agevolative previste dall'ordinamento, sottolineando l'esigenza ormai urgente di una ricognizione ad ampio raggio, ai fini di una semplificazione e riduzione delle agevolazioni alle imprese.

Il presidente **BALDASSARRI** sottolinea che i ripetuti e sempre più frequenti interventi sulla imposizione relativa alle imprese hanno creato un coacervo normativo difficilmente decodificabile, con la conseguenza che non soltanto i contribuenti, ma anche gli organi accertatori, godono di ampi spazi di discrezionalità nel determinare la composizione e la struttura della base imponibile con pesanti ricadute sull'uniformità e l'equità del sistema fiscale. Aggiunge quindi che parallelamente alla crescente complessità del quadro normativo tributario si deve registrare l'inizio del processo di crescita esponenziale del debito pubblico.

Il professor **DI MAJO** concorda con la rilevanza del problema della razionalizzazione delle agevolazioni fiscali alle imprese, sottolineando che il profilo più importante consiste nel comprendere l'effettiva entità delle risorse destinate al settore produttivo attraverso tali strumenti.

Il presidente **BALDASSARRI** dichiara quindi conclusa l'audizione e avverte che la documentazione acquisita durante la seduta sarà pubblicata sulla pagina *web* della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è pertanto rinviato.

La seduta termina alle ore 17.