SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

SUPPLEMENTO

GIUNTE E COMMISSIONI

parlamentari

245° RESOCONTO

SEDUTE DI MERCOLEDÌ 21 DICEMBRE 1988

INDICE

Commissioni permanenti

6ª - Finanze e tesoro ..... *Pag.* 3

TIPOGRAFIA DEL SENATO (2850)

FINANZE E TESORO (6ª)

MERCOLEDÌ 21 DICEMBRE 1988

99ª Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente
BERLANDA

Intervengono il ministro delle finanze Colombo ed il sottosegretario di Stato per lo stesso dicastero De Luca.

La seduta inizia alle ore 16,15.

IN SEDE DELIBERANTE

Disposizioni in materia tributaria per ampliare gli imponibili, contenere le elusioni e consentire gli accertamenti parziali in base agli elementi segnalati dall'anagrafe tributaria (1301)

Brina ed altri: Norme per il contenimento della erosione delle basi imponibili ai fini delle imposte sul reddito e dell'imposte sul reddito e dell'imposta sul valore aggiunto (1070)

Brina ed altri: Modifica dell'articolo 17 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 598, concernente il riporto delle perdite in casi di fusione o incorporazione societaria (1071)

(Seguito della discussione e approvazione con modificazioni)

Riprende l'esame degli emendamenti all'articolo 12.

Posto ai voti è approvato il testo della Sottocommissione limitatamente alla lettera *a*) (riferentesi al comma 4 dell'articolo 50 del testo unico dell'imposta sui redditi).

Alla lettera *b*) vengono esaminati l'emendamento della Sottocommissione, soppressivo dell'intera lettera, e gli emendamenti 12.2 e 12.3 dei senatori comunisti. Il primo è diretto ad escludere le spese di pubblicità e propaganda da quelle non più deducibili in base al testo del Governo. Il secondo è diretto a porre un limite minimo di lire quarantamila per le deduzioni.

Il Ministro si dichiara contrario sia ai due emendamenti anzidetti dei senatori comunisti sia all'emendamento della Sottocommissione, soppressivo della lettera *b*).

Posto ai voti è approvato l'emendamento della Sottocommissione (restando preclusi gli altri due emendamenti) ed è approvato infine l'articolo 12 nel suo insieme.

All'articolo 13 è approvato il testo della Sottocommissione, sostituendo la parola «quarto» alla parola «quinto», per quanto attiene ai termini stabiliti per l'ammortamento nella lettera *a*).

All'articolo 14 il senatore Visentini illustra il proprio emendamento 14.2. Premette che il riferimento al «costo medio dell'indebitamento», di cui al testo del Governo, non è praticabile, poichè tale costo medio spesso non è determinabile e talvolta neppure esiste. Occorre d'altra parte tener conto della prassi di abbuoni sugli interessi, largamente praticata alla clientela dalle banche e dalle imprese in genere. Sembra quindi necessario riferirsi al tasso ufficiale di sconto, ma tenendo presente anche tali abitudini nei confronti della clientela.

Il relatore Beorchia ritira il proprio emendamento 14.4 ed illustra l'emendamento 14.3.

Il Ministro dichiara che il Governo è favorevole all'emendamento 14.2 del senatore Visentini. Anche il relatore dichiara di accettare tale emendamento, che infine è approvato, come interamente sostitutivo dell'articolo.

L'articolo 15 è approvato nel testo del Governo senza modifiche, dopo alcuni chiarimenti chiesti dal senatore Visentini.

È approvato quindi un emendamento dei senatori comunisti, soppressivo dell'articolo 15-*bis* del testo della Sottocommissione, tendente a regolare il problema già affrontato con l'articolo 14, sotto un'altra angolazione.

L'articolo 16 è approvato nel testo del Governo senza modifiche.

All'articolo 17 sono esaminati gli emendamenti: 17.1 dei senatori comunisti, diretto a consentire la deduzione dei canoni di *leasing* da parte dell'utilizzatore a condizione che la durata del contratto sia pari al periodo di ammortamento dei beni presso il concedente; l'emendamento 17.2 del senatore Visentini, che consente la deduzione dei canoni di *leasing* da parte dell'utilizzatore a condizione che la durata del contratto non sia inferiore a dieci anni per i beni immobili e ai due terzi del periodo di ammortamento ai fini fiscali per i beni mobili; l'emendamento 17.3 del senatore De Cinque, che consente la deduzione dei canoni di *leasing* a condizione che la durata del contratto non sia inferiore a sette anni per i beni immobili e alla metà del periodo di ammortamento fiscale per i beni mobili.

Il Governo si dichiara favorevole all'emendamento Visentini, proponendo però una durata del contratto di otto anni anzichè dieci, per uniformità con quanto stabilito in relazione al lavoro autonomo all'articolo 12. Il senatore Visentini acconsente a tale modifica e l'emendamento è quindi approvato, restando preclusi gli emendamenti 17.1 e 17.3, come pure la prima parte del testo della Sottocommissione.

È approvata quindi la seconda parte (lettera *b*) del testo della Sottocommissione) e quindi l'articolo 17 nel suo insieme, con sostituzione totale dell'articolo 17 del testo del Governo.

All'articolo 18 viene esaminato l'emendamento dei senatori comunisti 18.1, con il quale si rendono deducibili le spese con finalità pubblicitarie destinate al restauro, alla manutenzione, alla protezione e conservazione nonchè alla pubblica fruibilità delle opere d'arte e dei beni sottoposti alla disciplina di cui alla legge n. 1089 del 1939 e al decreto del Presidente della Repubblica n. 1049 del 1963.

Viene inoltre esaminato l'emendamento 18.2 dei senatori comunisti, diretto ad escludere, nel testo del Governo, dalle spese di rappresentanza, quelle per beni distribuiti gratuitamente, di costo superiore a lire quarantamila.

Il senatore Garofalo illustra le ragioni di preminente interesse culturale che inducono ad accogliere l'emendamento 18.1.

Il presidente Berlanda fa presente che, anche da quanto è emerso in sede di esame presso la 5ª Commissione, tale emendamento, se accolto, comporterebbe una perdita di gettito assai rilevante.

Il Ministro Colombo osserva che i problemi di natura culturale dovrebbero essere riuniti assieme per essere tutti risolti in una sede idonea.

Il senatore De Cinque propone che la Commissione sottoponga al governo un ordine del giorno in merito.

Il senatore Pollini dichiara di ritirare l'emendamento 18.1, osservando che il suo contenuto potrebbe eventualmente essere trasfuso in un ordine del giorno, da collegare con analogo ordine del giorno approvato in sede di esame della legge finanziaria.

Posto in votazione, è respinto l'emendamento 18.2 ed è approvato quindi l'articolo 18 nel testo della Sottocommissione, interamente sostitutivo del testo del Governo.

All'articolo 19, è approvata la proposta della Sottocommissione, soppressiva dell'articolo stesso.

All'articolo 20 il Governo si dichiara favorevole al testo proposto dalla Sottocommissione, interamente sostitutivo dell'articolo, testo che viene quindi approvato, dopo che il senatore Visentini ha ritirato un proprio emendamento.

All'articolo 21, il Ministro delle finanze dichiara di poter accettare la proposta di stralcio avanzata dalla Sottocommissione, mentre non sarebbe disponibile ad accettare la soppressione della norma. Dichiara inoltre di non ritenere rilevante lo stralcio in questione, del quale si assume la responsabilità sotto l'aspetto del suo impatto sulle entrate fiscali. Un emendamento dei senatori comunisti, sostitutivo dell'articolo, viene ritirato, ed è approvata infine la proposta di stralcio.

Vengono quindi approvati, nel testo del Governo, senza modifiche, gli articoli 22 e 23.

All'articolo 24 è approvato un emendamento del relatore Beorchia diretto ad aggiungere, in fine, un comma 4 con il quale si stabilisce che le disposizioni innovative di cui al comma 1 non si applicano agli utili distribuiti prima dell'entrata in vigore della futura legge.

È approvato quindi l'articolo 24 con tale modifica.

Gli articoli 25, 26, 27, 28 e 29 sono approvati nel testo del Governo senza modifiche.

All'articolo 30 vengono esaminati due emendamenti del senatore Cavazzuti, diretti ad aggiungere due commi al testo del Governo.

Con il primo emendamento (30.1) si propone che la ritenuta sugli interessi delle obbligazioni (del 12,50 per cento) attualmente operata a titolo di imposta, divenga invece ritenuta d'acconto, qualora si tratti di obbligazioni non quotate in borsa.

Il senatore Cavazzuti dichiara di rendersi conto delle ragioni della proposta alternativa contenuta nel parere della 5ª Commissione, in considerazione della difficoltà attuativa che incontrerebbe il regime della ritenuta d'acconto – e quindi il rientro nell'imposizione progressiva – per i titoli in questione, data la natura di una parte dei soggetti che li acquistano. Dichiara, pertanto, di accettare la proposta alternativa suggerita dalla 5ª Commissione, consistente nel mantenimento della ritenuta a titolo di imposta, con l'aumento però dell'aliquota al 30 per cento: ciò può essere assai positivo, comunque, per il fine perseguito dal suo emendamento, di colpire una forma di elusione molto importante, che costa cifre rilevanti in termini di minor gettito per l'Erario. Chiarisce inoltre che egli avrebbe ritenuto necessario incidere anche sul regime delle obbligazioni quotate, cosa che peraltro avrebbe provocato, nel momento attuale, un notevole turbamento nel funzionamento del mercato finanziario; sembra quindi opportuno rinviare il problema ad una futura revisione dell'imposizione sui redditi da capitale.

Il senatore Visentini premette anzitutto che tutte le obbligazioni (quotate e non) avrebbero potuto essere portate all'aliquota del 15 per cento, nel momento in cui si è portata al 30 per cento l'aliquota sugli interessi nei depositi bancari: in tal modo si sarebbe mantenuto il rapporto della metà. Nella presente sede però, non sembra ormai opportuno modificare l'aliquota delle obbligazioni quotate, che d'altra parte non si prestano ai meccanismi di elusione menzionati dal senatore Cavazzuti. Dopo aver chiarito i meccanismi in questione, che consistono nell'emettere obbligazioni di comodo, fruttanti interessi altissimi, acquistate dagli azionisti stessi della società, che in tal modo percepiscono l'utile della società evitando le proprie aliquote personali (mentre per la società stessa essi vanno in riduzione dell'IRPEG), si dichiara d'accordo con la soluzione dell'aumento dell'aliquota, per le ragioni accennate dal senatore Cavazzuti (l'impossibilità di rendere nominativi questi titoli). Osserva peraltro che un'aliquota del 25 per cento potrebbe essere sufficiente a scoraggiare tali abusi, mentre al tempo stesso sarebbe ipotizzabile una soluzione che colpisse, ma severamente, soltanto i casi in cui gli interessi sono esorbitanti (ad esempio, superiori al tasso di sconto).

Il Ministro delle finanze dichiara che il Governo non ritiene superabili, nella presente sede, le difficoltà che impediscono di approvare l'emendamento 30.1 del senatore Cavazzuti. Il Ministro deve quindi opporsi, soprattutto per ragioni di coordinamento con altri settori della legislazione tributaria, che consigliano di rinviare tale innovazione ad una prossima occasione legislativa, che consenta soluzioni generali unitarie.

Il senatore Cavazzuti fa presente che tali abusi sono tanto più facili in quanto, mantenendosi entro limiti modesti per le singole emissioni, le emittenti sfuggono anche al controllo della Banca d'Italia.

Il Ministro rileva l'opportunità di evitare, almeno, un'aliquota troppo alta, limitando, almeno, l'aumento al 25 per cento, secondo il suggerimento dello stesso senatore Visentini.

Il presidente Berlanda dichiara che il parere vincolante della 5ª Commissione obbliga ad approvare l'aliquota del 30 per cento.

Il senatore Cavazzuti presenta la formulazione modificata dell'emendamento, nella quale è stabilita opportunamente la decorrenza, dietro suggerimento del senatore Visentini.

Il Ministro delle finanze dichiara – e chiede che resti a verbale – che egli non condivide tale decisione che la Commissione si appresta ad adottare e che non ritiene opportuno un obbligo di rispetto tassativo delle singole osservazioni e disposizioni contenute nei pareri della 5ª Commissione, mentre dovrebbe ritenersi sufficientemente rispettato il parere di detta Commissione quando si mantenga, nell'insieme, quel determinato equilibrio fra maggiori e minori gettiti, e cioè quell'impatto

sulla finanza pubblica che la 5ª Commissione ha prescritto.

Il senatore Vittorino Colombo dichiara di associarsi a tale dichiarazione del Ministro, nella considerazione che la 5ª Commissione non può accentrare su di sè le funzioni intere del Senato; propone che alla ripresa in gennaio il problema venga discusso in Commissione.

È approvato infine l'emendamento 30.1 del senatore Cavazzuti, con l'aumento dell'aliquota della ritenuta d'imposta al 30 per cento, nei termini da lui stesso formulati.

Viene quindi esaminato il secondo emendamento del senatore Cavazzuti (30.2) con il quale vengono portati dalla ritenuta di imposta alla ritenuta d'acconto gli interessi e i redditi di capitale di cui all'articolo 26 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, nonché quelli di cui all'articolo 5 del decreto-legge 30 settembre 1983, n. 512, anche nei confronti delle società di cui all'articolo 5 del testo unico delle imposte sui redditi.

Il ministro Colombo si dichiara favorevole all'emendamento, che è approvato dalla Commissione.

È approvato infine l'articolo 30 del testo del Governo con i due emendamenti anzidetti.

Si passa all'esame dell'articolo 31 del testo del Governo; di tale articolo è stato proposto lo stralcio dalla Sottocommissione. Il relatore Beorchia, ha proposto, in subordine allo stralcio, l'emendamento 31.1, mentre i senatori comunisti propongono la sostituzione dell'articolo 31 con l'emendamento 31.2.

Il senatore Garofalo dichiara che i senatori comunisti insistono per l'approvazione dell'emendamento 31.2 che prevede, così come il testo del Governo, una disposizione di carattere generale contro qualunque fenomeno di elusione d'imposta attualmente in atto o che possa presentarsi in futuro. Afferma, in proposito, che le disposizioni analitiche contro le singole elusioni, per quanto dettagliate e complete, non possono, e non potranno nemmeno in futuro, prevedere e colpire ogni nuova forma di elusione che la fantasia degli operatori possa escogitare. Occorre pertanto, ad avviso del senatore Garofalo, una norma di chiusura, quale è quella di cui all'emendamento 31.2, oppure al primo comma del testo del Governo, mentre le casistiche, come quelle dell'emendamento 31.1, non potranno mai essere esaustive.

Il senatore De Cinque fa presente che la casistica di cui all'emendamento 31.1 del relatore Beorchia dovrebbe essere esaminata a fondo dalla Commissione, in quanto solleva problemi giuridici di grande rilievo, stante la necessità di mantenere la certezza del diritto, e di non rimettere alle circolari ministeriali problemi giuridici di grande peso per il nostro ordinamento. Conclude richiamando quindi l'opportunità di un rinvio dell'esame dell'emendamento 31.1.

Il senatore Visentini dichiara anzitutto che il testo proposto dal Governo all'articolo 31 a suo avviso non è in grado di ottenere alcuno degli scopi che si propone di raggiungere; si tratta pertanto di un testo enfatizzato, e quasi mitizzato, che può avere come risultato soltanto quello di creare arbitri in sede di applicazione della norma. Si dichiara quindi favorevole alla proposta di stralcio, nella certezza che da tale disposizione non potrebbe derivare alcun maggior gettito per l'Erario, mentre la Commissione dovrebbe rivolgere la sua attenzione alle innovazioni portatrici di gettito, quale è, ad esempio, e soprattutto, quella di cui all'emendamento 30.2 ora approvato.

Sotto l'aspetto metodologico, sottolinea l'inammissibilità dell'impostazione dell'emendamento 31.1, trattandosi di casi di elusione che eventualmente dovrebbero essere contrastati con normative di carattere sostanziale dirette a modificare i regimi fiscali di volta in volta implicati. Il senatore Visentini torna a ribadire (riferendosi al suo intervento nella seduta del 13 dicembre) che soltanto dopo aver creato determinate tipicità tributarie si potrebbe procedere in via generalizzata, unicamente, peraltro, contro gli abusi compiuti mediante contratti atipici.

Il senatore Favilla ribadisce l'inaccettabilità del principio espresso con l'articolo 31, che di fatto preclude agli operatori economici l'uso di negozi giuridici legittimi, e la necessità quindi di procedere caso per caso nella lotta alle elusioni, come avviene appunto con gli articoli del disegno di legge che precedono il 31. Non è da escludere – osserva il senatore Favilla – che sia anche possibile individuare

una formulazione idonea di carattere generale, ma la Sottocommissione non è stata in grado di farlo in modo soddisfacente, e per questa ragione si è indotta a proporre lo stralcio, in modo da affontare il problema in un secondo momento con un dibattito di ampio respiro. Si dichiara quindi contrario agli emendamenti 31.1 e 31.2 e fa presente che in caso di necessità, anzichè accettare tali soluzioni, sarebbe preferibile passare alla sede referente.

Il relatore Beorchia fa presente di essere stato sempre nettamente contrario al contenuto dell'articolo 31 del testo del Governo e di essersi indotto, dopo il termine dei lavori della Sottocommissione, a proporre l'emendamento 31.1 più che altro per offrire un compromesso, in sede politica, che fosse utile a consentire il varo del provvedimento, l'unico provvedimento collegato alla finanziaria e di contenuto fiscale che sembra potersi avviare a conclusione. Rendendosi conto, ora, dell'inutilità di tale tentativo, dichiara di ritirare l'emendamento 31.1, dei cui difetti ed inconvenienti egli era consapevole fin dall'inizio. Il relatore insiste pertanto sulla proposta di stralcio dell'articolo 31 del testo del Governo.

Il senatore Garofalo insiste nuovamente per l'approvazione dell'emendamento 31.2, che a suo avviso non attenta ad alcun principio della Costituzione, e non reca pregiudizio ad alcun interesse, anche per le norme garantiste che esso contiene al comma 3. Fa presente inoltre che gli stralci di articoli non conducono mai a soluzioni legislative rapide.

Il senatore De Cinque dichiara di ritenere inaccettabile l'impostazione di cui al primo comma dell'emendamento 31.2: a suo avviso sarebbe allora preferibile il comma 1 del testo del Governo.

Il senatore Cavazzuti, dopo aver dichiarato di ritirare gli articoli aggiuntivi al disegno di legge da lui presentati, sottolinea il carattere a suo avviso superato della cultura su cui spesso si fondano le forze sindacali, una cultura impostata sull'etica della punizione, che non può essere accettata: l'articolo 31 del testo del Governo risponde precisamente a tale cultura e non si comprende per qual ragione il Governo stesso si lasci influenzare da questi suggerimenti.

Il presidente Berlanda dichiara che con l'approvazione degli emendamenti 30.1 e 30.2 del senatore Cavazzuti gli incrementi di gettito assicurati dal disegno di legge in esame sono largamente sufficienti a coprire le perdite di gettito di cui agli articoli indicati nel parere della 5ª Commissione, comprese quelle di cui allo stralcio degli articoli 21 e 31. Ritiene necessario, a questo punto, un chiarimento in seno alla Commissione e da parte del Governo.

Il relatore Beorchia condivide la posizione del Presidente, aggiungendo che dall'articolo 31 non si prevede alcun gettito, in quanto nessuna maggiore entrata è indicata nella relazione governativa al disegno di legge e nella successiva relazione tecnica.

Il senatore Cavazzuti dichiara di convenire sulle valutazioni del Presidente quanto alle previsioni di gettito stimabili dal provvedimento in esame, nel senso che esse superano comunque i minori gettiti indicati nel parere della 5ª Commissione.

Il Ministro delle finanze dichiara che il problema in esame non consiste soltanto in una questione di copertura finanziaria: egli si rende conto che, quanto alla copertura, essa è garantita, sulla base delle dichiarazioni del Presidente Berlanda, almeno entro i limiti in cui possono valere le previsioni, sempre incerte, sui gettiti tributari. La questione all'esame della Commissione – sottolinea il Ministro – è costituita da esigenze di sistemazione e correzione dell'ordinamento tributario. Si tratta inoltre di tener conto dei continui aspri attacchi al nostro sistema tributario, accusato di non saper combattere le evasioni, le erosioni, le elusioni. Si tratta di stati d'animo largamente diffusi nel Paese, ai quali deve essere data una risposta; in particolare, le forze sindacali parlano di «iniquità del sistema» ed è assai opportuno che il Governo e il Parlamento introducano norme legislative che possano aiutare a correggere il sistema tributario e la sua gestione. Il fatto stesso, ricorda il Ministro, che il relatore ha proposto un emendamento contenente una vasta casistica di elusioni non contemplate nel disegno di legge n. 1301, significa che esistono molte elusioni non colpite da alcuna norma: il Ministro stesso potrebbe elencarne altre, ma d'altra parte è intenzione del Governo presentare, in questo senso, prossimamente, un disegno di legge contro le elusioni di imposta da considerare come integrativo rispetto al

disegno di legge n. 1301. Poiché peraltro neppure questa nuova iniziativa legislativa potrà esaurire i casi di elusione, appare necessario prevedere norme di chiusura, per prevenire la fantasia di chi intende sfuggire al fisco.

Il Governo – conclude il Ministro – non si opporrà allo stralcio, nella considerazione che altrimenti il contenuto di cui all'articolo 31 andrebbe incontro ad un voto di rigetto.

Il Presidente Berlanda mette in votazione la proposta di stralcio dell'articolo 31 del testo del Governo. Il senatore Garofalo annuncia il voto contrario dei senatori comunisti. La proposta di stralcio è approvata dalla Commissione. Posto ai voti, infine, non è accolto l'emendamento 31.2.

Si passa ad esaminare l'articolo 32 del testo del Governo.

Il senatore De Cinque sottopone ai Commissari l'esigenza di evitare la retroattività di fatto delle innovazioni tributarie riguardo ai contratti stipulati dagli operatori prima dell'entrata in vigore della futura legge. Propone in tal senso un emendamento al testo della Sottocommissione (il quale è interamente sostitutivo di quello del Governo). Dopo alcune osservazioni del senatore Visentini e del relatore, l'emendamento è accolto ed è accolto quindi il testo della Sottocommissione con tale modifica.

Il senatore Pollini dichiara che i senatori comunisti ritirano gli emendamenti aggiuntivi di articoli dopo il 32, nell'intesa che il Governo accetti tali proposte come raccomandazioni.

Il Ministro delle finanze ritiene inopportuno usare la formula dell'accoglimento come raccomandazione, ma assicura che il Governo si impegna ad esaminare attentamente tali proposte. Il senatore Pollini si dichiara soddisfatto.

Il presidente Berlanda avverte che con la votazione del provvedimento si intendono assorbiti nel testo approvato i disegni di legge nn. 1070 e 1071, e si intende affidato al Presidente della Commissione il compito del coordinamento del testo stesso.

Si procede quindi alla votazione per appello nominale del testo del disegno di legge n. 1301 con le modifiche approvate.

Votano a favore i senatori Beorchia, Berlanda, Colombo Vittorino, De Cinque, Favilla, Leonardi, Mariotti, Marniga, Pierri (in sostituzione del senatore Ricevuto), Visentini.

Votano contro i senatori Bertoldi, Brina, Cannata, Cavazzuti, Garofalo, Pollini.

Il Presidente proclama quindi l'esito della votazione e dichiara approvato il disegno di legge n. 1301.

La seduta termina alle ore 20,35.