

LA COMMISSIONE BIASCO: L'IMPOSIZIONE FISCALE SULLE SOCIETA'

ALLA LUCE DELLA LEGGE FINANZIARIA 2008

di Francesco Michele Curri

CAPITOLO 1: QUESTIONI PRELIMINARI

- *Introduzione*
- *Il quadro normativo vigente: necessità di continuità e garanzia di coerenza*
- *Il Fisco come ausilio alla crescita*

CAPITOLO 2: LE ESIGENZE DI CERTEZZA E STABILITA' NEL SISTEMA TRIBUTARIO

- *2.1 La riforma tributaria incompiuta e le critiche al sistema attuale*
- *2.2 Necessità di un riordino della normativa sull'accertamento dei tributi erariali.*
- *2.3 Per una rinnovata efficacia dello Statuto dei diritti del contribuente: la certezza dei rapporti tributari.*
- *2.4 L'importanza dell'interpretazione amministrativa nella garanzia di certezza e stabilità del sistema*

- *2.5 La sanzionabilità penale dell'elusione fiscale: i pochi lumi della Commissione Biasco*

CAPITOLO 3: L'IMPATTO DEI PRINCIPI CONTABILI INTERNAZIONALI (IAS/IFRS) SULLA DETERMINAZIONE DEL REDDITO D'IMPRESA

- *3.1 Il percorso storico: il disinquinamento fiscale del bilancio d'esercizio*
- *3.2 L'avvento dei principi contabili internazionali*
- *3.3 Aspetti controversi della situazione di fatto*
- *3.4 Le soluzioni respinte: il binario unico ed il doppio binario*
- *3.5 Le soluzioni prospettate*
- *3.6 Principi Ias/Ifrs e reddito imponibile: novità della Finanziaria 2008*
- *3.7 Le problematiche rilevabili nell'applicazione delle nuove disposizioni relative all'Irap*
- *3.8 Considerazioni conclusive*

CAPITOLO 4: IL REGIME DELLA PARTECIPATION EXEMPTION (PEX)

- *4.1 Ragioni ed obiettivi del regime Pex*
- *4.2 Mantenimento dei diversi regimi applicabili alle partecipazioni societarie*
- *4.3 Sostanziale conferma del regime dell'esenzione delle plusvalenze e rapporti con il regime dei dividendi*

- *4.4 Possibili modifiche al regime delle partecipazioni prive dei requisiti per l'esenzione*
- *4.5 Il periodo minimo di possesso*
- *4.6 La classificazione in bilancio fra le immobilizzazioni finanziarie*
- *4.7 Le novità relative alla participation exemption contenute nella Finanziaria 2008*

CAPITOLO 5: IL RAFFORZAMENTO PATRIMONIALE DELLE IMPRESE

- *5.1 Le ulteriori novità introdotte dalla legge Finanziaria 2008 a confronto con le disposizioni della Commissione Biasco*
- *5.2 Il sacrificio di una caratterizzazione premiale*
- *5.3 Tre aspetti problematici*
- *5.4 Conclusioni*

BIBLIOGRAFIA

CAPITOLO 1: QUESTIONI PRELIMINARI

1.1 Introduzione

La Commissione Biasco è una Commissione di studio sulla tassazione delle imprese istituita dal Viceministro delle Finanze con Decreto Ministeriale del 27 giugno 2006, con il compito di *"effettuare approfondimenti riguardo l'imposizione fiscale sulle società, anche attraverso audizioni di esperti e di associazioni di categoria, individuando i problemi aperti, anche a seguito dell'applicazione dei principi contabili internazionali (IAS/IFRS) e prospettando ipotesi di modifica della vigente normativa"*.

Nell'elaborare le proposte di linee guida per la revisione della tassazione sulle imprese societarie (Ires), la Commissione, ha proceduto, così come stabiliva il Decreto Ministeriale di costituzione, raccogliendo, in primo luogo il parere, la valutazione e i suggerimenti del numero più esteso possibile di rappresentanti delle imprese, di studiosi della materia e di professionisti di azienda.

L'interesse suscitato dai compiti che le erano stati assegnati ha convogliato verso di essa un'offerta di collaborazione, da parte degli stessi soggetti e di altri ancora, molto superiore a quanto le forze a disposizione consentissero di accogliere.

Il lavoro di confronto e interlocuzione é stato comunque intenso - e continuativo - durante l'arco dei lavori, consentendo alla Commissione di mettere a fuoco i punti critici percepiti dell'ordinamento esistente e fissare le motivazioni addotte dalle imprese nelle richieste di revisione.

Nel corso del suo lavoro, la Commissione ha proceduto all'audizione di 32 fra organizzazioni e associazioni di categoria interessate al tema e di 21 esperti del settore; il risultato del lavoro svolto è riportato in una Relazione conclusiva nella quale vengono affrontati ed esaminati tutti gli aspetti relativi all'Ires, ne vengono rilevati gli aspetti meritevoli di correzione e vengono indicate le possibili soluzioni dei problemi emersi, con la costante preoccupazione di migliorare il rapporto fra contribuenti e fisco.

E' stata riservata particolare attenzione a limitare al massimo i cambiamenti radicali degli istituti esistenti allo scopo di non ingenerare nuove turbative alla pianificazione fiscale delle imprese, introducendo correttivi finalizzati a stimolare la crescita, la competitività e gli investimenti, in conformità con l'effettiva capacità contributiva dei soggetti interessati e con l'esigenza di semplificare la normativa e razionalizzarne le simmetrie di sistema.

In particolare, ed in estrema sintesi:

- per il sistema Pex (*Partecipation exemption*) introdotto con la creazione dell'Ires e successivamente, nel corso della passata Legislatura,

profondamente modificato, viene suggerito di tornare ad una tassazione del 5 per cento delle plusvalenze (unificata con i dividendi) e di introdurre per le partecipazioni non Pex un regime generalizzato di irrilevanza delle minusvalenze e di tassazione sostitutiva e moderata delle plusvalenze, eliminando al contempo tutte le disposizioni antielusive;

- per il consolidato aziendale viene suggerito di allargare le casistiche per l'ammissione e di abolire le agevolazioni non sistemiche;
- l'introduzione dei criteri di bilancio europei (Ias/Ifrs) viene affrontata proponendo alcuni criteri che ne regolino l'impatto sulla normativa fiscale e civilistica.

Nel corso delle audizioni di esperti e associazioni di categoria, la Commissione Biasco ha preso atto di un giudizio severo sull'operato del legislatore tributario in materia di tassazione societaria con particolare riferimento all'Ires in quanto gli interventi normativi - frequenti e molteplici - hanno alimentato instabilità ed incertezza, ed hanno indotto l'Amministrazione finanziaria a intervenire più volte per fornire i necessari chiarimenti.

Alla luce di ciò, la Commissione ha rilevato che il continuo mutamento della normativa genera incertezza nel contribuente, il quale teme che le disposizioni possano essere ulteriormente modificate, contraddette e integrate senza alcuna visione sistematica.

Per riconquistare un rapporto fiduciario con i contribuenti, occorre che le necessarie variazioni da apportare alla disciplina dell'Ires siano effettuate in un quadro di intervento che preveda una precisa metodologia "*ancorata a riconoscibili e solidi fondamenti giuridici ed economici*".

Tutti questi temi verranno affrontati in maniera approfondita ed esaustiva nelle pagine seguenti - anche alla luce di quelle che sono le novità in materia fiscale per le società introdotte con la legge Finanziaria 2008 - con l'intento di rendere chiaro al lettore quali siano le problematiche di fondo in merito alla questione dell'imposizione fiscale sulle società, ma soprattutto quali le soluzioni proposte.

1.2 Il quadro normativo vigente: necessità di continuità e garanzia di coerenza

Nel disegno di tassazione delle imprese, i temi posti alla ribalta dall'economia italiana sono quelli noti: imprese che non crescono sufficientemente, con basso livello medio di patrimonializzazione, poco aperte al mercato del capitale di rischio, poco propense ad investimenti rischiosi per salto tecnologico e poco congiunte con il mondo della ricerca.

Si aggiunga a ciò l'esiguità degli investimenti internazionali che si dirigono nel nostro Paese e la presenza di correnti di delocalizzazione non

sempre virtuose, in quanto spesso non connesse a strategie di diversificazione ed internazionalizzazione, ma di abbattimento dei costi (anche fiscali).

Alla luce di questi problemi strutturali, il quadro fiscale, dopo due riforme nel settore societario che si sono succedute negli ultimi dieci anni - fra l'altro, in un continuo altalenarsi di correzioni ed integrazioni interne a ciascuna riforma - si presenta alquanto farraginoso e tutt'altro che semplificato o facilmente leggibile nelle sue finalità. In proposito, la diagnosi è stata concorde tra tutti i soggetti auditi, i quali sostanzialmente si sono espressi in maniera compatibile (anche se ovviamente non identica) sugli interventi di fondo che reputano necessari.

Convergente è la richiesta che, anche quando quegli interventi presuppongano una manutenzione, chiamiamola "straordinaria", della normativa vigente, ciò avvenga dentro un quadro che non comporti per reazione a catena una nuova discontinuità fiscale.

E' lecito nutrire il dubbio che, se la riforma societaria del 2003 avesse perseguito i suoi specifici obiettivi fiscali rivedendo ed integrando (ma non stravolgendo) il quadro che aveva trovato, la stessa economia italiana ne avrebbe tratto giovamento e le imprese sarebbero state preservate da quei rivolgimenti strutturali di regole che comportano loro perdita di consuetudine e nuova necessità di apprendimento, nonché incapacità di assumere un'ottica di medio - lungo periodo; non giova certo, all'economia nel suo complesso, la fibrillazione delle norme fiscali e l'incertezza.

Pertanto, qualsiasi revisione della tassazione delle imprese – oltre che pensata in conformità con la normativa Europea e tenendo conto delle strade che stanno prendendo Paesi di peso equivalente nell'Unione – deve essere pensata in continuità con la riforma del 2003, evitando alle imprese i traumi dell'impatto con un nuovo rivolgimento strutturale. Proprio per questo motivo, le proposte avanzate dalla Commissione Biasco correggono, ma non cancellano, gli istituti ereditati: regime di tassazione dei dividendi e delle plusvalenze (*participation exemption*¹), consolidato nazionale e estero, trasparenza, *thin capitalisation*² ecc.. Questa impostazione non rende il compito più semplice, né meno importante.

La Legislazione attuale è, dunque, in sé farraginoso prima di esserlo in rapporto ad altri criteri; per ragioni strutturali inerenti alle scelte operate nel tempo ed alle preoccupazioni di cassa, ha accentuato il carattere casistico ed ha incorporato un succedersi di interventi fuori da principi di coerenza sistemica e

¹ Il principio da cui parte il sistema del 2003 è che i profitti vadano tassati in modo definitivo solo in capo all'impresa che li produce escludendo quindi da tassazione i soci persone giuridiche che li ricevono come dividendi (tranne per una quota del 5 per cento). In precedenza, la tassazione finale era sul socio; la tassazione su chi produceva utili era solo una sorta di acconto da conguagliare con l'aliquota di spettanza del socio che riceveva i dividendi. Il punto è che il nuovo criterio si riverbera sulle plusvalenze da partecipazioni, considerate – opinabile o meno che sia – il risultato di un accantonamento di utili passati (utili quindi già tassati). L'esenzione delle plusvalenze realizzate dalla cessione di partecipazioni (prima completa, poi portata progressivamente all'84 per cento) – e, per simmetria, l'esclusione della rilevanza fiscale per le minusvalenze realizzate – diventa in tal modo il vero pivot di tutta la costruzione fiscale e va sotto il nome di *participation exemption* (Pex). Ad ogni modo l'argomento verrà trattato più approfonditamente in seguito.

² La cosiddetta *thin capitalisation* è un dispositivo sanzionatorio che prevede il disconoscimento, quale componente dei costi, degli interessi passivi in presenza di un eccesso di indebitamento (verso i soci); un dispositivo non semplice da monitorare (anche per le imprese), limitato negli effetti dal fatto di riferirsi solo ad imprese medie e grandi (escluse dagli studi di settore), a particolari soglie di indebitamento (4:1 nel rapporto debito/capitale) ed ai soli debiti verso i soci.

neutralità. Risulta, giocoforza, di difficile orientamento rispetto alla diagnosi sull'economia italiana: pesano asimmetrie, sfasature temporali, possibilità di arbitraggi e pianificazioni fiscali, a volte chiusi con interventi che comportano notevoli difficoltà di adempimento ed, a volte, d'accertamento.

Non si può dire che le preoccupazioni di dar luogo ad un assetto fiscale d'ausilio alla competitività dell'Italia fossero assenti nelle riforme del 1997 o del 2003, sebbene, specie nell'ultima, sopraffatte da altre apprensioni.

Mentre la riforma del 1997 aveva come principale preoccupazione di incentivare la patrimonializzazione e favorire gli investimenti (Dit³ ed Irap, ristrutturazioni aziendali agevolate, introduzione nell'ordinamento dell'impresa unipersonale; *bonus* occupazione ed investimenti nelle aree depresse), quella del 2003 si è proposta, in primo luogo, di favorire la crescita attraverso l'attrazione di capitali dall'estero puntando sulla competitività stessa dell'ordinamento, attraverso l'introduzione di istituti ritenuti più vicini e comparabili a quelli adottati in altri Paesi europei.

Rimossi gli istituti esistenti, le soluzioni premiali e incentivanti entravano nella nuova versione del Fisco solo in modo occasionale e con modalità limitate nel tempo, essendo il sistema del 2003 incline a meccanismi orizzontali ed a

³ La Dit (o *Dual Income Tax*) è un meccanismo di tassazione che tende ad assimilare la tassazione del rendimento degli apporti di capitale in impresa (utili non distribuiti ed aumenti di capitale, destinati a finanziare l'investimento) alla tassazione del rendimento dei titoli finanziari. Il rendimento di tali apporti era, tuttavia, da calcolare in modo figurativo. Scorporata la parte dei profitti rappresentata da tale rendimento figurativo, lo schema manteneva a tassazione ordinaria la restante parte dei profitti, tassando, invece, ad aliquota consistentemente più bassa la parte scorporata. La Dit ha riguardato il nuovo capitale a partire dall'entrata in vigore, anziché l'intero capitale già accumulato; in tal senso si dice "incrementale".

disposizioni sanzionatrici di comportamenti indesiderati più che a disposizioni premiali.

Le misure contenute nella legge Finanziaria per il 2008 inerenti alla tassazione d'impresa intervengono nell'assetto fiscale esistente a fissare una sostanziale modifica di molti aspetti ordinamentali e impositivi⁴.

Queste misure fanno seguito a quella che forse è stata, forse, l'unica indagine valutativa condotta in materia fiscale a partire dalla riforma del 1973, affidata alla Commissione di studio sull'Ires, voluta dallo stesso Governo.

Rispetto al disegno suggerito nella Relazione finale della Commissione, quello tracciato nei provvedimenti in questione si presenta in parte come una variante, in parte come una linea sostanzialmente concorrente. Difficile dire che vi sia una totale dissociazione fra i due disegni, ma neppure marcata coincidenza.

L'influenza maggiore della Relazione sulla legislazione varata va rinvenuta, più che nel tracciato caratterizzante, in quei paletti segnaletici, posti da tratti d'impostazione di fondo e richiami a punti problematici, che hanno dato al Governo gli *warnings* per non andare su false piste (inteso come superamento *in toto* della legislazione esistente) o per tenere l'attenzione su

⁴ In estrema sintesi, l'aliquota Ires viene abbassata dal 33% al 27,5%; gli interessi (netti) vengono resi indeducibili se superano il 30% dell'Ebit (civilistico, riclassificato con l'aggiunta degli ammortamenti), salvo recupero negli anni successivi; gli ammortamenti anticipati ed accelerati sono soppressi; viene restituita l'imposta sostitutiva (opzionale) per le plusvalenze che emergono nelle operazioni di ristrutturazione societaria (al 18%); viene consentita alle imprese personali l'opzione per una tassazione proporzionale (al 28%) degli utili mantenuti in impresa.

tematiche da affrontare, risolte poi spesso su assi diversi da quelli posti dalla Commissione, ma comunque affrontate.

È mancato, tuttavia, nuovamente, sul piano del metodo, un “Libro Bianco” che precedesse modifiche di larga portata e che consentisse sia una discussione estesa dell'incidenza e dell'impostazione delle norme, sia desse modo al contribuente di adattarsi preliminarmente alle stesse ed, inoltre, consentisse la verifica dell'impatto applicativo delle innovazioni legislative.

Un Libro Bianco, quindi, che potesse raccogliere la reazione dei contribuenti ed avvalersi del contributo sostanziale di esperienza che associazioni di categoria e professionali possono fornire a partire dalla testimonianza diretta dei loro associati.

Non si tratta solo dell'importanza di una discussione generale, ma del riconoscimento che, a livello microeconomico, molti aspetti specifici possono essere individuati non con studi, ma con testimonianze ed informazioni che provengono da coloro su cui ricade l'impatto della normativa. Spesso le tipologie per cui una legge è pensata non aderiscono alla generalità dei settori cui si applica; inoltre, una nuova norma può avere a cascata influenza non prevista sull'apparato normativo esistente.

Occorre, quindi, disporre di tempo e di procedure idonee di intervento affinché indagini conoscitive e testimonianze settoriali possano convogliare con sistematicità informazioni verso il Governo ed il Parlamento.

“La complessità delle società moderne” – scrive la Commissione al termine della lunga indagine tra le categorie produttive e professionali – *“non consente di intervenire su una legislazione (a forte valenza tecnica) senza la verifica sul campo, l'indagine settoriale e l'analisi di impatto, per le quali i migliori agenti sono coloro sui quali quegli interventi ricadono. La governance stessa di tali società – fanno notare i politologi – non può più essere piramidale, ma è organica e si svolge attraverso la partecipazione di organizzazioni, associazioni e soggetti collettivi. Ciò pone per la politica la sfida 'alta' di produrre processi in cui gli interessi possano essere fatti valere in un ampliamento di logiche e in coerenza con la produzione di beni pubblici”*. L'assenza di un Libro Bianco dà meno respiro a questa sfida, e fa cadere dall'alto e rende rigidi indirizzi, sia pure meritori.

L'esito, quindi, del sovrapporsi nel tempo di criteri diversi di modifiche strutturali, di continui interventi ispirati a preoccupazioni di gettito, di incertezze interpretative e quanto altro, è un ordinamento di difficile lettura nella sua ispirazione ed obiettivi, quindi di limitato stimolo all'investimento ed all'attrazione dei capitali.

La Commissione parte dalla valutazione che nello stato dei rapporti tra contribuenti (imprese) ed Amministrazione vi sia necessità oggi di costruire una fase di fiducia e di tranquillizzazione. Un sentimento pervasivo di diffidenza e ostilità viene da lontano, ma si è molto rafforzato negli anni delle riforme.

Non si tratta di carico fiscale (o non solo) o di peso del contrasto ad elusione ed evasione, ma – giusto o sbagliato che sia – di disordine della normativa, incertezza sull'applicazione delle norme, eccesso di variazioni delle stesse, risposte contraddittorie agli interpelli, retroattività, eccesso di adempimenti, interpretazioni inattese date da circolari o risoluzioni, incapacità di distinguere una ratio (se non l'incremento di gettito) in tutto ciò che il fisco proclama e fa.

Il tema centrale è dunque la necessità di dare avvio a una fase di rapporti distesi: difficile dire se i mezzi che suggerisce siano appropriati allo scopo, ma questa è la sua ispirazione.

1.3 Il Fisco come ausilio alla crescita

Prima di esaminare l'assetto del Fisco che esce dalla Finanziaria, è meglio darsi un criterio di analisi: quello posto all'inizio del rapporto con i problemi di crescita dell'economia italiana. C'è da intendersi cosa può e debba significare un Fisco di ausilio alla competitività ed alla crescita. Secondo il punto di vista della Commissione Biasco, una prima accezione è riferita alla correzione profonda di un sistema confuso ed instabile, che sembra fare ogni sforzo per allontanare i capitali esteri o che induce le imprese italiane a trasferirsi altrove. Si tratta di un lavoro di pulizia delle norme, affidabilità rispetto ai principi, stabilità del

diritto, ragionevolezza, semplificazione, rimozione dell'incertezza applicativa che di per sé incide sulla competitività del Paese se contribuisce a diradare la diffidenza verso il sistema fiscale italiano; diffidenza che agisce (certo non da sola) a tenere l'Italia esclusa dalle correnti d'investimento mondiale. In più, un Fisco complicato svantaggia soprattutto le piccole e medie imprese.

Bisogna vincere la percezione di istituti sempre variabili - anche forzando principi, organicità delle norme e semplicità degli adempimenti - vuoi per esigenze di gettito, vuoi per scarsa fiducia del legislatore verso l'efficacia dei controlli *ex post*. La stabilizzazione e la coerenza di un ordinamento non implica che non vi siano manutenzioni necessarie a tenere il passo con l'evoluzione dell'economia e con le disposizioni ed orientamenti comunitari. Questa prima via alla competitività include la ricerca di una linearità in tutta la materia delle transazioni transfrontaliere, in modo da evitare incertezze e contenziosi che danneggiano lo svolgimento dell'attività produttiva (in materia di doppia imposizione, di libertà di stabilimento e di sovranità sulle basi imponibili). Per quanto il presidio di un rigoroso ed esteso impianto antielusivo che ponga alle strette i comportamenti opportunistici sia indispensabile, questo può essere accompagnato in positivo dall'esclusione di soglie basse di rilevanza e dall'elaborazione da parte dell'Amministrazione di una piattaforma di regole e da un decalogo di comportamenti ed operazioni, attenendosi ai quali le

imprese possano essere garantite a priori del corretto svolgimento delle loro azioni, riducendo l'alea di contestazioni ed accrescendo il grado di certezza⁵.

Tutto questo può non bastare e comunque non è in contrasto con una seconda accezione; quella di un Fisco capace di creare un ambiente fiscale favorevole, mirato ad accompagnare e ad incoraggiare le imprese in quei comportamenti che tendono a generare risultati coerenti con l'interesse pubblico. Quindi un Fisco partner di chi incorre in rischi maggiori o provi a fare salti di crescita, per investimento, per fusione, per rafforzamento patrimoniale e tecnologico, per forma giuridica, ecc.; ed, in più, quella di un Fisco che si prefigga di incoraggiare la congiunzione delle imprese col mercato dei capitali. In questa prospettiva la Commissione Biasco ritiene che occorra in primo luogo rimuovere sia i disincentivi, ovunque si presentino – dal lato di adempimenti, o di onerosità o non neutralità – alla crescita dimensionale ed al rischio, sia gli incentivi ad effettuare arbitraggi tra differenti operazioni di ristrutturazione aziendale, la cui convenienza possa essere valutata solo sulla base di un vantaggio fiscale e non di opportunità produttiva ed organizzativa.

Occorre chiedersi se l'ausilio a facilitare ed incoraggiare certi percorsi aziendali meritori debba essere lasciato a incentivi e ad interventi più o meno di occasione e asistemici (sia a livello nazionale che regionale) o non possa piuttosto essere incorporato in via ordinaria nella struttura della tassazione (anche con il contributo finanziario delle Regioni), lasciando poi al territorio gli

⁵ Cfr. Salvatore Biasco, "La nuova riforma dell'imposizione sulle imprese a confronto con le conclusioni della Commissione sull'Ires", in *Il Fisco*, n. 43 del 26 novembre 2007, pag. 1-6203.

interventi di completamento e la cura delle infrastrutture territoriali. Pochi e circoscritti obiettivi, ma affrontati significativamente con una responsabilità centrale.

La previsione di un premio ad azioni specifiche, giudicate meritorie, non manca nell'azione governativa e regionale sotto forma di agevolazioni ed incentivi fiscali e trasferimenti impliciti. Il punto non è questo. Un conto è l'incentivo, limitato nel tempo e nelle dotazioni, demandato a leggi ad hoc e regolamenti, che spesso comporta incertezza dei tempi ed una lotteria per le imprese che lo richiedano, il cui diritto ad usufruirne dipenda da graduatorie temporali o di scrutinio di merito.

Un altro conto sono quelle disposizioni che entrino stabilmente nel sistema di determinazione della base imponibile - stabilite su base meritoria - come struttura stessa della tassazione. In definitiva, poche e definite azioni, le quali - come detto - realizzano altresì un interesse pubblico, incluse nella struttura permanente del Fisco e mirate a pochi e circoscritti obiettivi. Materia di Testo Unico e non di disposizioni occasionali o speciali.

Ma quei pochi e circoscritti obiettivi devono entrare in modo coerente nel quadro di una divisione di compiti Stato - Regioni, evitando che nell'ausilio a facilitare ed incoraggiare certi percorsi aziendali si sovrappongano 21 modelli di sviluppo perseguiti in 21 Regioni diverse. Ciò che è perseguito a livello centrale attraverso il quadro fiscale generale deve trovare il modo di sostituirsi, nell'ambito di un coordinamento istituzionale e con un contributo finanziario

delle stesse regioni, alla miriade di disposizioni che vanno disordinatamente nella stessa direzione in ambito regionale, affinché non vi sia duplicazione e dispersione, ed affinché (sempre nell'ambito di qualche accordo istituzionale che fissi i compiti reciproci di Stato e Regioni) queste ultime possano concentrarsi sia (ed in prevalenza) sulle infrastrutture territoriali sia sui compiti concomitanti che fanno da contorno al disegno. Quali, ad esempio, lo *scouting* di imprese, soprattutto piccole, che, pur promettenti, da sole non sono in grado di identificare il loro bisogno tecnologico e trasmetterlo ai centri di ricerca, che è un tipico compito delle Agenzie regionali e che certo è più importante di incentivi alla ricerca, posti in sovrapposizione a quelli che incorpora l'impianto generale del Fisco.

Una terza accezione di Fisco competitivo è in rapporto con le riforme fiscali programmate o attuate in altri Paesi europei. È in corso in Europa una competizione fiscale per l'attrazione nel territorio delle basi imponibili, che in parte riguarda gli ordinamenti (il che rinvia alla prima accezione), ma che si indirizza soprattutto verso l'aliquota nominale di tassazione delle imprese. È indubbio che l'Italia non può ignorare questa competizione e trovarsi spiazzata; ne può sperare in un intervento dell'Unione Europea, che non è in grado di frenare la competizione⁶.

⁶ Il trend discendente dell'aliquota societaria è un fenomeno prevalentemente infraeuropeo, non mondiale, a riprova dell'impotenza dell'Unione in materia; a essa si sovrappone un certo apriorismo ideologizzante che ispira le sentenze della Corte di Giustizia, le quali hanno avuta molta importanza nel sottrarre strumenti alle autorità nazionali. A tutt'oggi, tuttavia, quel trend discendente delle aliquote non ha ancora provocato un trend discendente del gettito proveniente dalle imprese.

I Paesi minori dell'Unione Europea puntano sull'aliquota come strumento di competizione fiscale; a volte, puntano su particolari condizioni di favore per particolari tipi di operazioni. I Paesi più grandi che cominciano ad inseguirli lo fanno progettando abbattimenti dell'aliquota conseguenti ad ampliamenti della base imponibile; ampliamenti alla radice dei quali vi sono schemi di disconoscimento della deducibilità degli interessi e di revisione delle quote di ammortamento.

Anche quando il finanziamento è completo, non si tratta solo di partite di giro. Differenze di aliquote nominali fra Paesi rendono infatti convenienti operazioni di pianificazione fiscale, volte a concentrare i ricavi (tassati) nei Paesi a minore aliquota nominale e, viceversa, i costi (deducibili) nei Paesi ad aliquota più elevata. Per cui un Paese ad aliquota più alta rischia di perdere comunque base imponibile. Anche se i costi per il sistema economico nel suo complesso possano essere limitati, in quanto ciò non comporta, se non limitatamente, riallocazioni dei fattori produttivi, i costi per il bilancio pubblico sono comunque tangibili.

Diverso è il caso di decisioni d'investimento che comportino spostamento di fattori produttivi, ma queste sono più complesse e dipendono da molteplici fattori, di cui quello fiscale non è fattore decisivo, e comunque non è legato all'aliquota nominale ma al complesso delle previsioni inserite negli ordinamenti. La percezione dei Governi che abbassano l'aliquota è, tuttavia, di doverlo fare per aumentare l'attrazione degli investimenti interni ed esterni.

In ogni caso, va detto che una bassa aliquota va a vantaggio dei progetti più profittevoli e che ormai una vasta letteratura converge sulla preferenza per aliquote basse applicate ad una base imponibile ampia, piuttosto che sul viceversa.

1.4 Principi contabili internazionali e determinazione del reddito d'impresa

Tutte le altre questioni speciali, siano esse settoriali o di altra natura, sono affrontate sempre con l'ottica di giudizio esposta. Una questione che assume il carattere d'indubbia novità è quella relativa alle conseguenze fiscali dell'applicazione di nuovi principi contabili internazionali (Ias/Ifrs). La Commissione l'ha affrontata arrivando a una serie di raccomandazioni, che, in ultima analisi, per quanto tendano a salvaguardare il principio di derivazione dell'imponibile fiscale dai risultati del bilancio di esercizio, accettano che le conseguenze fiscali possano essere differenziate per imprese, limitando, tuttavia, a due le tipologie e contemplando anche la possibilità di una tassazione Ires in base al risultato di esercizio che scaturisce dall'applicazione degli Ias (corretto solo minimamente). Ogni alternativa concepibile rispetto alle conseguenze dell'introduzione nel bilancio dei nuovi principi contabili è destinata drammaticamente a portare con sé inconvenienti, per cui il criterio di scelta è di minimizzazione degli stessi, non di ottimizzazione dell'utilità.

E' bene, al di là di ciò che propone la Commissione, che dall'introduzione degli Ias non scaturiscano incertezze né per i contribuenti, né per l'Amministrazione. Ciò comporta non solo affidamento agli indirizzi di massima che possono essere stabiliti (in accordo o meno con le proposte che vedremo in seguito), ma anche la risoluzione di questioni specifiche e ultraspecifiche che sono passibili di venire alla luce e che comunque sono elementi di giudizio nella discriminazione degli scenari possibili. La questione, però, richiede un approfondimento di maggior ampiezza e profondità di quello che avrebbe comunque potuto essere condotto dalla Commissione, dal quale derivino scelte in materia di diritto civile e di disciplina di bilancio, oltre che strettamente tributarie.

CAPITOLO 2: LE ESIGENZE DI CERTEZZA E STABILITA' NEL SISTEMA TRIBUTARIO

2.1 La riforma tributaria incompiuta e le critiche al sistema attuale

Da un'attenta analisi delle audizioni effettuate durante i lavori dalla Commissione Biasco, si trae un giudizio severo sull'operato del legislatore tributario in materia di tassazione societaria. Nell'arco di pochi anni si sono succedute, come già accennato in precedenza, due profonde riforme ed, anche all'interno dello stesso sistema, vi sono stati continui ritocchi, più o meno sostanziali della normativa. La frequenza e la molteplicità delle modifiche si è riflessa nella proliferazione delle norme tributarie (primarie e secondarie) e dei connessi chiarimenti amministrativi, con la conseguenza di accrescere l'instabilità e l'incertezza. Sono evidenti i riflessi negativi, sui contribuenti e sull'Amministrazione finanziaria, che, in definitiva, si ripercuotono sulla stessa crescita del sistema economico nel suo complesso.

L'insoddisfazione è diffusa e profonda, soprattutto a seguito dei numerosi interventi correttivi che, fin dall'istituzione della nuova imposta hanno investito la disciplina dell'Ires (e, con essa, anche larghe porzioni del reddito d'impresa), perfino contraddicendone gli assi portanti poco dopo averli affermati.

Un buon ordinamento tributario dovrebbe affermare i suoi principi di fondo con semplicità, in un quadro di stabilità del sistema normativo; purtroppo, detta impostazione risulta mancare nell'ordinamento tributario nazionale per il proliferare di norme, di adempimenti e, talvolta, del numero di tributi.

Altri fattori negativi sono poi costituiti dai tempi lunghi di esercizio delle deleghe, dalla continua modifica della disciplina esistente, dalla formulazione ambigua delle disposizioni, dalla previsione di proroghe e talvolta (se non spesso) di proroghe delle stesse, contenute in leggi che, magari, disciplinano in modo diverso o integrativo questioni similari⁷ o adempimenti.

Le critiche sono, dunque, varie e cospicue e riguardano sia la fase di formazione, sia quella di applicazione della normativa. Lamentano, in special modo, che, già mentre si dava attuazione alla riforma, che per sua stessa definizione avrebbe dovuto essere stabile e coerente con gli obiettivi, si siano invece perseguite finalità di incremento di gettito, senza preoccuparsi di garantire la coerenza delle modifiche apportate con il disegno dell'Ires e con

⁷ Un esempio di disposizione che ben sottolinea la differenza di fiscalità applicata allo stesso presupposto reddituale è quello attinente alla tassazione degli interessi attivi. Infatti, quelli maturati sui crediti d'imposta chiesti a rimborso, concorrono alla formazione del reddito imponibile secondo il criterio della competenza economica e, pertanto, sono assoggettati a tassazione per l'ammontare maturato in ciascun periodo d'imposta. Tale meccanismo determina, in sostanza, l'anticipazione della tassazione di detti interessi rispetto al momento dell'incasso, rendendo, quindi, ancora più penalizzanti i cronici ritardi dell'Amministrazione finanziaria nell'erogazione dei rimborsi.

Di contro, gli interessi attivi di natura commerciale concorrono a formare il reddito imponibile sulla base del principio di cassa. Al fine di eliminare gli effetti di tale differenza di trattamento, sarebbe opportuno armonizzare la fiscalità di cui trattasi, estendendo anche agli interessi maturati sui crediti d'imposta il criterio di tassazione per "cassa" previsto per gli interessi di mora.

quelli che avrebbero dovuto rappresentarne gli aspetti qualificanti. Lo stesso avviene con le norme antielusive che privilegiano, anche negli interventi più recenti, obiettivi contingenti, anziché concorrere a disegnare un ordinato sistema di ostacolo all'elusione.

Il deterioramento del processo di formazione delle norme in materia tributaria è anche caratterizzato da leggi di interpretazione autentica e da disposizioni aventi efficacia retroattiva, che alterano la certezza del diritto e la fiducia del contribuente nei confronti dell'ordinamento. Se non ha una coerente ispirazione giuridica ed economica, la discrezionalità legislativa diventa fonte di incertezza, perché genera il timore che le norme possano essere ulteriormente modificate, contraddette, integrate senza alcuna visione sistematica. Di conseguenza, le scelte impositive non sono facilmente accettate dai contribuenti, né facilmente comprese dagli operatori esteri, con effetti negativi in ordine alle scelte di investimento e di localizzazione nel paese.

Le critiche non risparmiano neppure l'applicazione dell'Ires ed il relativo accertamento, mettendo l'accento sulle difficoltà connesse all'uso dell'interpello e sulla retroattività che spesso accompagna le innovazioni normative. Denunciano la natura ambigua di quelle norme che presumono *ex lege* comportamenti di elusione o di evasione e delle clausole antielusive. Di esse non si può stabilire con certezza se modificano delle fattispecie d'imposizione o semplificano l'attività di accertamento dell'Amministrazione. Spesso limitano, anche fortemente, le prove contrarie. Suscitano, per queste ragioni, dubbi sulla

loro compatibilità comunitaria, anche alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea (CGE). In definitiva, viene rilevato che nell'attuale ordinamento tributario convivono soluzioni normative di sistema con misure antielusive o antievasive le quali, per loro stessa natura, sono specifiche, ma, se non adeguatamente coordinate, incidono sull'efficacia generale delle norme che regolano gli istituti riformati. La variabilità, l'occasionalità, la frammentarietà e l'incerta durata della disciplina Ires, non vengono percepite più solo o tanto come una prova di precarietà normativa, quanto come espressione dell'instabilità dell'ordinamento tributario.

Stabilità della disciplina non vuol dire che la normativa dell'Ires non debba essere soggetta a manutenzione se ed in quanto sollecitata dall'incessante e mutevole assetto dei rapporti economici nel mercato unico e degli scambi internazionali. Proprio perché questo sarà inevitabile e necessario, la metodologia di intervento deve essere ancorata a riconoscibili e solidi fondamenti giuridici e economici. Un tale segno di discontinuità potrà contribuire anche a riconquistare un rapporto fiduciario dei contribuenti con il Governo ed il Parlamento.

2.2 Necessità di un riordino della normativa sull'accertamento dei tributi erariali.

Secondo quanto emerso dagli incontri che i componenti della Commissione Biasco hanno intrattenuto con le organizzazioni ed associazioni

di categoria interessate al tema e gli esperti del settore, si riscontra la necessità di provvedere a quegli aggiustamenti che qualsiasi riforma richiede negli anni immediatamente successivi alla sua realizzazione.

A tali effetti è diffuso il desiderio che fosse effettivamente rispettato il principio previsto dall'art. 2, comma 1, lett. c) della legge n. 80/2003 che prevedeva infatti che *“le norme fiscali, in coerenza con le disposizioni contenute nella legge 27 luglio 2000 n. 212, recante disposizioni in materia di Statuto dei diritti del contribuente, sono informate ai principi di chiarezza, semplicità, conoscibilità effettiva, irretroattività”*.

Tali buone intenzioni sono però presto cadute nel dimenticatoio, e le modifiche apportate alla normativa sull'Ires sono state introdotte con una pletora di norme parziali, spesso antitetiche, retroattive e talvolta di difficile lettura, non soltanto da parte di normali contribuenti ma anche di qualificati professionisti specializzati.

Non è ammissibile, e certamente contrario se non alla lettera, alla ratio della Carta Costituzionale, che un unico articolo di legge contenga cinquecento commi che investono in maniera confusa e non organica i più diversi settori del diritto tributario (come avvenuto con le ultime due leggi finanziarie). Né agevola la certezza del diritto la circostanza che il testo unico delle imposte sui redditi D.P.R. 22 dicembre 1986 n. 917, abbia due testi con numerazione degli articoli relativi ad uno stesso istituto del tutto difformi, uno in vigore fino al 31 dicembre 2003 e l'altro in vigore dal 1 gennaio 2004.

La confusione diviene ancora maggiore ove si consideri che il D.P.R. 29 settembre 1973 n. 600, contenente le disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi, sia rimasto immutato nei riferimenti al testo unico delle imposte sui redditi essendosi il legislatore limitato a prevedere con l'art. 2, comma 4, del D. Lgs. 12 dicembre 2003 n. 344 *“quando leggi, regolamenti, decreti o altre norme o provvedimenti fanno riferimento a disposizioni contenute in articoli del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al D.P.R. 22 dicembre 1986 n. 917 vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto, in riferimento, salvo che tali disposizioni non risultino abrogate per effetto dell'entrata in vigore del medesimo decreto, si intende alle corrispondenti disposizioni contenute negli articoli che recano la numerazione disposta con il presente decreto”*.

La formulazione casistica che ha caratterizzato gli interventi recenti e meno recenti, di manutenzione ordinaria dell'Ires ha contribuito così ad aggravare la mancanza di disciplina unitaria dell'imposta societaria. Tale formulazione ha aumentato la difficoltà di un'interpretazione sistematica e, di conseguenza, il relativo grado d'incertezza. Ha reso più costosa l'applicazione dell'imposta, più difficile la determinazione dell'effettiva consistenza del reddito e più gravosa la relativa prova.

Sarebbe quindi sommamente opportuno che, anziché seguitare a modificare singole disposizioni di norme vigenti, venisse emanato un nuovo testo unico della normativa tributaria, o quantomeno un nuovo testo unico delle imposte sui redditi. Una soluzione questa che, proprio perché corrisponde ad

un'esigenza diffusa e condivisa tra studiosi ed operatori economici per tutte le imposte, dovrebbe riguardare l'intero sistema tributario e non limitarsi alla sola Ires. Dovrebbe riguardare un sistema coordinato di norme d'imposizione ispirato a principi comuni e mosso dal pensiero della fondamentale unità del fenomeno tributario, per diverse che possano essere le manifestazioni concrete d'imposizione.

Solo così – ed anche vincolando al rispetto delle disposizioni preliminari le eventuali modifiche al Codice che si rendessero necessarie – si potrebbero soddisfare quelle esigenze di stabilità e coerenza dell'ordinamento tributario così largamente sollecitate da tutti gli appartenenti al mondo economico. La codificazione permetterebbe, inoltre, all'Italia di garantire meglio, sul piano comunitario, quella coerenza del sistema che potrebbe porsi, almeno astrattamente, come giustificazione nazionale di eventuali restrizioni alle libertà economiche del Trattato UE.

Una scelta di codificazione appare ineludibile e rappresenta ormai un'esigenza diffusa in Europa dove sempre più numerosi sono gli Stati che codificano l'ordinamento tributario in una logica di sistema, anche seguendo modelli diversi, a seconda che valorizzino o meno la presenza di disposizioni preliminari.

L'instabilità normativa del sistema tributario non costituisce, infatti, un problema esclusivamente italiano: altri paesi dell'Unione Europea⁸ hanno

⁸ Cfr. Comunicazione della Commissione Europea del 6 dicembre 2001

dovuto fronteggiare la proliferazione di leggi e norme. Alcuni di essi, come la Francia, hanno adottato un sistema di codificazione dei singoli tributi. Altri, come Spagna e Germania, hanno privilegiato un sistema articolato su due livelli: il primo che accoglie i principi generali dell'ordinamento tributario; il secondo che raduna in un solo testo le disposizioni relative a singole imposte.

Non è estranea alla tradizione italiana anche l'idea di un sistema normativo strutturato su due livelli: l'ipotesi di una codificazione generale si è affermata a partire dagli anni trenta⁹; con essa si delineò il progetto, ispirato all'esempio tedesco, di definire alcuni principi generali sovraordinati alla legge ordinaria. Una bozza di "norme generali del diritto tributario" fu predisposta nel 1942, ma venne accantonata; non ebbe miglior fortuna una analoga proposta, avanzata durante i lavori dell'Assemblea Costituente, nella quale si proponeva l'introduzione, ad un livello intermedio fra Costituzione e leggi d'imposta, di un "codice o legge fondamentale" di norme generali, atto ad evitare la proliferazione di disposizioni tributarie eterogenee, redatte con tecniche differenti, con-traddittorie e di non agevole comprensione. Questa idea fu poi ripresa da Cosciani nel 1964, in avvio della riforma tributaria¹⁰. Un progetto di redazione di un codice tributario omnicomprensivo, formato da una parte generale e da parti speciali relative alle singole imposte, era contenuto nella legge delega del 2003.

⁹ Promotori di tali studi furono B. Griziotti ed E. Vanoni

¹⁰ Cosciani (1964), pag. 40 e segg.

Sul piano dei risultati, tuttavia, l'unica realizzazione è stata conseguita attraverso l'introduzione, nel 2000, dello Statuto dei diritti del contribuente, che ha sancito numerosi principi generali, tra i quali: il divieto di leggi retroattive, l'eccezionalità delle norme di interpretazione autentica, il divieto di utilizzo del decreto - legge per istituire tributi, la chiarezza e l'obbligo di motivazione degli atti, la tutela dell'affidamento e della buona fede nei rapporti tra contribuente e Amministrazione finanziaria, l'inderogabilità delle disposizioni dello statuto se non attraverso deroghe espresse e leggi generali.

Nonostante gli sforzi compiuti, dalla dottrina e dalla giurisprudenza¹¹, per sostenere la sovraordinazione dello strumento sugli atti legislativi in materia tributaria, lo Statuto non ha ancora permeato la legislazione fiscale. Permangono forme di ultrattività legislativa, derivanti da disposizioni dettate in esplicita deroga allo statuto o da norme solo formalmente d'interpretazione autentica.

A luglio 2006 le deroghe allo Statuto del Contribuente erano costituite da almeno venti disposizioni contenute in quattordici diversi provvedimenti; nella maggior parte dei casi si è aggirato il divieto di proroga dei termini per l'accertamento, ma non sono mancati casi di disapplicazione dell'intero statuto. Frequente, nonostante l'azione di freno svolta dalla Corte Costituzionale¹², è

¹¹ Cfr., ad esempio, le sentenze n. 7080/2004 e n. 3047/2005 della Corte di Cassazione.

¹² Tra le altre, cfr. Sentenza Corte Cost. n. 525/2000, e, in termini generali, Sentenza Corte Cost. n. 155/1990.

stato anche il ricorso a disposizioni di interpretazione autentica dirette ad innovare in via retroattiva il contenuto di norme vigenti.

L'interpello, istituito sistematizzato con lo Statuto del contribuente, ha garantito maggiore certezza nell'interpretazione normativa per il singolo contribuente istante, con riferimento a specifiche questioni; la norma stabilisce modalità, termini e limiti del confronto tra richiedente e Amministrazione finanziaria. L'interpello non rappresenta tuttavia lo strumento per sopperire alle carenze di chiarezza del sistema, considerato che dei chiarimenti forniti al singolo non beneficia la generalità dei contribuenti e che, di norma, le interpretazioni fornite riguardano casi specifici.

In ogni caso, il percorso concluso con l'emanazione dello Statuto fa propendere la Commissione Biasco, fra le varie soluzioni prospettate, per l'adozione della codificazione su due livelli (adottata, come detto sopra, da paesi quali Spagna e Germania), auspicando che i principi in esso affermati possano assurgere a livello di disposizioni preliminari del costituendo codice tributario. Certo acquisirebbero così una forza giuridica volta ad incidere direttamente sull'attività legislativa. Una forza che, proprio per la diffusione dei divieti che caratterizza i menzionati principi dello Statuto, sarebbe forse anche superiore a quella delle attuali preleggi del Codice Civile. Una forza però che sarebbe coerente con il ruolo costituzionale che l'art. 1 ha voluto attribuire ai principi contenuti nello Statuto.

Va tuttavia notato che, sul piano applicativo, la giurisprudenza tributaria, in particolare quella della Cassazione, con l'apposita sezione dedicata, ha certo contribuito ad interpretare le norme tributarie, anche se casistiche ed incoerenti, in una logica di sistema. Ha ricercato principi, impegnandosi, anche se non sempre con successo, vista la complessità attuale dell'ordinamento tributario a valorizzarli, nella continuità della propria interpretazione. Un contributo che, a parere della Commissione potrebbe offrire, anche con una consapevolezza del ruolo assunto dalla giurisprudenza tributaria, un orientamento autorevole per l'azione amministrativa ed un aiuto al contribuente, per superare le incertezze di applicazione provocate dalla legislazione casistica. Si avrebbe così anche l'ulteriore effetto di diminuire la litigiosità.

2.3 Per una rinnovata efficacia dello Statuto dei diritti del contribuente: la certezza dei rapporti tributari.

Sulla retroattività delle norme si appunta la denuncia più ricorrente delle associazioni e degli studiosi. Lo Statuto dei diritti del contribuente considera come naturale l'efficacia per il futuro delle norme tributarie come delle altre norme giuridiche e giudica la retroattività come una violazione di tale principio. Ma la sua efficacia, come detto, è condizionata dalla sua natura di legge

ordinaria per cui reiterate e ripetute sono le scelte di norme con effetti retroattivi che sono stati largamente denunciati nelle audizioni. Mentre nelle audizioni la retroattività è stata, principalmente (anche se non esclusivamente), riferita alla variazione della disciplina che interviene nel corso del periodo d'imposta, il problema che pone non può però essere affrontato con un'unica soluzione. Deve, infatti, tener conto anche delle varie sfaccettature e fonti di generazione, pur se una prima e naturale risposta alle diverse forme di retroattività viene dallo Statuto dei diritti del contribuente.

Questo stabilisce, a chiare lettere che, relativamente ai tributi periodici, eventuali modifiche degli elementi dell'obbligazione devono applicarsi solo a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono. Le particolari esigenze di finanza pubblica hanno costantemente indotto i Governi che si sono succeduti non solo a modificare di continuo la struttura dei tributi periodici, ma a disporre altresì l'immediata decorrenza di tali modifiche, in deroga al principio fissato dallo Statuto.

Pur nella consapevolezza delle ragioni che inducono a questa prassi, dobbiamo segnalarne gli effetti dannosi sia sull'immagine del nostro sistema fiscale sia sui costi di *compliance* dei contribuenti incisi¹³. La pianificazione degli investimenti, soprattutto nell'ambito delle attività imprenditoriali, richiede

¹³ Peraltro, merita segnalare che le modifiche degli imponibili incidono anche su scelte vincolanti ai fini fiscali, quali quelle che derivano dai nuovi istituti del consolidato e della trasparenza fiscali.

tempi lunghi e presuppone un livello minimo di stabilità dell'ordinamento fiscale: i principali Paesi industrializzati garantiscono i contribuenti e le loro decisioni di investimento con maggior rigore e lungimiranza.

Quando viene modificato in corso d'anno il regime d'imposte periodiche, come quelle sui redditi, o quando sono prorogati i termini di accertamento a favore dell'Amministrazione gli effetti giuridici sono immediati. Anche se non possono essere tecnicamente considerati retroattivi, questi interventi ledono pur sempre l'interesse del contribuente alla certezza dei rapporti tributari, tanto da essere vietati espressamente dall'art. 3 dello Statuto.

Anche in tal caso, lo Statuto denuncia la difficoltà ad affermarsi come principio generale che regoli l'attività legislativa, in grado di superare i limiti di efficacia che derivano dalla legge ordinaria che lo riconosce.

Opportunamente la Commissione Biasco ha ritenuto di non dover trascurare i casi in cui la retroattività si pone come conseguenza naturale dell'interpretazione autentica di norme tributarie. La relativa efficacia è giustificata, secondo lo Statuto del contribuente, solo se ed in quanto l'interpretazione autentica sia imputabile ad interventi normativi necessari per risolvere incertezze e difformità od oscurità, ponendosi come fattore autorevole di certezza.

Al contrario, l'effetto retroattivo non sarebbe più la naturale conseguenza della sua natura interpretativa se, pur apparentemente orientato a risolvere problemi d'interpretazione, avesse, invece, come conseguenza, di far valere sul

piano normativo un orientamento sostenuto dall'Amministrazione o l'applicazione di un regime fiscale a fattispecie che, prima della modifica legislativa, ne erano escluse. Deriverebbe in tal caso da una precisa scelta del Legislatore.

L'esperienza legislativa maturata dopo l'entrata in vigore dello Statuto dei diritti del contribuente ha offerto vari e numerosi casi di disposizioni qualificate, formalmente, d'interpretazione autentica, ma, sostanzialmente, dirette ad innovare, in via retroattiva, il contenuto di norme vigenti¹⁴. Tutti casi che vengono percepiti dai contribuenti non tanto come una violazione allo Statuto, quanto come una forzatura dell'Amministrazione nei confronti del Legislatore per far prevalere sul piano normativo un orientamento od un'interpretazione ad essa favorevoli.

Le disposizioni legislative, in cui la retroattività non sia giustificata da problemi d'interpretazione, contrastano con il divieto generalizzato della retroattività delle norme tributarie ribadito dall'art. 3 dello Statuto. Fidando nella loro qualifica di interpretazione autentica, queste norme non prevedono nemmeno che la retroattività sia stabilita in deroga esplicita allo Statuto, così come richiesto dallo stesso articolo per attribuire al Parlamento una precisa e manifesta responsabilità nel derogare al divieto di retroattività.

¹⁴ sono parziali esempi di questo tipo l'articolo 5, comma 3, della Legge n. 289/ 2002, riguardante l'imponibilità IRAP dei contributi erogati in forza di legge (decreto legislativo n. 446/1997); l'articolo 1, comma 1, del Decreto - Legge n. 143/2003, che precisa quali siano i ruoli emessi da ufficiali statali (Legge n. 289/2002); articolo 1, comma 540, della Legge n. 311/2004, sul concetto di fabbricato per il calcolo della rendita catastale; l' articolo 1, comma 323 della Legge n. 296/2006, sul presupposto per usufruire dell'esenzione dal pagamento delle tasse automobilistiche.

L'effetto retroattivo è, tuttavia, naturale e condivisibile nei casi in cui si tratti di modifiche apportate alle norme che regolano i procedimenti d'indagini di controllo e di accertamento ed i relativi poteri. Non riguardano i tributi, ma il modo di controllarne l'applicazione e quindi non contrastano con il divieto di retroattività stabilito dal citato art. 3.

Non si può, dunque, che confermare la convinta fiducia nello Statuto quando regola gli effetti temporali delle norme, ritenendo che affermi un principio di civiltà giuridica cui devono essere ispirati i rapporti tributari. Al tempo stesso ci si pone il problema, più generale, dell'efficacia delle disposizioni dello Statuto quando investono la produzione normativa e ne vogliono regolare i relativi effetti. L'efficacia dei principi che lo Statuto afferma, non solo è fortemente limitata dal suo rango di Legge ordinaria, ma anche ulteriormente indebolita dalla previsione recata dallo stesso Statuto di poter essere derogato da una successiva norma, richiedendo solo che ciò venga reso esplicito nella norma di deroga.

Non mancano, al momento, i supporti che, derivati dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, potrebbero essere utilizzati per affermare un principio generale di non retroattività nella nostra Costituzione, applicabile anche alle norme tributarie e utilizzabile più e meglio del divieto di retroattività contenuto nello Statuto. La Corte afferma, infatti, che il divieto di retroattività della legge va ritenuto fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento; che l'affidamento del cittadino non può essere leso

da disposizioni retroattive che trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti; che, ancora, la retroattività può essere costituzionalmente accettabile solo se si fonda su di un bilanciamento del sacrificio dell'affidamento del cittadino e della ragionevole necessità di realizzare altri interessi costituzionali¹⁵.

Affermazioni importanti indubbiamente, anche considerando che “altri interessi costituzionali”, che la Corte cita, non potrebbero essere riscontrati né nell'esigenza generale di agevolare l'attività accertativa dell'amministrazione, né nell'esclusivo interesse finanziario dello Stato. Difficile è però dire se tali affermazioni, per quanto importanti, segnino un orientamento consolidato che permetta di sottoporre al controllo di legittimità costituzionale le scelte retroattive come violazione non dello Statuto, ma di un principio costituzionale. Tutto sarebbe rimesso all'oggettività del giudizio della Corte Costituzionale che dovrebbe restare completamente insensibile alle conseguenze di gettito che potrebbero derivare dalla dichiarata incostituzionalità di una norma tributaria retroattiva.

Pur in tale incertezza sull'esito di un giudizio costituzionale, rimarrebbe comunque la difficoltà di accesso alla Corte. Il contribuente non vi si può rivolgere direttamente ma solo nel corso di un giudizio tributario che, a sua volta, può essere iniziato solo con un ricorso contro un atto dell'amministrazione o contro il rifiuto tacito di rimborso. Il contribuente deve

¹⁵ Cfr. in proposito le sentenze della C. Cost. 13 ottobre 2000, n. 419; C. Cost. 4 novembre 1999, n. 416; C. Cost. 27 novembre 2000, n. 525.

o attendere un atto con il quale l'Amministrazione recupera l'imposta che non è stata pagata perché il contribuente l'ha ritenuta applicata sulla base di una disposizione retroattiva o pagare e richiedere il rimborso e ricorrere al giudice in presenza di un rifiuto espresso o tacito dell'Amministrazione. Finalmente, davanti al giudice tributario il contribuente potrebbe rilevare l'illegittimità costituzionale della norma retroattiva, richiedendo al giudice di rimettere gli atti avanti la Corte Costituzionale. Dovrà attendere il giudizio della Corte, anche se il giudizio tributario resta sospeso. Si dilatano i tempi di giudizio e comunque si deve anticipare l'imposta nel caso di rimborso o si corre il rischio di anticiparla se il giudice tributario non sospende l'efficacia degli atti impugnati.

In molti delle audizioni effettuate durante i lavori della Commissione di studio sulle imposte societarie, si ritiene che per evitare il perpetuarsi delle violazioni dello Statuto per la parte relativa alla produzione normativa ed alla regolazione dei relativi effetti sarebbe necessario attribuirgli un ruolo sovraordinato rispetto all'ordinaria legislazione tributaria. In sostanza, si tratterebbe di dare una consistenza giuridica coerente all'affermazione del ruolo costituzionale dello Statuto contenuta nell'art. 1, che da sola, tuttavia, non può attribuire all'intero Statuto un ruolo sovraordinato. Un ruolo che potrebbe essere ottenuto anche senza la procedura di approvazione costituzionale, se si adottasse l'auspicata codificazione tributaria. In questo caso i principi contenuti nello Statuto, ed in particolare quelli che riguardano la produzione normativa e

regolano i relativi effetti – che sono apparsi i più disattesi dal Parlamento in questi anni di esperienza dello Statuto – potrebbero confluire in quella legge generale che dovrebbe contenere, nel progetto di codificazione che si auspica, le disposizioni preliminari al codice.

Una soluzione questa che, se pur di non facile e rapida attuazione, appare più lineare e coerente dell'altra che comporterebbe la procedura di approvazione prevista per le leggi costituzionali, affrontando i tempi ed i rischi derivanti dall'iter parlamentare. Per andare in questa direzione, bisognerebbe inoltre riconoscere che le violazioni del divieto di retroattività sono, solo nell'ambito tributario, così ricorrenti e ripetute da richiedere un presidio costituzionale esplicito che non si prevede per gli altri settori dell'ordinamento. Se così fosse, la costituzionalizzazione dello Statuto avrebbe inoltre l'effetto di rendere illegittimo ogni ricorso alla retroattività per esigenze di gettito, facendo perdere quell'attualità dell'imposizione che la Corte Costituzionale ha ormai stabilmente riconosciuto come carattere della capacità contributiva.

La soluzione più semplice e logica, dunque, appare quello di intervenire, tramite legge ordinaria, per modificare l'art. 1 del citato Statuto, richiedendo al Legislatore d'indicare espressamente ogni modifica o deroga. L'intento lodevole è quello di far assumere al legislatore la responsabilità di rendere esplicita, e quindi argomentata, ogni scelta che disattenda lo Statuto, rimarcandone quindi l'importanza di principi generali.

2.4 *L'importanza dell'interpretazione amministrativa nella garanzia di certezza e stabilità del sistema*

Nel corso delle audizioni di esperti e associazioni di categoria, la Commissione Biasco ha rilevato che il continuo mutamento della normativa genera incertezza nel contribuente, il quale teme che le disposizioni possano essere ulteriormente modificate, contraddette ed integrate senza alcuna visione sistematica.

Per riconquistare un rapporto fiduciario con i contribuenti, occorre che le necessarie variazioni da apportare alla disciplina dell'Ires siano effettuate in un quadro di intervento che preveda una precisa metodologia "*ancorata a riconoscibili e solidi fondamenti giuridici ed economici*".

Anche l'Amministrazione è stata ritenuta responsabile del perdurante stato d'incertezza in cui si trova la disciplina dell'Ires. Un aspetto, questo, delle più generali difficoltà applicative in cui si trova l'intero sistema tributario.

In tale ambito, svolge un ruolo primario l'interpretazione ufficiale fornita dall'Amministrazione finanziaria per il tramite di circolari, le quali producono effetti ben precisi attraverso i principi della tutela dell'affidamento e della buona fede e la conseguente non applicazione delle sanzioni¹⁶. Ciò comporta che chi agisce in buona fede diventa meritevole di protezione da parte dell'ordinamento giuridico, ponendosi al riparo da ogni iniziativa anche futura

¹⁶ Principi sanciti dall'articolo 10 dello Statuto dei diritti del contribuente.

dell'ufficio accertatore assunta in difformità dall'interpretazione fornita con la circolare.

A tal proposito, la Commissione ricorda che *"la responsabilità in questo caso dell'Amministrazione è duplice. Da un lato, essa deve rispettare il compito di assicurare l'imparzialità dell'azione di controllo e di accertamento, secondo il precetto costituzionale. Non può esporre quindi il contribuente ad adempimenti per l'applicazione e per la documentazione delle imposte che non siano previsti per legge e si rivelino quindi nuovi e possano essere anche gravosi... Dall'altro, deve essere consapevole che le circolari, grazie all'ampia diffusione, possono produrre effetti anche oltre i confini dell'Amministrazione. Sull'interpretazione in esse contenuta riposa infatti l'affidamento del contribuente che la soluzione sarà stabile e ad essa si adegueranno gli uffici. Un affidamento dei contribuenti oggi tutelato dalle variazioni interpretative quando si invoca la non applicazione delle sanzioni per obiettiva incertezza sull'applicazione della norma"*.

Alla luce di quanto rilevato, la Commissione auspica - anche sul fronte interpretativo - la valorizzazione, anche informale, del contributo delle associazioni di categoria e professionali; da un lato, ciò permetterebbe di recuperare un rapporto fiduciario con i contribuenti anche nel delicato settore dell'applicazione delle norme tributarie e non solo in quello della loro produzione.

L'attenzione si sposta poi sull'istituto dell'interpello, istituto che mira a rispondere, attualmente, a tre obiettivi: uno, quello di interpretare

correttamente le norme applicabili al caso concreto; l'altro, quello di dimostrare all'amministrazione finanziaria che sussistono le circostanze di fatto per fruire di un determinato regime fiscale; il terzo, infine, quello di disapplicare norme antielusive specifiche.

Sul punto, la Commissione ritiene che la predetta tripartizione vada mantenuta, in quanto le diverse funzioni svolte dagli interpelli non possono essere soddisfatte esclusivamente dall'interpello interpretativo, previsto dall'articolo 11 dello Statuto dei diritti del contribuente, ferma restando una più razionale applicazione per evitare che gli interpelli concorrano ad alimentare l'incertezza piuttosto che a diminuirla.

Con specifico riferimento all'interpello ordinario, la relativa funzione "è resa difficile per il contribuente proprio perché l'Amministrazione può escludere o ammettere l'interpello a seconda che la fattispecie corrisponda a quella sulla quale si riscontri prassi amministrativa".

E' proprio il regolamento d'esecuzione a prevedere che il riferimento alla prassi può essere indifferentemente alle circolari o alle risoluzioni e note ministeriali e che tale riferimento configuri necessariamente un profilo di inammissibilità. Tuttavia, mentre con riferimento alle circolari la valutazione compiuta dall'Amministrazione finanziaria in sede di ammissibilità dell'interpello è di riconducibilità del caso concreto prospettato all'interpretazione ufficiale delle norma generale e astratta già fornita, nel caso di risoluzioni e note ministeriali la valutazione compiuta consiste nell'utilizzare

un criterio applicativo e quindi di fatto, in quanto si ritiene simile oppure no il caso concreto prospettato rispetto a quello già risolto.

Ne consegue la difficoltà per il contribuente di poter, da un lato, decidere se il suo caso rientra o meno in quelli risolvibili o risolti in via amministrativa; dall'altro prevedere, con certezza, non solo l'esito dell'interpello, ma, addirittura, il giudizio di ammissibilità dell'amministrazione.

Di qui l'auspicio della Commissione che *"per rafforzare il consenso e garantirsi la fiducia del contribuente... l'Amministrazione dovrebbe... impegnarsi ad individuare ed a sviluppare nelle motivazioni dei propri giudizi, che dovranno essere effettive, le ragioni giuridiche e non semplicemente formali delle proprie interpretazioni, non importa che riguardino l'inammissibilità o l'esito dell'interpello. Offrire sempre la propria consulenza al contribuente nel caso d'inammissibilità indicando i precedenti della prassi che ritiene siano utilizzabili nel caso sottoposto. Assicurare la coerenza con i precedenti degli esiti della propria interpretazione, sia quando si tratti di decidere dell'inammissibilità di un interpello, sia quando si fornisca la soluzione al caso specifico"*.

Nel condividere le osservazioni della Commissione Biasco, va evidenziato che l'Agenzia delle Entrate già fornisce ordinariamente la propria consulenza al contribuente anche nei casi di inammissibilità dell'interpello previsti dall'articolo 3 del decreto ministeriale 26 aprile 2001, n. 209, ovvero qualora l'amministrazione finanziaria abbia compiutamente fornito la soluzione

interpretativa di fattispecie corrispondenti a quella prospettata dal contribuente, mediante circolare, risoluzione, istruzione o nota.

L'Agenzia ha dato disposizioni agli uffici precisando che le istanze inammissibili - ad eccezione dei casi in cui le stesse presentino profili di inammissibilità assoluta - vanno comunque trattate nel merito, evitando una rigida interpretazione formalistica del regolamento¹⁷. Ciò in quanto è intenzione dell'Agenzia fornire comunque l'interpretazione richiesta dal contribuente, evidenziando, però, i motivi che hanno determinato l'inammissibilità dell'istanza.

Infine, l'Agenzia è esonerata dal fornire la propria consulenza al contribuente - non procedendo quindi all'esame di merito della questione proposta - soltanto nei seguenti casi di inammissibilità assoluta:

- istanze di interpello non preventive riguardanti comportamenti già posti in essere dal contribuente oggetto di rilievo da parte degli uffici dell'Agenzia o della Guardia di finanza a seguito di attività di controllo sostanziale o formale;
- istanze di interpello che vengono presentate dai professionisti non muniti di procura conferita dal contribuente secondo le formalità stabilite all'articolo 63 del D.P.R. n. 600/1973;

¹⁷ Tale orientamento è stato assunto con le circolari n. 50 del 2001 e n. 23 del 2005.

- istanze di interpello presentate dal contribuente che, non condividendo l'interpretazione già fornita dall'Agenzia, ripropone lo stesso quesito chiedendo un riesame della problematica già trattata;
- istanze di interpello non sottoscritte e non regolarizzate dai contribuenti entro il termine di 30 giorni dal ricevimento dell'invito dell'ufficio.

La Commissione sottolinea la semplificazione della procedura relativa all'interpello antielusive che discende dalla sopraggiunta soppressione del Comitato antielusive previsto dall'articolo 21 della legge n. 413 del 1991.

Tuttavia, "ciò richiederà all'Amministrazione... di procedere ad un'ancora più attenta analisi degli elementi di fatto ed economici nella fase istruttoria dell'interpello; di verificare che questi sussistono operando secondo criteri di sicura imparzialità... e di assicurare sempre e comunque un esito all'interpello per evitare che ricadano sul contribuente le conseguenze pregiudizievoli del silenzio rifiuto".

La Commissione auspica, poi, che le predette - condivisibili - esigenze siano tenute ben presenti in sede di esercizio della delega contenuta nel disegno di legge atto della Camera n. 1762 volto al riordino delle diverse tipologie di interpello.

Circa la previsione di una nuova disposizione antielusive generale, prevista dal predetto disegno di legge, l'auspicio - anche questo condivisibile - è l'obbligo del contraddittorio con il contribuente, in modo da assicurare sempre equilibrio tra ragioni del fisco e le manifestazioni di autonomia privata.

Da ultimo, è sollecitata una riforma degli interpelli disapplicativi obbligatori, al fine di "evitare che la loro diffusione modifichi sostanzialmente natura e funzione dell'interpello", privilegiando ingiustificatamente la posizione dell'Amministrazione finanziaria, la quale potrà fondare e orientare l'attività di accertamento nei confronti dei contribuenti obbligati a rivolgersi a essa, senza possibilità di valutare preventivamente la convenienza a farlo.

2.5 La sanzionabilità penale dell'elusione fiscale: i pochi lumi della Commissione Biasco

Fra le molte tematiche affrontate dalla Commissione di studio sulla imposizione fiscale sulle società, figurano anche l'argomento dell'applicazione della norma antielusiva di cui all' art. 37 - bis del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, e quello della disciplina dei reati in materia di imposte dirette ed Iva come attualmente delineata dal D. Lgs. 10 marzo 2000, n. 74¹⁸.

I due temi, tuttavia, sono analizzati in maniera rigorosamente autonoma e senza che sia possibile intravedere se - fra le proposte elaborate - vi siano anche spunti in ordine alla possibile rilevanza criminale dell'elusione fiscale ai sensi del vigente assetto criminale tributario.

Esaminando il testo della relazione finale della Commissione Biasco, infatti, non è reperibile alcun accenno alla tematica delle conseguenze punitive

¹⁸ Argomento su cui, per una prima analisi, cfr. I. Caraccioli, "Tempi maturi per rivedere i reati tributari", in *Il Sole - 24 Ore* del 17 agosto 2007, pag. 19.

penali delle fattispecie elusive e, tuttavia, non è dato comprendere se questa carenza costituisca una mera dimenticanza ovvero se lo specifico argomento non sia stato affrontato deliberatamente perché ritenuto di scarso o nullo interesse.

Quale che sia lo specifico motivo di detta carenza illustrativa, però, bisogna considerare che l'argomento della criminalizzazione dell'elusione fiscale sia tutt'altro che un "non problema", come dimostrato anche da recenti interventi dottrinali che postulano in capo ai verificatori, che dovessero riscontrare una condotta a proprio giudizio conforme al dettato dell'art. 37-bis del D.P.R. n. 600/1973, l'ineludibile obbligo di indirizzare la *notitia criminis* all'Autorità giudiziaria¹⁹.

A ben considerare, quindi, l'assenza di indicazioni specifiche al riguardo da parte della Commissione Biasco risulta vieppiù anomala e ciò, in particolare, ove si consideri come, nel testo della relazione finale, in più punti emergano le preoccupazioni per i disagi che, a livello complessivo di sistema, possono derivare dall'incertezza circa l'ambito applicativo delle disposizioni accertative e sanzionatorie; appare difficile, infatti, individuare aspetti più perniciosi per la certezza del diritto di quelli connessi ai dubbi circa l'apprezzamento che una determinata condotta può suscitare nell'Amministrazione finanziaria che intenda vagliarne la potenzialità in termini di (in)debito vantaggio fiscale (circostanza che, come rilevato dalla stessa Commissione Biasco, genera una

¹⁹ Cfr. A. Nisi, "Elusione fiscale ed obbligo di denuncia della polizia giudiziaria", in *Corriere tributario* n. 32/2007, pagg. 2585 e seguenti.

diffusa sensazione di diffidenza nei confronti dell'ordinamento tributario nazionale e che, a torto o a ragione, è avvertita come elemento di instabilità nel processo decisionale concernente l'attuazione delle operazioni societarie di maggior rilievo).

Ancora più rilevante, tuttavia - nella prospettiva di chi debba giudicare l'opportunità di porre in essere una certa strategia imprenditoriale - è l'impossibilità di apprezzare in maniera adeguata le possibili implicazioni patologiche derivanti da una eventuale configurazione in chiave elusiva dell'operazione (o della sequenza di operazioni) prefigurata e cioè se l'eventuale applicazione dell'art. 37 - bis del D.P.R. n. 600/1973 alla fattispecie di interesse possa o meno esporre a conseguenze penalistiche.

È, perciò, in ragione della poca chiarezza che contraddistingue lo specifico argomento e dell'attenzione dimostrata verso i danni che in ambito tributario genera l'incertezza applicativa che ci si sarebbe potuti attendere dalla Commissione Biasco una riflessione (ancorché di natura preliminare) sulle implicazioni criminali dell'elusione fiscale.

Come evidenziato, invece, nella relazione finale, i due argomenti (revisione della disciplina antielusiva, da un lato, ed aggiornamento della normativa penale tributaria, dall'altro) vengono affrontati in maniera rigorosamente autonoma, di talché compete all'interprete cercare di trarre le fila dei ragionamenti condotti, così da comprendere quale possa essere, nell'assetto

prefigurato dalle riflessioni della Commissione, il futuro della (possibile) repressione penale del fenomeno dell'elusione fiscale.

Analizzando il contesto di riferimento della normativa, non sfugge la difficoltà in cui si trova il contribuente che - a fronte di una possibile contestazione in forza dell'art. 37 - bis del D.P.R. n. 600/1973 - sconta un duplice livello di incertezza.

In primo luogo, l'incertezza derivante dall'esatta identificazione dei confini interpretativi del fenomeno elusivo, i quali sono sovente sfuggenti e non facilmente individuabili *ex ante* e, comunque, tali da rendere sovente poco agevole l'individuazione del discrimen rispetto alla contigua fattispecie del lecito risparmio d'imposta; in seconda istanza, l'incertezza connessa alle possibili implicazioni penalistiche di una eventuale ricostruzione di una determinata sequenza procedurale nella prospettiva di cui all'art. 37 - bis del D.P.R. n. 600/1973 da parte dell'Amministrazione finanziaria.

Ebbene, a fronte di tale duplice livello d'incertezza - che, in ultima analisi, costituisce un disincentivo alle scelte d'investimento strategico e, quindi, incrementa lo stato d'instabilità del sistema Ires - quali le riflessioni compiute dalla Commissione Biasco?

In primo luogo, deve osservarsi come l'insieme delle riflessioni condotte dalla Commissione Biasco faccia emergere in maniera chiara un approccio alla materia penale tributaria sensibilmente differente da quello che - pure in modo

estremamente vago – era lecito desumere dalle indicazioni di cui alla Legge 7 aprile 2003, n. 80 (la legge delega della cosiddetta “riforma Tremonti”)²⁰.

Laddove quest'ultima prefigurava un'ulteriore contrazione dell'area dei reati tributari rispetto a quanto già risultante dall'opera di decriminalizzazione attuata con il D. Lgs. n. 74/2000, la Commissione Biasco invece – pur prendendo atto della circostanza che l'incertezza connessa all'applicazione delle sanzioni criminali in ambito fiscale “... preoccupa il contribuente onesto che vede messo in discussione il confine tra lecito ed illecito...” – ritiene che lo spettro operativo della disciplina penale tributaria possa essere modificato solo in maniera puntuale e ciò al fine di eliminare le più evidenti distonie emerse in sede applicativa²¹, garantendo, tuttavia, che il contesto sistematico di riferimento permanga sostanzialmente immutato.

In tal senso, sembrano deporre tanto l'indicazione di riconfigurare la soglia di punibilità in materia di imposta evasa prevista per la fattispecie delittuosa di dichiarazione infedele (attualmente fissata dall'art. 4 del D. Lgs. n. 74/2000 in € 103.291,38²²), quanto il suggerimento di escludere (se del caso

²⁰ Ci si riferisce, in particolare, alle indicazioni desumibili dall'art. 2 in tema di codificazione tributaria e, specificamente, al criterio direttivo di cui al comma 1, lettera m, secondo cui “la sanzione fiscale penale è applicata solo nei casi di frode e di effettivo e rilevante danno per l'erario”. Cfr. M. Di Siena, “Riforma del sistema fiscale: prime riflessioni sul futuro della disciplina penale-tributaria”, in *Il Fisco* n. 48/2003, fascicolo n. 1, pag. 7581.

²¹ Peraltro, che la recente tendenza legislativa sia per un ampliamento della sfera di criminalizzazione in ambito tributario piuttosto che per una contrazione dell'area delle violazioni penalmente sanzionate è dimostrato dalla recente introduzione nel novero dei delitti collaterali a quelli dichiarativi disciplinati dal D.Lgs. 74/2000 delle fattispecie di cui agli artt. 10-bis, 10-ter e 10-quater.

²² La soglia di punibilità prevista tanto dall'art. quanto dall'art. 4 del D.Lgs. n. 74/2000 è articolata, sotto il profilo strutturale, in maniera eterogenea essendo parametrata sia all'ammontare di imposta evasa sia alla base imponibile sottratta a tassazione. L'intervento

attraverso un intervento normativo di interpretazione autentica) “... la sanzionabilità di dichiarazioni in cui il maggior reddito sia imputabile alla diversa applicazione del principio di competenza economica”.

È evidente, quindi, come gli interventi prefigurati dalla Commissione Biasco costituiscano poco più che aggiustamenti di dettaglio riferibili ad un impianto generale a cui viene riconosciuta una sostanziale validità sia sotto il profilo repressivo sia in termini di efficacia preventiva.

Un evidente indizio di come, pur a fronte di talune necessità di adeguamento, la struttura del D. Lgs. n. 74/2000 sia giudicata sufficientemente adeguata rispetto alle finalità da perseguire in subjecta materia, sembra che sia rappresentato dalle specifiche considerazioni desumibili dalla relazione finale in tema di dichiarazione infedele ex art. 4 del D. Lgs. n. 74/2000.

In proposito, infatti, nel documento conclusivo della propria analisi, i commissari si esprimono nel senso di ritenere “... che le incertezze applicative per il reato di infedele dichiarazione, pur preoccupanti, non possono essere considerate così diffuse e ripetute da giustificare una drastica soluzione, ad esempio quella di abrogare la stessa ipotesi di reato di infedele dichiarazione [...] per limitare la sanzionabilità penale ai soli casi di frodolenzza”.

Ciò che maggiormente rileva, tuttavia, è come nella relazione si giudichi difficile un intervento normativo tale “... da escludere dal reato tutti i casi in cui

ipotizzato dalla Commissione Biasco è riferito esclusivamente all'elemento dell'imposta evasa e mirerebbe - se ben si intende - a prevedere una soglia variabile a seconda della dimensione economica del contribuente.

l'infedele dichiarazione sia imputabile a divergenze interpretative” e ciò in quanto “... la previsione sarebbe infatti troppo ampia e generica e potrebbe moltiplicare e non diminuire i casi d'incertezza sull'applicazione della sanzione”.

Se non si è fraintesa, quindi, quest'ultima considerazione mostra chiaramente come una delle opzioni punitive fondamentali della riforma del diritto penale tributario attuata con il D. Lgs. n. 74/2000 (vale a dire la scelta, in antitesi all'impostazione fatta propria dal precedente assetto di cui al D.L. 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla Legge 7 agosto 1982, n. 516²³, di non limitare l'area dell'intervento criminale alla sola alterazione dei fatti materiali ma di estenderla anche alle conseguenze dichiarative delle scelte interpretative del contribuente) sia considerata tuttora valida (e, quindi, non suscettibile di alcuna modifica)²⁴.

E ciò, a livello generale, è tutt'altro che irrilevante; a ben considerare, infatti, risulta evidente come l'opzione radicale di innovare l'attuale disciplina penale tributaria, escludendo dal suo ambito applicativo tutto ciò che rileva in termini di interpretazione della disciplina fiscale, non trovi, in ultima analisi, alcun accoglimento (neppure in misura parziale) nelle conclusioni della

²³ Cfr. A. Traversi-S. Gennai, *“I nuovi delitti tributari”*, Milano, 2000; V. Napoleoni, *“I fondamenti del nuovo diritto penale tributario”*, Milano, 2000.

²⁴ Questa riflessione della Commissione Biasco depone – seppure implicitamente – a favore della tesi interpretativa erariale (al proposito cfr. la circolare n. 114000 del 14 aprile 2000 del Comando generale della Guardia di Finanza, in *Il Fisco* n. 18/2000, pag. 6230, nonché la successiva circolare n. 154/E del 4 agosto 2000 dell'Agenzia delle Entrate, in *Il Fisco* n. 32/2000, pag. 10065), secondo cui la nozione di elementi passivi fittizi caratterizzante l'elemento materiale di talune delle fattispecie criminose previste dal D.Lgs. n. 74/2000 non esclude tout court dall'alveo del penalmente sanzionabile le condotte che presuppongono la esposizione di componenti negativi della base imponibile semplicemente indeducibili (e non, quindi, inesistenti sotto il profilo fattuale).

Commissione Biasco. E siffatta circostanza - ai fini del problema in esame e, cioè, della possibile criminalizzazione dell'elusione fiscale in base al D. Lgs. 74/2000 - riveste un'importanza tutt'altro che trascurabile.

Volendo formulare una riflessione conclusiva, è opinione comune il ritenere che, in tema di conseguenze sanzionatorie dell'elusione, la Commissione Biasco ha perso l'occasione per fare chiarezza, non avendo fornito elementi per superare l'impasse che si è creato in materia.

Appare, dunque, veramente anomalo (e, per certi versi, poco giustificato) che la Commissione - la quale ha pure dedicato nella propria relazione ampio spazio alle esigenze di chiarezza e stabilità del sistema tributario - non abbia trovato modo di intervenire (ove pure in termini non risolutivi) su di un tema che, forse, riguarda principalmente i contribuenti più sofisticati, ma che, senz'altro, continua a rappresentare un punto sensibile ed insoluto dell'attuale disciplina penale tributaria e che alimenta il permanere di un (non auspicabile) stato di incertezza.

CAPITOLO 3: L'IMPATTO DEI PRINCIPI CONTABILI INTERNAZIONALI (IAS/IFRS) SULLA DETERMINAZIONE DEL REDDITO D'IMPRESA

3.1 Il percorso storico: il disinquinamento fiscale del bilancio d'esercizio

Fino a poco tempo fa l'inserimento di poste giustificate da motivazioni fiscali all'interno del bilancio d'esercizio era una prassi ricorrente. L'operazione interferiva sui contenuti economico - aziendali del bilancio ed era intesa come una forma d'inquinamento fiscale del bilancio stesso.

L'ordinamento tributario e quello civilistico rappresentano sistemi distinti; i criteri ed i principi di ciascun ambito giuridico rispondono ad esigenze proprie ed, in particolare, i risultati che tali differenti sistemi esprimono sono del tutto peculiari: il risultato civilistico, infatti, informa circa l'andamento economico, finanziario e patrimoniale di un'impresa, mentre il risultato tributario rappresenta la base imponibile in relazione alla quale un soggetto deve adempiere la propria obbligazione tributaria nei confronti dell'Amministrazione Finanziaria. Per questo motivo, i dati civilistici e quelli fiscali dovrebbero percorrere "binari" distinti e, dunque, essere indipendenti.

Nel nostro ordinamento tale separazione non ha mai incontrato i favori del Legislatore. Fino ad oggi, infatti, l'ordinamento italiano ha costantemente accettato il legame tra bilancio civile e dichiarazione del risultato fiscale di

società ed imprese, tanto che si è andato consolidando nel tempo un principio di dipendenza della determinazione dell'imponibile fiscale dal bilancio d'esercizio.

La scelta operata dal legislatore tributario di prendere a base del reddito imponibile il risultato d'esercizio ha portato, dunque, la legislazione civilistica e quella fiscale a sovrapporsi tra loro, stante le diverse finalità perseguite dalle stesse.

Obiettivo delle norme civilistiche è, infatti, la tutela dei terzi, dei creditori e degli investitori, attuata mediante la conservazione del capitale sociale; l'obiettivo delle norme fiscali è invece legato alla tutela dell'Erario massimizzando, al tempo stesso, il prelievo in capo al contribuente.

Tali divergenze di finalità hanno portato i due ordinamenti ad elaborare diversi criteri di valutazioni. Basti ricordare, ad esempio, che secondo il principio civilistico della prudenza, i componenti negativi di reddito devono rilevarsi anche se solo presunti, quindi non necessariamente certi e/o quantificabili attraverso una semplice stima, mentre, in sede di determinazione del reddito imponibile, l'art. 75 del D.P.R. n. 917/1986 (trasfuso, con modificazioni, nell'art. 109 del TUIR, di cui tratteremo in seguito) richiede che, qualora i componenti positivi e negativi di reddito siano incerti nell'esistenza o non obiettivamente determinabili nell'ammontare, vengano computati nell'esercizio in cui tali condizioni si verificheranno, vale a dire nel momento in cui saranno certi nell'*an* e nel *quantum*.

Inoltre, nel caso in cui i costi non siano inerenti, quindi non correlati con i ricavi, o non imputati a conto economico, gli stessi non sono deducibili. Di contro i componenti positivi di reddito, ancorché non imputati a conto economico, sono ugualmente attratti a tassazione²⁵.

Nonostante tali divergenze, il collegamento tra il risultato civilistico e quello tributario è stato costantemente presente nel nostro ordinamento ed ha rappresentato, in qualche modo, l'origine delle interferenze fiscali nel bilancio d'esercizio civilistico.

Peraltro, nel D.P.R. del 29 settembre 1973, n. 597, e, soprattutto, nel TUIR del 1986, il principio di dipendenza fu, oltre che riconosciuto, anche sviluppato e, in qualche modo, "rovesciato". Infatti, l'art. 74 del D.P.R. n. 597, stabiliva, al suo comma terzo, che i costi e gli oneri non erano ammessi in deduzione se non imputati al conto dei profitti e delle perdite allegato alla dichiarazione. In tal modo veniva legittimato apertamente un inquinamento fiscale del bilancio.

Anche il TUIR del 1986 ammise il principio di dipendenza del risultato civilistico da quello fiscale (dalla Dottrina definito "*dipendenza rovesciata*"): infatti, l'art. 75 del D.P.R. n. 917 del 1986 prescriveva, al comma 4, che le spese e gli altri componenti negativi di reddito non potevano essere dedotti se e nella misura in cui non risultassero imputati al conto dei profitti e delle perdite relativo all'esercizio di competenza.

²⁵ P. Palma, "L'eliminazione delle interferenze fiscali nel bilancio d'esercizio", in *Il Fisco* n. 9, 2004.

Il Testo Unico del 1986, quindi, non mutò il principio secondo cui una posta negativa di reddito poteva essere portata in deduzione dal contribuente solamente se iscritta nel conto economico, cioè nel bilancio: in tal modo, questo risultava subordinato ad esigenze di carattere fiscale.

Evidentemente, in un tale contesto normativo veniva offerta al redattore del bilancio la possibilità di inquinare tale documento con poste di natura esclusivamente tributaria, cioè tutt'altro che civilistico - economica, al solo fine di ottenere una riduzione dell'importo della propria base imponibile.

In questa situazione era inevitabilmente compromessa la veridicità del dato risultante dal bilancio: infatti, il risultato civilistico che emergeva appariva in qualche modo falsato dalla rilevanza di voci fiscali nel conto economico.

Ciò, in particolare, conduceva ad un risultato di gestione minore rispetto a quello che l'impresa avrebbe conseguito senza il transito nel conto economico di voci di natura esclusivamente fiscale, proprio perché tali poste rappresentavano importi da sottrarre al valore della produzione, e determinavano una (più o meno) significativa riduzione dell'utile societario o, viceversa, un aumento della perdita risultante dal bilancio.

L'inopportunità di tale situazione, peraltro, aveva come conseguenza il pregiudizio all'immagine sul mercato dell'impresa, che, per effetto della rilevanza nel conto economico di voci negative di natura non civilistica, ma fiscale, realizzava risultati meno floridi; questo incideva irrimediabilmente sulle

scelte degli investitori che, di norma, nell'impostare le proprie strategie finanziarie danno notevole importanza ai risultati di gestione delle società.

Tutto ciò ha indotto il Legislatore a studiare efficaci rimedi contro le interferenze fiscali nel bilancio d'esercizio ed a contrastare, quindi, il fenomeno dell'inquinamento fiscale²⁶.

Il Legislatore italiano, in un primo momento, ritenne opportuno risolvere questa delicata situazione creando un'apposita area fiscale all'interno del conto economico del bilancio d'esercizio: la cosiddetta "*appendice fiscale*", ovvero un'area che avrebbe dovuto accogliere tutte le poste di natura esclusivamente tributaria, il cui transito al conto economico del bilancio fosse stato richiesto dal TUIR. In altri termini, si trattava di un ambito in cui far confluire elementi che non avevano origine e natura propriamente civilistiche.

Prevalsero, tuttavia, immediatamente le critiche sull'inadeguatezza dello strumento, non essendo altro che una soluzione di mero compromesso tra i due sistemi normativi (quello civilistico e quello tributario). In particolare, attraverso l'appendice fiscale sembravano legittimate le interferenze di natura tributaria nel bilancio, e, dunque, il problema dell'inquinamento fiscale anziché essere contrastato veniva, paradossalmente, favorito, essendo ammesso dal Legislatore il transito di poste non civilistiche all'interno del conto economico.

²⁶ Si veda in tal senso: P. Moretti, "*Le interferenze fiscali nel bilancio d'esercizio*", in *Corriere Tributario*, n. 5, 2005.

Emerse dunque la convinzione che fosse giunto il momento di porre definitivamente fine all'inquinamento fiscale del bilancio civilistico, senza, peraltro, pregiudicare gli interessi delle imprese, in quanto esse dovevano ancora avere la possibilità di dedurre dal proprio reddito imponibile i costi affrontati durante l'esercizio.

Con il D. Lgs. n. 6 del 17 gennaio 2003, il Legislatore soppresse definitivamente il comma secondo dell'articolo 2426 del Codice Civile, che ammetteva la menzione delle rettifiche di valore e degli accantonamenti di natura esclusivamente tributaria²⁷: la Riforma societaria ha restituito al bilancio l'originaria funzione di documento che, redatto secondo criteri civilistici, deve permettere esclusivamente la lettura patrimoniale, economica e finanziaria dell'impresa.

Il fatto che con la soppressione del comma 2 dell'articolo 2426 del Codice Civile il redattore del bilancio non avesse più la facoltà di imputare a conto economico poste di carattere esclusivamente tributario non doveva significare in alcun modo per le imprese la perdita del diritto alla deduzione degli elementi negativi di reddito. In tal senso il D. Lgs. n. 344 del 12 dicembre 2003 fornì una nuova formulazione dell'art. 109 del TUIR, ammettendo che i componenti

²⁷ In base al comma 2 dell'articolo 2426, veniva "consentito effettuare rettifiche di valore ed accantonamenti esclusivamente in applicazione di norme tributarie", prevedendo obbligatoriamente che nella nota integrativa fossero indicati "i motivi delle rettifiche di valore e degli accantonamenti eseguiti esclusivamente in applicazione di norme tributarie ed i relativi importi, appositamente evidenziati rispetto all'ammontare complessivo delle rettifiche e degli accantonamenti risultanti dalle apposite voci del conto economico". In tal modo il contribuente poteva scegliere di riportare o meno nel proprio bilancio civilistico le voci con rilevanza esclusivamente tributaria: è evidente come il problema dell'inquinamento fiscale del bilancio fosse legittimato ed alimentato.

negativi di natura tributaria potessero essere dedotti dalla base imponibile in via extracontabile, cioè indipendentemente dal transito nel conto economico del bilancio d'esercizio. Le poste di natura fiscale erano deducibili se in un apposito prospetto della dichiarazione dei redditi (il "Quadro EC") fosse stato indicato il loro importo²⁸ (la sua abrogazione è stata prevista però dalla legge Finanziaria 2008, di cui parleremo a breve).

Il regime di *"doppio binario"* così introdotto dalla Riforma fiscale attraverso il riconoscimento della deducibilità in via extracontabile di ammortamenti, altre rettifiche di valore ed accantonamenti esclusivamente fiscali, non può, tuttavia, essere definito "puro", ma solo "parziale".

Infatti, è stato mantenuto, come caposaldo del nuovo modello di tassazione delle imprese, il fondamentale principio della dipendenza parziale del reddito imponibile dalle risultanze contabili, dal momento che il TUIR, ricalcando il disposto del "vecchio" articolo 52, prevede che il reddito complessivo sia determinato apportando al risultato del conto economico le variazioni - in aumento o in diminuzione - prescritte dal TUIR.

In sostanza, la Riforma non ha ammesso un doppio binario totale, o puro, in base al quale l'imponibile fiscale risulti totalmente svincolato dalle risultanze civilistiche.

²⁸ Il D.Lgs. n. 38/2005 ha poi modificato l'art. 109, comma 4, lettera b), del Tuir, prevedendo la possibilità di dedurre integralmente i canoni di leasing corrisposti nell'esercizio, anche per la parte che eccede i costi imputati al conto economico a titolo di ammortamenti ed interessi passivi. In seguito il D. Lgs. 4 luglio 2006, n. 223 ha esteso la gestione extracontabile anche agli oneri pluriennali.

3.2 L'avvento dei principi contabili internazionali

Questa sorta di doppio binario all'italiana, basato principalmente sul "principio di derivazione" è stato ulteriormente complicato con l'introduzione degli *International Accounting Standards* (Ias) o, secondo la nuova denominazione, *International Financial Reporting Standards* (Ifrs), ovvero i principi contabili internazionali.

A partire dal bilancio d'esercizio chiuso o in corso al 31/12/2006 e dal bilancio consolidato chiuso o in corso al 31/12/2005, le società commerciali aventi determinate caratteristiche ed espletanti determinate attività (come si rappresenterà in dettaglio in seguito) sono obbligate ad adeguarsi ai richiamati principi contabili, in ottemperanza alla normativa di emanazione comunitaria, recepita dalla legislazione nazionale.

Il nostro fine è quello di ripercorrere innanzitutto, in modo sintetico, il quadro normativo e l'ambito di applicazione degli Ias/Ifrs, per poi rappresentare i riflessi fiscali di tale applicazione e le potenziali criticità alla stessa connesse, alla luce anche delle considerazioni riportate nella relazione della Commissione Biasco.

In merito deve ricordarsi che l'introduzione dei principi contabili internazionali è avvenuta con l'adozione, da parte del Parlamento e del Consiglio Europeo, del Regolamento (CE) 19 luglio 2002, n. 1606/2002, che ha sostanzialmente imposto, per i bilanci consolidati delle società quotate, la loro

applicazione concedendo poi la facoltà di estendere tali regole contabili anche agli altri soggetti, sia per quanto concerne il bilancio d'esercizio che il bilancio consolidato²⁹.

In Italia, si è provveduto a dare attuazione al citato Regolamento n. 1606/2002 mediante il D. Lgs. 28 febbraio 2005, il quale ha esteso notevolmente l'applicazione dei principi contabili internazionali, prevedendo l'obbligo degli Ias, oltre che per il bilancio consolidato delle società quotate, anche per:

- il bilancio d'esercizio di società quotate in mercati regolamentati;
- il bilancio d'esercizio e consolidato di società aventi strumenti finanziari diffusi presso il pubblico;
- il bilancio d'esercizio e consolidato di banche e degli intermediari finanziari;
- il bilancio consolidato delle imprese di assicurazione. Se queste sono quotate e non redigono il bilancio consolidato, l'obbligo vale per il bilancio d'esercizio.

Inoltre hanno la facoltà di utilizzare gli Ias, in Italia, anche le società non quotate purché non redigano il bilancio in forma abbreviata.

²⁹ In particolare, il Regolamento ha previsto che:

- a partire dall'esercizio avente inizio il 1° gennaio 2005, i bilanci consolidati delle società i cui titoli sono negoziati in un mercato regolamentato devono essere conformi ai principi contabili internazionali;
- il legislatore nazionale può prescrivere l'adozione dei principi contabili internazionali anche per i bilanci d'esercizio annuali e per società anche diverse da quelle quotate.

L'adozione di un doppio binario volto a ricollegare il risultato civilistico all'imponibile fiscale si complica certamente con l'evento degli Ias/Ifrs nel momento in cui, naturalmente, tali principi trovano applicazione nel bilancio d'esercizio, unico bilancio valevole ai fini della determinazione di un risultato di partenza utile per la determinazione del reddito imponibile.

Le maggiori complicazioni sono principalmente dovute al fatto che i Principi contabili internazionali sono principi a carattere squisitamente gestionale che, nel cercare al massimo di evidenziare la realtà aziendale e le sue performance, avvalendosi spesso di calcoli finanziari, non possono che divergere in maggior misura, rispetto alle attuali disposizioni del nostro codice civile, dalle norme fiscali sulla determinazione del reddito d'impresa.

Prima di entrare nello specifico dell'analisi e delle proposte in merito alla struttura dell'imposizione Ires, è indispensabile dunque inquadrare le ripercussioni che la riforma della disciplina del bilancio d'esercizio avvenuta con l'introduzione degli Ias/Ifrs può produrre sulla base imponibile dei soggetti interessati.

Come è noto, l'applicazione degli Ias comporta l'esposizione nel bilancio di esercizio anche di utili "potenziali", non ancora effettivamente realizzati (per effetto della rappresentazione di una parte significativa dei cespiti patrimoniali al loro valore di mercato, al c.d. *fair value*) e, soprattutto, di componenti economiche misurate in funzione non degli atti negoziali e della funzione economico sociale loro attribuita dalla legge civile, bensì con il nuovo criterio

della prevalenza della sostanza sulla forma; criterio che comporta, ad esempio, che beni giuridicamente ceduti rimangano iscritti nel bilancio del cedente, nel caso in cui la cessione non abbia realizzato il trasferimento sostanziale dei rischi e dei benefici connessi alla proprietà del bene, oppure che beni in leasing vengano iscritti nel bilancio dall'utilizzatore come beni i proprietà, ecc.

Dall'applicazione degli Ias scaturisce, quindi, un bilancio particolare, volto a fornire informazioni utili (ed omogenee) agli investitori finanziari sulla capacità di reddito delle imprese e, di riflesso, sulle remuneratività e rischiosità dell'investimento partecipativo.

Al contrario, il bilancio redatto con i criteri tradizionali del codice civile è volto - più che a informare sulle performances potenziali dell'impresa - a rappresentare, a consuntivo, i profitti e le perdite di gestione effettivamente realizzate, nell'ottica di misurare gli anzidetti risultati gestionali con prudenza (ne sono espressione il principio del costo storico, quale limite al valore di iscrizione dei beni e l'obbligo di rilevazione degli oneri anche se solo probabili, in contrapposizione all'imputazione dei profitti solo se effettivamente realizzati) ed allo scopo, più in generale, di salvaguardare l'integrità del capitale sociale ed, in definitiva, di tutelare sia i terzi - creditori, sia i soci.

È indubbio come, tutto questo, se correttamente applicato, può dare un rilevante aiuto nell'assumere decisioni economiche e finanziarie; ma l'applicazione pratica dei Principi contabili internazionali non è certamente semplice.

Le variazioni dovute all'applicazione del fair value sono, a volte, in relazione alle poste cui possono riferirsi, imputate nel conto economico e, pertanto, in questo caso, partecipano alla formazione del risultato economico dell'esercizio; altre volte, invece, influiscono direttamente sul patrimonio netto.

Pertanto se, come regola generale, il reddito d'impresa è determinato apportando all'utile o alla perdita risultante dal conto economico, le variazioni in aumento ed in diminuzione conseguenti all'applicazione delle disposizioni contenute nel Tuir, per le società che hanno adottato gli Ias occorre anche tener conto dei componenti che, eventualmente, sono stati imputati direttamente a patrimonio netto (evitando così disparità di trattamento con gli operatori che ancora non utilizzano i principi contabili internazionali).

Dispone infatti l'art. 83 del Tuir che i soggetti che adottano i Principi contabili internazionali per la redazione del bilancio d'esercizio devono integrare il risultato civilistico (variazioni in aumento o in diminuzione) con i componenti che, per effetto di tali Principi, sono imputati direttamente a patrimonio netto.

L'uso di tali principi, proprio per le loro particolarità rende più difficile la gestione della correlazione del risultato civilistico rispetto alla determinazione del reddito imponibile.

L'applicazione del fair value, le regole particolari dettate dello IAS 39 sugli strumenti finanziari, i calcoli finanziari attuariali che guidano alcuni criteri di valutazione sono così tutti elementi che complicano ulteriormente la gestione

extracontabile dei correlati aspetti fiscali soprattutto quando applicati ad operazioni straordinarie ulteriormente regolate da leggi speciali, tipico esempio le operazioni di cartolarizzazione dei crediti.

Il problema principale che va sciolto, dunque, attiene al rapporto fra tale bilancio "Ias" e le regole di determinazione dell'imponibile fiscale ed, in particolare, se il "principio di derivazione" (del bilancio fiscale da quello civilistico) resti ancora valido ed eventualmente con quali criteri³⁰.

3.3 Aspetti controversi della situazione di fatto

La prima questione centrale nella tassazione Ires che la relazione finale della Commissione Biasco affronta è appunto quella dell'impatto degli Ias sulla determinazione del reddito d'impresa.

Abbiamo visto come la questione nasce dalla combinazione di due fattori, uno operante sul versante contabile ed uno operante su quello tributario. In ambito contabile, l'introduzione, con il citato D. Lgs. 38/2005,

³⁰ Va detto che il problema di trovare una modalità di rapporto tra bilancio "Ias" e le regole di determinazione dell'imponibile fiscale si pone in quanto, unica tra i grandi paesi europei, l'Italia ha previsto l'applicazione, in linea generale, con il D. Lgs n. 38 del 2005, del bilancio redatto secondo i principi Ias anche al bilancio individuale e non solo a quello consolidato che era previsto come obbligatorio dal regolamento comunitario. Ne è, conseguentemente, seguito il riconoscimento civilistico del bilancio redatto con i criteri Ias. Il problema non si pone o si pone in termini molto meno complessi nei principali paesi europei che si sono limitati ad applicare il bilancio redatto secondo i principi Ias al solo consolidato così come loro imposto dal regolamento comunitario. Il bilancio consolidato, non ha valenza civilistica, ma solo finalità informative. Così i bilanci delle società individuali possono continuare ad essere redatti secondo regole tradizionali.

dell'obbligo per alcune categorie di società, della facoltà per altre, di redigere i bilanci d'esercizio secondo i principi Ias/Ifrs, anziché secondo quelli nazionali e le disposizioni del codice civile. In ambito tributario, il nesso di derivazione, che come visto unisce il reddito d'impresa al risultato d'esercizio.

E' pur vero che l'ordinamento italiano, senza rinunciare a questo legame, ha da tempo imboccato la via della dissociazione fra reddito imponibile risultato d'esercizio, modulando una rete di variazioni in aumento ed in diminuzione al risultato d'esercizio sempre più fitta, nella quale ora affiora l'esigenza di assicurare la certezza del rapporto tributario, ora quella d'impedire l'inquinamento dei bilanci, ora quella di proteggere la base imponibile da manovre elusive od evasive, ora, semplicemente, quella d'incrementare il gettito del tributo. E che questo processo ha indubbiamente munito detta rete di un'estensione e di una flessibilità tanto ampie da rendere la disciplina relativa alla determinazione del primo in buona parte insensibile ai cambiamenti che interessano quella relativa alla determinazione del secondo.

Poiché, tuttavia, la rete in questione è stata tessuta con riferimento a risultati d'esercizio ottenuti applicando i principi contabili nazionali, pressoché inevitabile si profila una sua revisione alla luce dei risultati ottenuti applicando i principi internazionali, per verificare l'esigenza - o anche soltanto l'opportunità - di emendarla o integrarla.

Gli aggiustamenti operati in questa prospettiva alla normativa sulla determinazione del reddito d'impresa con il citato D. Lgs. n. 38/2005 sono ben

presto apparsi, per numero e portata, chiaramente insufficienti a dirimere i problemi applicativi sollevati dal nuovo assetto. Di più, la fedeltà di questa normativa al modello del reddito realizzato, offerto dai principi contabili nazionali, nonché il suo legame alle forme giuridiche, ha altrettanto presto reso evidente come il passaggio dal risultato d'esercizio al reddito d'impresa si configuri, per le società che utilizzano i principi contabili internazionali, assai più lungo e complesso di quello richiesto alle società che adottano i principi nazionali. Gli Ias/Ifrs sviluppano, infatti, il modello del reddito maturato e postulato la prevalenza della sostanza economica sulla forma giuridica.

Alla Commissione sono state presentate posizioni diverse (e, a volte, opposte) riguardo al rapporto tra bilancio Ias e "bilancio fiscale". Il panorama dei giudizi è ulteriormente complicato dalla fluidità delle posizioni, che in questa delicata materia si prestano a continue revisioni col procedere dell'approfondimento delle varie problematiche tecniche, anche alla luce della prassi che si va via sviluppando.

Della necessità di un "binario unico", si sono fatte interpreti le associazioni degli istituti finanziari, in particolare delle banche, sollecitando una rapida transizione, per le società obbligate all'applicazione dei principi contabili internazionali (o, per lo meno alle sole banche) verso la collocazione del bilancio Ias come punto di riferimento anche a fini fiscali, sulla base di un accentuato "principio di derivazione": della derivazione, cioè, del reddito imponibile dal risultato di bilancio, con applicazione di limitate variazioni qualora ciò si renda

necessario (ad esempio, per evitare la doppia imposizione dei dividendi concorrenti a formare l'utile dell'impresa partecipata o per specifici motivi di ordine tributario).

Non mancano all'opposto coloro che sollecitano un "doppio binario", attribuendo al bilancio fiscale una propria autonomia che recida il vincolo con i dati del bilancio civilistico e, segnatamente, con quello redatto con gli Ias.

Molti degli auditi propendono, invece, per il mantenimento del principio di derivazione tanto per le imprese che adottano il bilancio tradizionale, quanto per quelle che adottano gli Ias, ma obbligando queste ultime a neutralizzare, quanto più possibile, le rappresentazioni contabili ispirate agli Ias che si diversificano da quelle del bilancio redatto con i criteri tradizionali.

Vi è, infine, chi si augura che possa essere ripensata la scelta dell'applicazione degli Ias ai bilanci di esercizio individuali, tenuto conto delle difficoltà applicative che questi principi comportano non solo ai fini fiscali ma anche, e prioritariamente, ai fini civilistici, in considerazione della non chiara compatibilità di essi con le finalità del bilancio (che, come detto, non serve solo ad informare ma anche a determinare gli utili distribuibili, salvaguardando l'integrità del capitale).

Le vie percorribili sono di fatto quelle che, con buone ragioni e centrate talvolta sugli aspetti negativi delle alternative, sono state rappresentate alla Commissione. Questa si è trovata a scegliere fra vie nessuna delle quali si presenta ottimale nel rapporto tra semplificazione degli adempimenti dei

contribuenti, da un lato, e certezza e stabilità dei risultati contabili su cui basare l'applicazione dell'Ires ed effettività del prelievo, dall'altro. Ha dovuto valutare quale delle diverse vie incorpori minori inconvenienti, fermo restando che molti ne rimarranno comunque.

3.4 Le soluzioni respinte: il binario unico ed il doppio binario

Nell'esaminare la questione, la Commissione Biasco anzitutto scarta le due ipotesi di riforma maggiormente radicali prospettabili, e cioè l'ipotesi del cosiddetto "binario unico" e quella del cosiddetto "doppio binario".

L'ipotesi del binario unico prevede l'identificazione del reddito d'impresa nel risultato d'esercizio. Un nesso di derivazione del tutto rigido, quindi, non temperato da variazioni.

Per la Commissione questo approccio *"potrebbe portare ad un'eccessiva volatilità del risultato imponibile"* stante il rilievo che nei principi contabili internazionali hanno i plusvalori ed i minusvalori meramente maturati; produrrebbe inoltre *"un mutamento dell'attività di controllo dell'Amministrazione finanziaria"*, in quanto la stessa, per verificare l'esatto adempimento dell'obbligazione d'imposta, sarebbe tenuta a controllare l'osservanza dei suddetti principi contabili.

Gran parte della dottrina è concorde con la valutazione espressa dalla Commissione. Anzitutto, la sistematica inclusione nell'imponibile dei plusvalori e minusvalori meramente maturati risulta inopportuna, sotto più profili: perché, essendo la loro quantificazione frutto di stime, spesso assai complesse, fomenterebbe la litigiosità fra fisco e contribuenti, e sacrificerebbe il valore della certezza del rapporto tributario; perché, trattandosi di elementi volatili, suscettibili così di ampliarsi come di contrarsi – e persino di trasformarsi gli uni negli altri – da una parte, e guardato il punto di vista del fisco, pregiudicherebbe il valore della stabilità degli imponibili (e quindi del gettito tributario), dall'altra, e guardato il punto di vista dei contribuenti, imporrebbe un ampliamento delle possibilità di compensazione delle perdite fiscalmente riconosciute, con riporto, oltre che in avanti, anche all'indietro; infine perché, nel caso di plusvalori, non si abbinerebbe alla disponibilità, da parte dei soggetti passivi, della liquidità richiesta per fronteggiare la relativa obbligazione tributaria.

Peraltro, poiché la gran parte di detti plusvalori e minusvalori meramente maturati sono imputati direttamente allo stato patrimoniale, il rischio vero dell'impostazione considerata non è quello della loro sistematica inclusione nel reddito d'impresa, ma quello della loro sistematica esclusione, difettando, tanto nell'esercizio in cui vengono maturati quanto in quello della realizzazione, il transito dal conto economico.

E' stato evidenziato come il concorso alla formazione del reddito d'impresa di plusvalori e minusvalori meramente maturati inevitabilmente gonfierebbe il contenzioso tributario, in contrasto con l'esigenza di certezza del rapporto tributario che attualmente impronta gran parte delle norme sulla determinazione del reddito d'impresa.

In effetti, la soluzione in esame, implicando un rinvio integrale alle regole contabili, è in generale scarsamente conciliabile con detta esigenza, se si osserva, come evidenziato dalla Commissione, che molti valori di bilancio sono, nei principi contabili internazionali, basati su *“modelli matematici, regole statistiche, valutazioni probabilistiche, tecniche attuariali”*, o si riflette sulle difficoltà connesse all'utilizzo del criterio della prevalenza della sostanza sulla forma.

La certezza del rapporto tributario non è peraltro l'unico interesse che è valorizzato dal meccanismo delle variazioni al risultato del conto economico. La soppressione di detto meccanismo significherebbe obliare detti interessi, effetto che, non solo è assai difficile da immaginare sul piano pratico per le resistenze che invariabilmente incontrano i tentativi di abbandonare assetti collaudati, ma probabilmente neppure è auspicabile sul piano teorico, nella misura in cui le variazioni possano essere giudicate ragionevoli, in quanto riflettono interessi meritevoli di protezione da parte della legislazione tributaria e ricorre una proporzionalità fra mezzo e fine.

L'ipotesi, come detto ad inizio paragrafo, del cosiddetto "doppio binario" prevede che il reddito d'impresa sia calcolato in modo autonomo rispetto al risultato d'esercizio, dunque senza nesso di derivazione.

Per la Commissione questa soluzione esporrebbe *"i contribuenti ad una determinazione dell'imponibile sulla base di scelte che di volta in volta sarebbero rimesse al legislatore senza alcun aggancio a quei criteri economici elaborati dalla dottrina contabile per individuare la cosiddetta ricchezza novella, che fino ad oggi sono stati la maggiore garanzia della obiettività dell'imposizione"*.

Parte della dottrina non condivide questa impostazione, benché rifletta una preoccupazione diffusa. Si contesta infatti che sebbene l'aggancio al risultato d'esercizio assicuri all'imposta una base economica attendibile, perché formata in via analitica, secondo le indicazioni fornite dalle scienze economiche, il reddito quale nozione economica, sfugge però ad una definizione univoca, dipendendo questa - in buona parte - dalla funzione assegnata alla rilevazione del dato, come ben dimostra ad esempio, il confronto fra il conteggio secondo i principi contabili nazionali e quelli internazionali.

L'esigenza di un collegamento fra prelievo tributario ed effettiva capacità contributiva non passa perciò necessariamente attraverso l'identificazione dell'imponibile con il risultato d'esercizio, ben potendo accadere che quest'ultimo segua un modello di reddito e l'imponibile ne segua un altro.

Più della fedeltà al modello utilizzato nel calcolo del risultato d'esercizio, conta che il modello adottato nel calcolo dell'imponibile sia ragionevole; rifletta,

pertanto, uno dei modelli elaborati da dette scienze e lo declini in modo coerente nelle sue componenti, in armonia con quei valori che devono informare la disciplina del prelievo tributario (riparto secondo capacità contributiva, da un lato, semplificazione, certezza neutralità, assenza di salti d'imposta o di doppi imposizioni, contrasto all'evasione o all'elusione ecc., dall'altro).

L'opzione per il sistema del doppio binario, da associare all'inserimento nella normativa sul reddito d'impresa di una norma di chiusura, che disponga la sua integrazione per i proventi e gli oneri atipici, mediante rinvio alla disciplina relativa al bilancio d'esercizio, non abbasserebbe pertanto il livello di tutela offerto, all'interesse dei contribuenti per una giusta imposta, da un sistema che, come quello attuale, assuma il risultato del conto economico come punto di partenza del calcolo del reddito d'impresa.

In realtà, per gli elementi di reddito fiscalmente tipici, la tutela di questo interesse si risolve - in entrambi i modelli presi ad esame - esclusivamente all'interno della normativa tributaria, che individua tempi, modi e forme del loro concorso alla determinazione del reddito d'impresa, senza richiedere la cooperazione della normativa sul bilancio d'esercizio, e si concretizza nell'esigenza di un razionale fondamento a tale disciplina.

Per quelli fiscalmente atipici detta tutela si risolve invece, parimenti in entrambi i modelli, nel collegamento con la normativa del bilancio d'esercizio, alla quale tempi, modi e forme del loro concorso alla determinazione del

reddito d'impresa sono dalla normativa tributaria, sia pure con modalità diverse, rimessi.

3.5 Le soluzioni prospettate

Respinte le ipotesi del binario unico e del doppio binario, le tre proposte che la Commissione tratteggia, invitando il Governo ad istituire per la loro precisazione una nuova Commissione di studio, si muovono all'interno del sistema della derivazione parziale, attualmente in uso, e si indirizzano a ridurre la distanza fra il reddito d'impresa ed il risultato d'esercizio ottenuto applicando i principi contabili internazionali.

La prima soluzione, quella più estrema, prevede che la base imponibile sia fornita dall'utile distribuibile emergente dal bilancio (compreso quello inviato a riserva legale, che distribuibile non è), *“nell’ottica semplificatrice di rendere fiscalmente rilevante ciò che costituisce anche ricchezza di cui possono beneficiare i soci”*. La prospettiva, non nuova, è quella che indica il fisco come socio - per legge - dell'operatore economico, ed in tale qualità lo investe del diritto ad una quota dei suoi utili.

Questa soluzione si avvicina molto a quella del binario unico, e di questa condivide pertanto alcuni degli inconvenienti sopra denunciati,

differenziandosene per non escludere alla radice la presenza di variazioni al risultato d'esercizio.

La Commissione mette in evidenza, ad esempio, che alcune plusvalenze non distribuibili si formano nel conto economico, mentre altre insorgono nello stato patrimoniale e diventano poi distribuibili al verificarsi di determinate condizioni. Occorrerebbe, pertanto, per comporre l'utile distribuibile del periodo, e quindi l'imponibile, quantomeno sottrarre al risultato del conto economico le prime ed aggiungere le seconde, nella misura in cui sono divenute distribuibili.

Le altre variazioni, quelle legate alle esigenze tributarie anzidette, dovrebbero essere drasticamente ridotte, residuando quelle destinate ad evitare fenomeni di doppia imposizione, fra le quali la Commissione ricorda quelle dovute alla *participation exemption*³¹ ed all'esclusione dei dividendi, a produrre differenze permanenti irrinunciabili, fra le quali la Commissione menziona quelle correlate all'indeducibilità del fondo imposte, a combattere l'elusione, che la Commissione esemplifica richiamando le regole sulla deducibilità dei compensi agli amministratori e quelle sulle spese di rappresentanza.

La soluzione in esame è certamente interessante; a ben vedere, però, l'elemento che la caratterizza maggiormente non è la scelta di applicare il prelievo all'utile distribuibile, che delinea una variante della derivazione, quanto l'idea di un significativo ridimensionamento dell'attuale, ingombrante,

³¹ Di *participation exemption* si parlerà diffusamente nel prossimo capitolo.

apparato delle variazioni di matrice fiscale, che, a quanto è dato comprendere dalle indicazioni contenute nella relazione, coinvolgerebbe essenzialmente le variazioni informate all'esigenza di certezza del rapporto tributario.

Il dubbio che sorge, di fronte all'ipotesi descritta, è il seguente: ma se di queste variazioni si può davvero fare a meno, perché la loro cancellazione deve toccare solo le società che adottano i principi Ias/Ifrs? Perché non può essere allargata a tutte le imprese? Si potrebbe rispondere dicendo che le società che adottano detti principi sono prevalentemente società di grandi dimensioni, spesso soggette a vigilanza, e formano un insieme circoscritto. L'innalzamento del tasso d'incertezza, a livello di sistema, non dovrebbe pertanto risultare significativo, e comunque potrebbe essere contenuto con una gestione speciale dei controlli di queste società.

Tuttavia, con l'ormai prossima attuazione della direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 51/2003/CE del 18 giugno 2003, di modernizzazione delle legislazioni in tema di bilanci delle società di capitali, le regole contabili nazionali dovrebbero essere sottoposte ad una profonda revisione, che dovrebbe avvicinarle a quelle internazionali.

I problemi che appartengono ora ad una ristretta cerchia di società diverranno, dunque, in buona parte comuni a tutte, imponendo la ricerca di una soluzione diversa, fruibile dalla generalità delle società. Quella considerata, se dovesse essere adottata, non potrebbe che restare confinata al circoscritto insieme con riferimento al quale è stata pensata; privata, peraltro, dalla

giustificazione originaria - la particolarità della disciplina relativa alla redazione del bilancio d'esercizio - ne andrebbero probabilmente ridefiniti gli ambiti³².

La seconda e la terza via indicate dalla Commissione sono meno eversive della prima, e sono quindi più adatte a riflettere l'esigenza di predisporre regimi capaci di allargare la loro sfera di applicazione.

La seconda soluzione prevede che le società che utilizzano i principi contabili internazionali siano sottratte al campo di applicazione dell'art. 109 del Tuir, nella parte in cui disciplina l'imputazione temporale dei componenti di reddito. Queste società dovrebbero fare riferimento, per individuare il momento d'imputazione del provento e dei costi, nonché la loro natura, alle qualificazioni ed alle rappresentazioni del bilancio Ias. Il nesso di derivazione risulterebbe indubbiamente rafforzato da questo intervento - che, peraltro, se intende incidere anche sulla qualificazione dei componenti di reddito, non potrà ridursi all'indicata sottrazione - ma, ancora una volta, a discapito della certezza del rapporto tributario. Implica infatti l'ingresso, senza alcun filtro, nella misurazione del reddito d'impresa di elementi da qualificare e collocare nel tempo secondo il principio della prevalenza della sostanza sulla forma e secondo le sue applicazioni.

Più attenta alla predetta esigenza di certezza, e pertanto più coerente con l'impianto attuale della normativa che governa il calcolo del reddito d'impresa,

³² Ad esempio, costruendo una fiscalità speciale per le società costrette a vigilanza e per quelle di grandi dimensioni.

è la terza via configurata dalla Commissione Biasco, la quale consiste nell'individuare *“in modo esplicito un maggior numero di fattispecie contabili Ias da porre a riferimento della determinazione della base imponibile in luogo dei tradizionali criteri”*.

Il trasferimento di valori dalla misurazione del risultato d'esercizio (secondo i principi contabili internazionali) alla misurazione del reddito d'impresa avrebbe in questa soluzione un carattere selettivo, in quanto presupporrebbe una disposizione abilitante, o perché contenente un generico rinvio alla disciplina contabile, o perché contenete uno specifico rinvio alle rilevazioni attuate sulla base dei principi contabili internazionali. Disposizione abilitante che, a sua volta, presupporrebbe una valutazione di ragionevolezza del rinvio, nonostante l'incertezza di cui può essere fonte, in considerazione della modesta incidenza sulla misura degli imponibili, ovvero, e più probabilmente, della complessità dei meccanismi da attivare nel calcolo del reddito d'impresa per evitarlo (più complessi sono questi interventi, maggiore si manifesta infatti la tollerabilità dell'incertezza generata).

Evidente è, d'altra parte, che questa impostazione è quella che richiede alle società che adottano i principi contabili internazionali di effettuare il maggior numero di rettifiche al risultato del conto economico, e, soprattutto, è quella che impone al processo di adattamento considerato la maggiore gradualità.

In definitiva, l'analisi della questione dei rapporti fra principi contabili internazionali e determinazione del reddito d'impresa, condotta dalla Commissione Biasco, non si risolve nella definizione di una soluzione, ma di un ventaglio di soluzioni, da utilizzare come base per sviluppare quegli approfondimenti che la stessa Commissione giudica necessari.

Emerge, peraltro, la preferenza per quelle che valorizzano il vincolo di dipendenza del reddito d'impresa al risultato d'esercizio; certo, il rinvio al risultato d'esercizio semplifica l'adempimento dell'obbligazione tributaria, in quanto non richiede ai soggetti passivi di predisporre due distinti rendiconti, uno osservando il diritto commerciale ed uno osservando quello tributario. Tuttavia, per valutare se, ed in che misura, questo vantaggio è in grado d'indirizzare le scelte normative non si può evitare il confronto fra l'interesse che soddisfa e gli altri interessi tutelati dall'ordinamento.

La prospettiva di un adattamento selettivo, compiuto mediante l'inserimento di richiami specifici, con riferimento a quei valori per i quali detta comparazione rivela la prevalenza dell'interesse alla semplificazione, sembra allora, tanto nell'attuale cornice di derivazione, quanto in un'ipotetica cornice di doppio binario, non solo la più plausibile, ma anche la più opportuna, a patto che non diventi l'alibi per dilatare i tempi di un processo che, al contrario, richiede un'attuazione sollecita.

3.6 Principi Ias/Ifrs e reddito imponibile: novità della Finanziaria 2008

Leggendo la relazione alla Finanziaria 2008 – Legge 24 dicembre 2007, n. 244 – si può notare come venga apertamente dichiarato che lo scopo perseguito attraverso le nuove disposizioni sulla determinazione del reddito imponibile delle società sia quello di promuoverne la semplicità.

In quest'ottica si deve giustificare l'avvicinamento della determinazione della base imponibile al risultato di bilancio ed il conseguente venir meno delle rettifiche extracontabili. La lettera q), comma 33, dell'art. 1, della legge Finanziaria 2008 sopprime la lettera b) del comma 4, dell'art. 109 del Tuir³³, recante la disciplina di deducibilità degli ammortamenti, delle rettifiche di valore, degli accantonamenti, delle spese relative a studi e ricerche di sviluppo e delle differenze tra i canoni di locazione finanziaria e la somma dei relativi ammortamenti e interessi non previamente imputati a conto economico. Le modifiche operate decorrono dal periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2007.

Conseguentemente, a partire dal 2008, per i soggetti con periodo di imposta coincidente con l'anno solare, non si potrà più fruire di maggiori deduzioni fiscali a titolo di ammortamento o di altre rettifiche. L'importo di tali componenti imputato a conto economico rappresenterà la misura massima

³³ Nella quale veniva regolamentato il meccanismo del Quadro EC del Modello Unico, con il quale si potevano dedurre fiscalmente ed extracontabilmente (in quanto non erano previamente transitati nel conto economico) alcuni componenti negativi.

deducibile, anche nei casi in cui la normativa fiscale dovesse fissare limiti di deducibilità maggiori. Viceversa, qualora l'importo imputato a conto economico risulti superiore alla misura fiscalmente ammessa, la differenza dovrà essere ripresa a tassazione.

Resta ferma, tuttavia, l'applicazione in via transitoria della disciplina soppressa, per il recupero delle eccedenze risultanti alla fine del periodo di imposta in corso al 31 dicembre 2007. In particolare, è così prevista la possibilità di affrancare le differenze formatesi in passato per effetto delle deduzioni extracontabili attraverso la corresponsione un'imposta sostitutiva dell'1%, ovvero di un'imposta sostitutiva a scaglioni.

Nell'applicazione del principio di derivazione del reddito imponibile dal risultato civilistico del bilancio dovrebbe farsi particolare attenzione e, principalmente, chiedersi se la semplicità ricercata dalla Finanziaria 2008 possa ugualmente ottenersi sia attraverso un avvicinamento del reddito imponibile al risultato contabile dell'esercizio, sia invece avvicinando quest'ultimo al reddito imponibile. Potrebbe sembrare questo un semplicistico "gioco di parole", tuttavia, se si considera la sostanza del problema, è facile accorgersi come si tratti di un aspetto fondamentale.

Occorre dunque riflettere sul fatto che, se per semplificare la determinazione operativa nel tempo del reddito imponibile, siano le norme fiscali che dovrebbero avvicinarsi alle regole contabili, e quindi alla determinazione del risultato civilistico che emerge dal bilancio, o siano invece le

disposizioni civilistiche ed i corretti principi contabili di riferimento – nazionali ed internazionali – che dovrebbero tendere, nei limiti di quanto accettabile senza ledere lo scopo del bilancio, alle disposizioni del Tuir.

Ebbene, mentre è ragionevole credere che la ricercata semplicità, di fatto, non possa certamente ottenersi con la prima soluzione, qualche possibilità in tal senso potrebbe invece intravedersi per la seconda. In questo caso, pur permanendo il grande problema che la certezza voluta dal legislatore fiscale non è soddisfabile da disposizioni civilistiche, che spesso si basano su valutazioni caratterizzate da stime presunte, si può comunque rilevare come di fatto sia possibile che disposizioni fiscali basate su osservazioni settoriali possano essere, a volte, razionalmente accettabili anche a fini civilistici. È, infatti, più semplice, per le stime soggettive (tipiche di alcune norme che regolano la disposizione del bilancio), adattarsi a razionali limiti forfetari che ottenere l'inverso.

In base a quanto indicato, non possiamo fare a meno di rilevare come, di fatto, la Finanziaria 2008, con le sue disposizioni, cercando di avvicinare la determinazione del reddito imponibile delle società al risultato del loro bilancio d'esercizio, si sia posta un obiettivo di difficilissimo realizzo operativo, o quanto meno di realizzo "indolore". Quanto sopra infatti non potrà che generare problematiche tanto più rilevanti quanto più i principi che guidano la predisposizione del bilancio differiranno dalle regole fiscali. Pertanto è

indubbio come il problema dovrebbe maggiormente riguardare i soggetti che utilizzano o utilizzeranno i principi contabili internazionali.

Tali documenti contabili cercano di mettere in grado le società che li adottano a produrre una migliore informativa per il mercato, al fine di migliorare le indicazioni utili all'investitore sulla remuneratività del suo investimento.

Da qui il discusso criterio del *fair value* per alcune voci del bilancio, l'abbandono delle presunzioni che guidano alcune stime contabili secondo i principi nazionali³⁴, comportamento a volte contro ed a volte a favore del principio della prudenza, nonché l'estremizzata applicazione del principio della prevalenza della sostanza sulla forma.

Tutti aspetti validi purché applicati in modo razionale, evitando “voli pindarici” che alla fine potrebbero mostrare una situazione diversa dalla realtà aziendale. È comunque chiaro come, di fronte ad un simile sistema, l'avvicinamento delle regole fiscali a quelle civilistico - gestionali diventi cosa di difficile applicazione pratica, senza considerare le possibili problematiche a carattere contrattuale.

In ogni caso, considerando l'avvicinamento delle regole fiscali al bilancio non si può che intravedere, quale logica conseguenza, l'ingerenza dei

³⁴ Si pensi al previsto ammortamento dell'avviamento o dei costi di *start-up*, in un generale periodo massimo di cinque anni. Trattasi di un periodo di riferimento che non può che essere frutto di presunzioni; è infatti alquanto problematica l'individuazione temporale dell'utilità dei costi in oggetto rispetto alla durata dell'azienda.

verificatori nel testare la legittimità delle valutazioni contabili³⁵ operate dal contribuente con un conseguente inevitabile ed ingestibile contenzioso, la cui complessità non può tralasciare tutte le problematiche organizzative che caratterizzano il nostro attuale sistema fiscale.

La manovra Finanziaria 2008 ha previsto, in tal senso, rilevanti modifiche alle regole di determinazione della base imponibile Ires anche e soprattutto per i soggetti che adottano i principi contabili internazionali; come vedremo, tuttavia, trattasi di novità incomplete (per ora), in quanto è già stata preannunciata una necessaria e più ampia riorganizzazione di tutta la materia.

L'obiettivo sembra comunque tracciato: la determinazione del reddito imponibile dovrebbe avvicinarsi al risultato d'esercizio. Così, mentre fino al 2007 si è cercato di attuare la neutralità dell'imposizione fra le imprese Ias e non, oggi lo scopo è invece quello di considerare come base il bilancio, indipendentemente dalle regole che ne guidano la predisposizione. Mentre prima della Finanziaria si doveva procedere con la neutralizzazione delle rappresentazioni di bilancio che avrebbero potuto generare disparità di trattamento in relazione ai principi contabili utilizzati, ora la Finanziaria 2008 incide sul principio di derivazione, dando anche rilievo fiscale ai criteri di rappresentazione e classificazione previsti dai principi Ias.

Così, nella determinazione del reddito imponibile per i soggetti del mondo Ias/Ifirs, varranno prevalentemente le qualificazioni, imputazioni

³⁵ Come previsto dalla stessa Finanziaria 2008, art. 1 comma 34.

temporali e classificazioni del bilancio. Fra le altre cose, il risultato economico non sarà più rettificabile con aumenti o diminuzioni dei componenti che, per effetto dei principi contabili internazionali, sono imputati direttamente a patrimonio netto; si accentua in questo modo il principio di derivazione stabilendo un legame più stretto fra risultato rilevabile dal bilancio e reddito imponibile.

In parte, è così data piena rilevanza fiscale al principio della prevalenza della sostanza economica sulla forma giuridica delle operazioni. Infatti, a titolo di esempio, i leasing finanziari contabilmente rilevati dalle società che devono applicare gli Ias con l'omonimo metodo vedranno considerate tali operazioni anche a fini fiscali proprio sulla base delle rilevazioni contabili. Ne discende pertanto che, anche se l'art. 102 del Tuir prevede la rilevanza fiscale dei canoni imputati a conto economico, non avendosi tale evento con l'applicazione dello Ias n. 17, il costo fiscalmente riconosciuto sarà dato dagli interessi (nei nuovi limiti della loro deducibilità) e dall'ammortamento del bene utilizzato attraverso il contratto del leasing.

Sostanzialmente, attraverso il metodo finanziario che caratterizza i bilanci Ias, la rilevazione del costo dell'operazione in un periodo più lungo di quanto avviene con il metodo dei canoni, avrà anche rilevanza fiscale creando un temporaneo vantaggio per l'amministrazione finanziaria (maggior dilazione nella deducibilità del costo dell'operazione) e, sia pur temporaneamente, più imposte per il contribuente.

Ad ogni modo, fra le novità previste dalla legge Finanziaria 2008 per le imprese nel mondo Ias possono comunque sintetizzarsi le seguenti:

- si definiscono le immobilizzazioni finanziarie quali strumenti finanziari diversi da quelli detenuti per la negoziazione. Questi ultimi, caratterizzati da fini speculativi, devono essere obbligatoriamente valutati al *fair value*;
- per le partecipazioni destinate al *trading*, quotate o non, classificate come “detenute per la negoziazione - *held for trading*” sono fiscalmente rilevati le variazioni dovute all’applicazione del *fair value* imputate a conto economico. I dividendi relativi a tali partecipazioni sono, inoltre, integralmente tassati;
- per le immobilizzazioni classificate nel portafoglio “disponibile per la vendita - *available for sale*” e per quelle per cui è stata esercitata l’opzione al *fair value* che possono accedere al regime della Pex, viene modificato il regime impositivo quando cedute prima della maturazione del periodo di possesso. In particolare, ai fini della determinazione della plusvalenza o della minusvalenze, il costo fiscale della partecipazione è ridotto per un ammontare corrispondente ai dividendi percepiti nel periodo di detenzione della partecipazione, limitatamente alla quota che non ha concorso alla formazione del reddito;
- i maggiori o minori valori derivanti dalla valutazione dei titoli obbligazionari e delle passività finanziarie, imputati a conto economico

secondo quanto disposto dai principi contabili internazionali, assumono rilevanza anche ai fini fiscali.

A parte queste indicazioni, modeste se si considera l'effettiva complessità del raccordo fra le disposizioni previste dagli Ias e le norme fiscali, il completamento della disciplina introdotta ed il coordinamento con le regole di determinazione del reddito imponibile sono stati rinviati ad un apposito decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze ancora da emanarsi.

Tutto è ancora da fare, quindi; anche se, ormai, la strada che si vuole seguire è proprio quella in cui la disciplina fiscale dovrebbe muoversi verso l'accoglimento dei principi contabili internazionali. Obiettivo veramente arduo, viste le difficoltà che ancora gli stessi operatori stanno attraversando nel recepire nei loro bilanci tali principi. Bisogna ancora lavorare molto per diffondere cultura e competenze serie e specifiche sugli Ias/Ifrs.

Ebbene, a questo punto è lecito aspettarsi che le difficoltà potrebbero aumentare, in quanto bisogna vedere come il legislatore fiscale riuscirà a risolvere i problemi relativi alla certezza del rapporto tributario, aspetto sicuramente incompatibile soprattutto con la sostanza dei principi contabili internazionali.

Tutto ciò assume maggior valenza se si considerano le novità in merito alla determinazione dell'Irap.

3.7 Le problematiche rilevabili nell'applicazione delle nuove disposizioni relative all'Irap

Per tale imposta, infatti, oltre alla riduzione “figurativa” dell’aliquota dal 4,25% al 3,9%, si ridefinisce la determinazione della base imponibile. I componenti rilevanti nella determinazione dell’imponibile Irap delle imprese industriali verranno assunti secondo il valore che risulta dal bilancio senza apportare a questo le rettifiche previste comunque dalla disciplina Ires.

In particolare, per le società di capitali ed enti commerciali (diverse da banche ed assicurazioni) la base imponibile sarà data dalla differenza fra valore della produzione (art. 2425, comma 1, lettera A del c.c.) e costi della produzione (art. 2425, comma 1, lettera B del c.c.), con l’esclusione delle voci n. 9 e 10, lettere c) e d), 12 e 13³⁶. Non si potranno comunque dedurre le spese per il personale assimilabile al dipendente classificate in voci diverse dalla voce B.9, la quota interessi passivi inclusa nei canoni di locazione finanziaria, le perdite su crediti e l’Ici. Per i soggetti d’imposta diversi dalle società di capitale, sono poi previste misure specifiche di ampliamento della base imponibile³⁷.

³⁶ Senza considerare, quindi, le spese per il personale, la svalutazione per crediti, gli accantonamenti per rischi e gli altri accantonamenti.

³⁷ In particolare, per le imprese individuali e le società di persone, la nuova base imponibile è data dalla differenza fra:

- proventi (ricavi da cessioni di beni, prestazioni di servizi, materie prime e semilavorati, altri beni esclusi quelli strumentali, risarcimenti per perdite o danni, contributi in denaro e variazioni delle rimanenze finali);
- oneri (costi delle materie prime, sussidiarie e di consumo, merci, servizi, ammortamento dei beni strumentali materiali ed immateriali, canoni di locazione, anche finanziaria, dei beni strumentali materiali ed immateriali).

Non si deducono, inoltre, le spese per il personale assimilabile al dipendente, la quota d’interessi passivi inclusa nei canoni di locazione finanziaria, le perdite su crediti e l’Ici. Per le

Oggi l'Irap costituisce di fatto un duplicato dell'imposta sul reddito, determinata attraverso variazioni in aumento o in diminuzione per far fronte ai disallineamenti fra normativa civilistica e fiscale; con la Finanziaria 2008 viene meno invece il principio di correlazione, determinazione della base imponibile Irap, effettuando variazioni in aumento o in diminuzione previste nella determinazione delle imposte sui redditi.

La vera rivoluzione è comunque nel fatto che anche e soprattutto il controllo dei valori ai fini Irap dovrà indirizzarsi non più verso una corretta applicazione delle disposizioni fiscali, bensì verso la correttezza delle valutazioni di bilancio, formulate secondo criteri civilistici in conformità ai principi nazionali o, cosa ancora più complessa, ai principi internazionali di fatto tecnicamente poco conosciuti.

In particolare, per i soggetti che redigono il bilancio secondo gli Ias/Ifrs, la base imponibile sarà determinata considerando le voci del valore e dei costi della produzione corrispondenti a quelle indicate in bilancio. In questo modo la manovra finanziaria per il 2008 ha voluto garantire una soggettività della base imponibile Irap indipendentemente dai principi contabili adottati; ciò, inevitabilmente, porterà ad una base imponibile differente e a differenti imposte, a seconda che si usino i principi contabili nazionali o internazionali.

Novità rispetto al passato è la disposta indeducibilità dell'imposta comunale sugli immobili (Ici). In ogni caso, quando tali costi fossero

imprese individuali e le società di persone in contabilità ordinaria è prevista l'opzione di determinare la base imponibile come i predetti soggetti Ires.

contabilizzati in voci diverse da quelle relative ai costi della produzione, si dovrà necessariamente procedere con una variazione in aumento.

È facile comprendere come dalla completa autonomia per la determinazione delle basi imponibili Ires ed Irap potrebbe verificarsi che, sia per i soggetti che utilizzano gli Ias che per quelli che non li utilizzano, un costo indeducibile ai fini Ires potrebbe invece esserlo per l'Irap, salvo che non sia espressamente ricompreso fra quelli considerati indeducibili anche ai fini di questa imposta.

3.8 Considerazioni conclusive

L'eliminazione delle deduzioni extracontabili tenta di avvicinare l'imposizione al risultato del bilancio. Tale scelta, per le imprese nel mondo Ias è stata motivata dall'inadeguatezza da quanto disposto con il D. Lgs. 28 febbraio 2005, n. 38 relativamente alla conciliazione dei principi contabili internazionali con le disposizioni fiscali sulla determinazione del reddito d'impresa.

Le differenze esistenti fra principi nazionali ed internazionali hanno portato le aziende che hanno adottato questi ultimi alla necessità di dover adottare un maggior numero di rettifiche alle poste contabili, per determinare il reddito imponibile, con una conseguente insufficienza del Quadro EC.

Da qui la scelta di dare rilevanza ai fini fiscali al bilancio Ias abbandonando il principio della neutralità dell'imposizione, accettando che le imprese vengano tassate diversamente in ragione dei loro assetti contabili. Non possiamo nascondere, tuttavia, che la coesistenza di regimi impositivi differenti potrà dar luogo a fenomeni elusivi e soprattutto a potenziali contenziosi.

Quanto sopra è ancora più realistico se si pensa che, attualmente, solo la norma fiscale si sta muovendo verso le disposizioni civilistiche indicando in modo semplicistico la volontà di accettare *in toto* queste ultime e di poterne discutere l'applicazione con il contribuente.

Inizialmente è stato rilevato come questa sia la soluzione certamente più problematica e come forse qualche possibilità in più potrebbe esserci da una maggiore apertura delle normative civilistiche a norme fiscali razionali. Se si vuole allora continuare su questa strada, forse si dovrebbe quantomeno considerare che, con ogni probabilità, migliori risultati si potrebbero raggiungere se anche le disposizioni sulla redazione del bilancio andassero incontro alle esigenze sostanziali dell'Amministrazione finanziaria, quindi che ci sia, di fatto, un avvicinamento, ove possibile, congiunto di entrambe le normative.

Bisogna comunque rendersi conto come quanto sopra può solo semplificare il problema ma non risolverlo del tutto, in quanto devono necessariamente permanere, fra disposizioni civilistiche e fiscali, differenze necessarie che derivano dai loro diversi obiettivi che ne guidano l'applicazione

ed il funzionamento. Ma allora è chiaro come alcune “rettifiche extracontabili” dovrebbero comunque permanere e che, dato l’avvicinamento di cui sopra, queste sarebbero necessariamente inferiori rispetto al passato e quindi facilmente gestibili dagli operatori e dalla stessa Amministrazione finanziaria.

Tutto questo è certamente operazione complessa, che non può ritenersi conclusa con la Finanziaria 2008, e la cui applicazione richiede indubbiamente del tempo. Per i soggetti che utilizzano gli Ias/Ifrs non si può infatti prescindere dallo studio e dall’apprendimento effettivo di tali principi, considerando anche la possibilità di mettere in discussione gli aspetti poco realistici e dunque negativi.

CAPITOLO 4: IL REGIME DELLA PARTECIPATION EXEMPTION (PEX)

4.1 Ragioni ed obiettivi del regime Pex

Le riflessioni di merito illustrate alla Commissione Biasco nelle audizioni e nelle memorie dei rappresentanti delle imprese, di studiosi della materia e di professionisti d'azienda, hanno avuto come prevalente punto di partenza il regime della *participation exemption* (Pex), che, d'altra parte, é l'istituto su cui si centra il cambio di legislazione avvenuto nel 2003. Un cambio non marginale, in quanto ha comportato la sostituzione di un regime sistemico con un altro.

In estrema sintesi, il sistema preesistente imputava al reddito del socio gli utili distribuiti e considerava l'imposta assolta dalla società alla stregua di un acconto da conguagliare in sede di assolvimento dell'imposta sul reddito di specifica pertinenza del percettore. Prevedeva, inoltre, che concorressero alla formazione del reddito d'impresa le plusvalenze emerse in qualsiasi operazione di ristrutturazione societaria (incluse quelle di smobilizzo delle partecipazioni, che non avevano ruolo gerarchico); per tutte era previsto, l'affrancamento attraverso una imposta sostitutiva, mentre era piena la deducibilità di minusvalenze e svalutazioni.

Il nuovo regime, invece, separa le imprese dai soci prevedendo in sostanza che gli utili siano assoggettati a tassazione in via definitiva in capo alla

società che li ha prodotti e sostituendo il meccanismo della imputazione con la quasi integrale esclusione (95%) dal reddito dei soci soggetti Ires degli utili percepiti; rendeva poi irrilevanti fiscalmente - subordinatamente al soddisfacimento di alcuni requisiti - le plusvalenze e le minusvalenze che sorgono su cessioni di partecipazione, e neutre fiscalmente le altre operazioni societarie nella continuità dei valori.

Quasi senza eccezioni, memorie e audizioni hanno richiamato l'attenzione della Commissione sul fatto che dal regime di esenzione totale delle plusvalenze per le persone giuridiche, il legislatore si sia poi allontanato in modo asistemico. Con la limitazione progressiva della quota esente e con l'allungamento dei requisiti temporali, il regime Pex ha incorporato una serie di asimmetrie temporali tra plusvalenze, minusvalenze e pro rata patrimoniale, ma, soprattutto, è stato di fatto trasformato in un regime agevolativo, perdendo le sue connotazioni sistematiche.

Adottato originariamente da due soli paesi comunitari, Olanda e Lussemburgo, come accorgimento fiscale volto all'attrazione di società holding, il sistema Pex sulle plusvalenze ha avuto una accelerazione nella sua diffusione in Europa quando la Germania lo ha accolto nel proprio ordinamento fiscale come strumento idoneo a sbloccare l'intreccio banche - imprese che si era determinato nel tempo, e che veniva ritenuto di impedimento al dinamismo e all'efficienza del sistema produttivo tedesco.

Il sistema Pex sulle plusvalenze non trova giustificazioni analoghe o altri motivi specifici che lo radichino all'interno delle esigenze e delle caratteristiche dell'economia italiana, tali da imporlo gerarchicamente rispetto a assetti alternativi della tassazione. La circolazione di partecipazioni non si pone in posizione gerarchica rispetto a altre operazioni societarie.

A parere della Commissione Biasco, *“il fatto che il sistema italiano sia stato posto su un piano comparabile con i sistemi europei consente di dire che, in un certo senso, l'introduzione del sistema “pex” svolge un ruolo indiretto di rafforzamento della competitività. Nei fatti, tuttavia, l'obiettivo è andato sostanzialmente perso, per la qualità delle modifiche recenti (2005) e, ancor più, per l'inaffidabilità del legislatore italiano, che quelle modificazioni segnalano»*.

Introdotta per evitare problemi comunitari e rispondere alla competitività fiscale, il regime Pex di non imposizione per dividendi e per plusvalenze trova tuttavia rispondenza in alcuni principi di coerenza giuridica ed economica. Una, quella di eliminare la doppia tassazione economica dei dividendi, assume rilievo giuridico nell'ordinamento interno grazie ad un riconoscimento comunitario, di carattere sia originario, sia derivato. Più difficile, come vedremo, è invece la piena adozione del medesimo criterio in tema di plusvalenze.

L'altra, quella del rispetto della simmetria tra plusvalenze e minusvalenze delle partecipazioni può essere considerata, nella visione di una circolazione solo nazionale delle plusvalenze, la garanzia che venga rispettata

una ragionevole corrispondenza tra componenti positive e negative del reddito facente capo ad uno stesso contribuente. Nella visione del mercato europeo, è la garanzia che la simmetria assicuri la libera circolazione delle partecipazioni, impedendo a uno Stato di differenziare, unilateralmente, plusvalenze e minusvalenze in ragione della provenienza della partecipazione. La coerenza sistematica è confermata, all'interno dell'ordinamento nazionale, dalla opportunità di evitare l'applicazione di un regime fiscale differenziato alle varie tipologie di operazioni societarie.

La Commissione, prendendo le mosse dall'esame delle legislazioni degli altri paesi europei e dall'esigenza di rispettare le motivazioni che sono alla base dell'introduzione nel nostro ordinamento dell'istituto in esame, ha proposto di confermare sostanzialmente la disciplina vigente, apportando, però, alla stessa le seguenti principali modifiche:

- riduzione dal 16% al 5% della percentuale della plusvalenza tassabile, in analogia alla disciplina dei dividendi;
- introduzione, per le partecipazioni prive dei requisiti per l'esenzione, o di un regime di indeducibilità delle minusvalenze (con assoggettamento parziale ad imposizione delle eventuali plusvalenze) o di un regime in base al quale le relative plusvalenze e minusvalenze sono compensabili soltanto tra di loro, in analogia a quanto attualmente stabilito per l'assoggettamento ad imposizione delle plusvalenze e minusvalenze che

concorrono a formare il reddito complessivo dei soggetti Irpef quali redditi diversi;

- eliminazione dei disallineamenti e delle asistematicità che caratterizzano l'applicazione del requisito del periodo minimo di possesso, prevedendo una durata uniforme dello stesso per la disciplina delle plusvalenze e per quella delle minusvalenze, nonché ai fini dell'applicazione del pro-rata patrimoniale.

Tutti questi aspetti verranno analizzati analiticamente nel prosieguo del presente capitolo.

4.2 Mantenimento dei diversi regimi applicabili alle partecipazioni societarie

È possibile distinguere, ai fini delle imposte sui redditi, tre categorie di partecipazioni:

- le partecipazioni iscritte tra le immobilizzazioni finanziarie nel primo bilancio chiuso durante il periodo di possesso³⁸ e con tutti gli altri requisiti previsti per l'esenzione parziale delle relative plusvalenze. Per tali partecipazioni non sono mai deducibili le corrispondenti minusvalenze da realizzo (o lo sono solo in parte per i soggetti IRPEF) e quelle da valutazione;

³⁸ Anche se nel bilancio successivo sono riclassificate nell'attivo circolante.

- le partecipazioni iscritte tra le immobilizzazioni finanziarie per le quali non sussistono i requisiti per l'esenzione³⁹. Le relative plusvalenze restano imponibili e possono essere rateizzate in cinque esercizi se le partecipazioni sono iscritte tra le immobilizzazioni finanziarie negli ultimi tre bilanci. Le relative minusvalenze sono deducibili solo se realizzate, mentre non rilevano le minusvalenze da valutazione;
- le partecipazioni iscritte nell'attivo circolante, anche se non rientrano fra i beni al cui scambio è diretta l'attività dell'impresa, diverse da quelle che fruiscono dell'esenzione⁴⁰. Tali partecipazioni concorrono alla formazione del reddito d'impresa a costi, ricavi e rimanenze e le relative svalutazioni non sono mai deducibili.

Il mantenimento di un regime, per certi versi residuale, di piena rilevanza fiscale degli atti di realizzo delle partecipazioni iscritte all'attivo circolante (e delle altre partecipazioni non rispondenti ai requisiti richiesti dall'art. 87, comma 1, del Tuir) non è una peculiarità del nostro sistema, in quanto la dualità nei regimi di circolazione delle partecipazioni è un tratto ripreso da altri Paesi europei - come l'Olanda - in cui la disciplina di

³⁹ Si tratta, ad esempio, di partecipazioni detenute per un periodo inferiore a quello minimo previsto, di partecipazioni già iscritte nell'attivo circolante e successivamente riclassificate tra le immobilizzazioni finanziarie, di partecipazioni in società immobiliari ovvero residenti in paradisi fiscali, ecc.

⁴⁰ Anche le partecipazioni iscritte nell'attivo circolante possono essere qualificate per l'esenzione e, conseguentemente, beneficiare del regime di *participation exemption*: è il caso delle partecipazioni iscritte nel primo bilancio tra le immobilizzazioni finanziarie e successivamente riclassificate nell'attivo circolante, fermo restando il possesso degli altri requisiti previsti dall'art. 87.

participation exemption convive con l'imponibilità delle partecipazioni detenute con esclusiva finalità di investimento (cd. *portfolio investments*).

La scelta del legislatore italiano di escludere dal regime di *participation exemption* le partecipazioni di *trading* o, comunque, quelle non collocate *ab origine* tra le immobilizzazioni e, in generale, quelle possedute per breve periodo, trova giustificazione nella esigenza di non estendere l'esenzione a quei proventi (ricavi e plusvalenze) che, essendo relativi a partecipazioni destinate ad essere rapidamente scambiate, non sono direttamente espressivi degli utili conseguiti dalla società partecipata o delle sue prospettive reddituali, ma risentono piuttosto di altre valutazioni del mercato.

L'Assonime⁴¹ ha rilevato che la contemporanea applicabilità di due regimi fiscali di circolazione delle partecipazioni suscita qualche problema applicativo, in considerazione degli arbitraggi che possono generarsi, in particolar modo nei casi in cui l'applicazione o meno del regime di esenzione derivi da scelte dello stesso contribuente, in quanto il regime di *participation exemption* comporta, oltre alla non imponibilità delle plusvalenze, anche la non deducibilità delle minusvalenze (e di altri componenti negativi di cui si tratterà in seguito) e, al contrario, il regime di imponibilità da un lato conduce alla tassazione delle plusvalenze ma dall'altro consente la deduzione delle perdite da realizzo.

⁴¹ Nel par. 1 della circolare n. 38 del 2005.

Quindi i contribuenti sono naturalmente indotti ad attuare scelte volte a cumulare i vantaggi di entrambi i regimi fiscali di circolazione delle partecipazioni, riproducendo, all'interno dell'ordinamento nazionale, una situazione analoga a quella che si determinava, nell'ordinamento previgente, per effetto della coesistenza di un regime interno di rilevanza ai fini impositivi delle plusvalenze e delle minusvalenze e di regimi esteri di irrilevanza fiscale delle medesime componenti⁴².

Per dare soluzione a tali inconvenienti era stato sostenuto che la soluzione migliore e più semplice di razionalizzare il sistema sarebbe quella di eliminare il "doppio regime di circolazione", estendendo l'esenzione a tutte le partecipazioni societarie, indipendentemente dalla collocazione in bilancio e dal periodo di possesso⁴³ ovvero limitare la rilevanza fiscale delle plusminusvalenze, seguendo indicazioni di matrice bancaria, alle partecipazioni non significative in società quotate in borsa, generalizzando per il resto il sistema dell'esenzione e abolendo anche il requisito del periodo minimo di possesso⁴⁴.

La Commissione Biasco ha, però, osservato che un regime unico, che portasse a estendere la pex su tutte le partecipazioni, pur presentando alcuni

⁴² Situazione che, come rileva l'Assonime, aveva indotto molti gruppi ad attuare politiche fiscali volte a concentrare il realizzo delle plusvalenze presso società residenti in ordinamenti che ne consentivano l'esclusione da imposizione, mantenendo la produzione delle minusvalenze nel nostro ordinamento.

⁴³ Cfr. D. Stevanato, "Le nuove proposte di modifica della Pex: l'introduzione di una soglia partecipativa e l'ingiusta penalizzazione per gli investitori di minoranza", in *Dialoghi di diritto tributario*, n. 10/2006, pag. 1242.

⁴⁴ Cfr. R. Lupi, "Il coordinamento della tassazione delle società e dei soci dal credito d'imposta alla pex", in *Dialoghi di diritto tributario*, n. 10/2006, pag. 1247.

vantaggi, mal si concilierebbe con il principio dell'eliminazione della doppia imposizione posta a base del sistema pex, in quanto *“non vi è solitamente imposizione che si duplica quando essa è elevata su una plusvalenza che sorga in operazioni di trading di breve periodo. In base ai principi del sistema, quella plusvalenza non richiede esenzione e quindi non ricade sotto il regime della pex. Per cui, il regime differenziato delle partecipazioni in ragione della loro utilizzazione per investimento o per attività di trading, anche se più difficile da gestire per l'amministrazione fiscale e per i contribuenti, tende ad essere più coerente con l'obiettivo di eliminare la doppia imposizione. Per quanto introduca un elemento di meritevolezza, questo è insito nella natura stessa del sistema e non corrisponde a mere valutazioni di politica fiscale”*.

In conclusione, sempre a parere della stessa Commissione Biasco, pur se semplice dal punto di vista applicativo e priva di pericoli di arbitraggi o di possibilità di comportamenti elusivi da parte dei contribuenti, un'unificazione normativa ottenuta in questo modo (che d'altra parte non trova, in genere, riscontri nell'esperienza di altri paesi europei) rappresenterebbe un vulnus nei principi stessi che sorreggono la pex, basati sull'eliminazione della doppia imposizione, e che portano a escludere che tutte le partecipazioni possano essere ricomprese nel regime. Da sistema, diventerebbe costruzione empirica ed avrebbe, inoltre, la probabile conseguenza di contrarre il gettito.

4.3 Sostanziale conferma del regime dell'esenzione delle plusvalenze e rapporti con il regime dei dividendi

La Commissione ha raccomandato la conferma sostanziale del regime «pex», sollecitata, peraltro, in tutte le audizioni avvenute presso la Commissione stessa, seppure con alcuni importanti correttivi.

Tale raccomandazione è stata innanzitutto fondata sulla considerazione che il detto regime trova rispondenza in alcuni principi di coerenza giuridica ed economica, quali quello di eliminare la doppia tassazione economica dei dividendi e quello del rispetto della simmetria tra plusvalenze e minusvalenze delle partecipazioni, che può garantire, nella visione di una circolazione solo nazionale delle plusvalenze, il rispetto di una ragionevole corrispondenza tra componenti positive e negative del reddito facente capo ad uno stesso contribuente, mentre nella visione del mercato europeo garantisce la libera circolazione delle partecipazioni, impedendo a uno Stato di differenziare, unilateralmente, plusvalenze e minusvalenze in ragione della provenienza della partecipazione.

La Commissione ha, inoltre, evidenziato la necessità di far fronte, in assenza di coordinamento in ambito comunitario, alla competitività fiscale nel mercato europeo e di rispettare l'esigenza di stabilità e continuità dell'ordinamento fiscale che una vita ordinata del sistema produttivo italiano richiede.

È stato, però, rilevato che l'eliminazione della doppia imposizione giustifica l'applicazione della pex alle plusvalenze su partecipazioni soltanto per la parte che riflette utili effettivamente realizzati e accantonati, e già tassati in capo alla società partecipata. L'esclusione integrale delle plusvalenze potrebbe comportare effetti eccessivamente vantaggiosi, ad esempio, *“quando i prezzi di vendita della partecipazione sono influenzati – oltre che dagli utili realizzati o realisticamente attesi della società partecipata – da oscillazioni meramente speculative o, ancora, da plusvalori latenti del patrimonio della società partecipata, destinati ad essere realizzati soltanto in sede di liquidazione della società medesima (e, dunque, non corrispondenti a redditi d'impresa della società partecipata e suscettibili di imposizione nel breve periodo)”*.

L'assunto che ciò che residua della plusvalenza (oltre gli utili accantonati e già tassati) corrisponda agli utili attesi o sperati che si materializzeranno in futuro e diventeranno base imponibile soggetta a tassazione in capo alla società partecipata (insiti nel valore dell'avviamento) non appare, sempre a parere della Commissione, *“facilmente dimostrabile e, in quanto tale, non giustificabile sul piano giuridico”*.

Il fondamento giuridico ed economico addotto per l'esclusione dell'intero ammontare delle plusvalenze si dimostrerebbe, quindi, per la Commissione, più debole che per i dividendi e, di conseguenza, l'esenzione dovrebbe essere limitata alla sola parte delle plusvalenze che trae origine dall'accumulo di riserve di utili già tassati in capo alla società che li ha prodotti

(con correttivi, per neutralizzare possibili doppie imposizioni e garantire la simmetria delle minusvalenze) sulla falsariga del meccanismo che ora viene applicato per le società di persone, da adattare alle società di capitali.

Tale impostazione, pur se più coerente, non viene, però, ritenuta perseguibile dalla Commissione, che si dichiara perfettamente consapevole che l'Italia non può procedere isolatamente su questa strada e che seguire un profilo logico - sistematico (con tassabilità delle plusvalenze eccedenti gli utili accantonati) distaccherebbe nettamente il Paese dagli indirizzi seguiti negli altri ordinamenti europei. Tale difformità rispetto ad altri sistemi, unita a significative complicazioni sotto il profilo operativo e d'accertamento (in evidente contrasto con le esigenze di semplificazione sollecitate dal mondo imprenditoriale), comprometterebbe ulteriormente l'obiettivo di mantenere allineata con quella estera la convenienza per le holding a stabilirsi in Italia, in quanto dissocierebbe il regime impositivo delle partecipazioni da quello degli ordinamenti degli altri Stati dell'Unione Europea⁴⁵.

Le considerazioni formulate dalla Commissione Biasco sopra illustrate appaiono pienamente condivisibili, così come quella⁴⁶ secondo la quale la legislazione vigente già prende in considerazione, almeno parzialmente, ipotesi di plusvalori realizzati che si colleghino a valori latenti del patrimonio della

⁴⁵ Si ricorda, a tale proposito, che l'istituto in esame è presente negli ordinamenti fiscali di altri Paesi europei, quali la Germania, la Spagna (per le plusvalenze su partecipate estere), il Regno Unito (con una particolare disciplina), l'Olanda, il Lussemburgo, il Belgio, la Danimarca, l'Austria, la Svezia, la Svizzera e la Francia (nella quale è stato introdotto a partire dal 2007). Non è stato, però, introdotto in tutti i Paesi economicamente avanzati, mancando, ad esempio, negli ordinamenti fiscali degli Stati Uniti, del Giappone, del Canada e dell'Australia.

⁴⁶ Già prospettata dall'Assonime nella circolare n. 13 del 2006, paragrafo 2.2.1.

società partecipata attraverso correttivi che evitano l'applicazione indiscriminata del regime di esenzione dei plusvalori. Sono, infatti, espressamente escluse dall'ambito applicativo del regime di *participation exemption* le partecipazioni in società immobiliari e in quelle che non svolgono attività commerciali. Allo stesso principio corrisponde l'esclusione dal regime pex delle plusvalenze e minusvalenze da trading.

In conclusione, il regime pex sarebbe l'emblema di una competizione fiscale che si è svolta al ribasso, senza che l'Unione fosse in grado di intervenire efficacemente, a causa degli ostacoli posti dagli Stati nazionali, per frenare sviluppi indesiderati e potenzialmente "sleali", costringendo via via tutti i Paesi a neutralizzarne gli effetti, accodandosi. Più in generale, è l'espressione di una evoluzione dei sistemi tributari degli Stati membri che risponde più a logiche di massimizzazione del benessere nazionale che all'interesse generale di un più efficiente funzionamento del mercato interno allo spazio europeo.

La Commissione ha, pertanto, raccomandato *"di porre con determinazione la questione nelle appropriate sedi istituzionali europee, in particolare nell'ambito del Working Group sulla Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB), dove questi temi sono oggetto di discussione e confronto fra paesi"*, pur riconoscendo che *"l'orientamento fino ad ora prevalente, in questo dibattito comunitario, è per un mantenimento del regime pex, sia per i dividendi che per le plusvalenze"*, anche se restano aperte le questioni relative, ad esempio, alla ammissibilità al regime e alla presenza e natura di norme antiabuso.

Per quanto concerne i dividendi, la Commissione non ritiene che vi siano correttivi da apportare, in quanto il regime introdotto dalla riforma del 2003 è sostanzialmente in linea con i principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea, che ha ritenuto incompatibile con alcune libertà fondamentali del Trattato (libertà di stabilimento e di circolazione dei capitali) il trattamento discriminatorio sia dei dividendi di fonte interna rispetto a quelli provenienti da un altro Stato membro, sia dei soggetti residenti rispetto ai non residenti. La presenza di un regime comunitario di madre e figlia ha, inoltre, sicuramente contribuito a determinare la scelta nazionale. La Commissione ha, però, osservato che:

- i requisiti per godere della pex in relazione alle plusvalenze da partecipazione non sono, invece, richiesti per l'esclusione da tassazione dei dividendi;
- è diversa anche la misura dell'esclusione da imposizione, in quanto gli utili sono esclusi per il 95% del loro ammontare, mentre per le plusvalenze non era in origine prevista alcuna quota imponibile e successivamente tale quota è stata prevista ed estesa fino all'attuale 16% dell'importo della plusvalenza.

A quest'ultimo riguardo è stato auspicato, in modo senz'altro condivisibile, che venga stabilita la limitata imponibilità sia dei dividendi che delle plusvalenze nella misura del 5%, al fine di rendere ineducibili, sia pure in modo forfetario, le spese relative alla partecipazione.

Tale intervento sembra indirizzarsi nella direzione già intrapresa dalla Germania⁴⁷; naturalmente in caso di realizzo di una minusvalenza, la stessa resterebbe interamente indeducibile. Tale proposta dovrebbe essere applicata (anche se la Commissione non ha approfondito l'argomento) riqualificando, per motivi di coerenza sistematica, l'esenzione da imposizione delle plusvalenze in una esclusione dal concorso alla formazione del reddito, come previsto per i dividendi. Di conseguenza dovrebbero diventare integralmente deducibili tutti i costi specificamente inerenti alla cessione della partecipazione (mentre gli oneri accessori di diretta imputazione rilevano in sede di determinazione della plusvalenza), analogamente a quanto avviene per i dividendi, per i quali l'imposizione del 5% è giustificata dall'esigenza di recuperare a tassazione i costi connessi alla gestione della partecipazione, che restano integralmente deducibili in sede di determinazione del reddito d'impresa.

Da tale impostazione dovrebbe, però, discendere, come rilevato dall'Assonime⁴⁸, anche l'abolizione del pro-rata patrimoniale, finalizzato a rendere indeducibili gli interessi passivi connessi alla detenzione di "partecipazioni Pex". Infatti il detto pro-rata non si applica in presenza di partecipazioni "non Pex" anche se i relativi dividendi sono esclusi da imposizione per il socio, a conferma che la tassazione del 5% rappresenta uno

⁴⁷ In Germania l'esenzione delle plusvalenze realizzate da società di capitali e derivanti dalla vendita di partecipazioni in società, residenti e non, è stata introdotta con la legge relativa agli sgravi fiscali del 23 ottobre 2000 e, a partire dal periodo d'imposta 2004, tale esenzione non è più totale, essendo stato previsto che alla formazione del reddito imponibile concorra un importo forfetario pari al 5% delle plusvalenze in questione.

⁴⁸ Nella circolare 7 ottobre 2005, n. 54, paragrafo 1.1.

strumento di determinazione forfetaria dei costi, ivi compresi gli interessi passivi.

La Commissione Biasco ha, invece, proposto di mantenere l'istituto del pro-rata patrimoniale, estendendo anzi la sua applicazione anche in caso di opzione per il regime del consolidato.

La Commissione si è, invece, dichiarata contraria alla unificazione del regime dei dividendi e di quello della pex, che comporterebbe l'applicazione dell'esenzione anche ad operazioni meramente speculative di breve periodo, non rappresentative di variazioni degli utili accantonati o assoggettati (anche in futuro) a tassazione. Tale unificazione si potrebbe, semmai, attuare applicando i requisiti posti per l'esenzione delle plusvalenze anche ai dividendi, prevedendo che se questi ultimi sono distribuiti in relazione a partecipazioni che non possiedono tali requisiti, i dividendi stessi concorrano alla formazione del reddito imponibile del socio in misura corrispondente al 100% del loro ammontare, ancorché provengano da società che hanno assoggettato il loro reddito all'Ires.

La Commissione non ritiene, però, che sia opportuno adottare tale soluzione, in quanto la stessa comporterebbe l'abbandono del principio in base al quale non vi può essere una doppia tassazione dell'utile societario, potrebbe risultare incompatibile con la direttiva comunitaria madre-figlia (anche se questa riguarda una percentuale di possesso di almeno il 10%) e richiederebbe l'introduzione di misure antielusive.

4.4 Possibili modifiche al regime delle partecipazioni prive dei requisiti per l'esenzione

La Commissione Biasco ha proposto due diverse ipotesi di riforma del regime delle partecipazioni prive dei requisiti per l'esenzione.

La prima ipotesi prevede la indeducibilità delle minusvalenze relative a tale tipologia di partecipazioni, al fine di eliminare alla radice la convenienza di tutte le operazioni di cd. *dividend washing*. Poiché tale indirizzo risulterebbe, evidentemente, molto penalizzante, la stessa Commissione ha proposto di assoggettare ad imposizione sostitutiva tali plusvalenze, "con aliquota che abbatta - in via esemplificativa del 50% - la tassazione piena, a compensazione forfetaria per l'insottraibilità di valori negativi".

Tale ipotesi avrebbe, a parere della Commissione, il pregio della semplicità e linearità, ma potrebbe rendersi difficoltosa e onerosa per quegli operatori (banche innanzi tutto), le cui dimensioni di trading infragiornaliero sono numerose e ricorrenti. Quelle che superano il giorno non suscitano problemi. Riferirsi al risultato netto della giornata può essere una buona semplificazione, ma lascia comunque la possibilità di pianificazione di operazioni di smobilizzo che si verificassero in relazione alle minusvalenze che si creino ex dividendo. È quindi impossibile derogare dalla presa in considerazione delle singole operazioni. L'unica deroga che sarebbe possibile concepire è quella di considerare l'insieme delle operazioni di compra vendita

che si aprono e chiudono su ogni singolo titolo nel corso della giornata come un'unica operazione.

Per i soggetti che applicano i principi contabili internazionali la Commissione ha evidenziato che *“si potrebbe far leva sulla natura stessa del bilancio per considerare per questi soggetti un regime di tassazione del trading su partecipazioni non pex che non deroghi dai risultati di bilancio”*.

La seconda ipotesi prospettata è quella di introdurre un regime in base al quale le relative plusvalenze e minusvalenze sono compensabili soltanto tra di loro, in analogia a quanto attualmente stabilito per le analoghe componenti che concorrono a formare il reddito complessivo quali redditi diversi.

Di conseguenza, la deduzione delle minusvalenze relative a partecipazioni “non pex” avverrebbe, secondo tale impostazione, solo nell'ambito del reddito di specie, vale a dire con riferimento all'ammontare delle plusvalenze su partecipazioni parimenti non pex, con riportabilità in avanti delle eventuali eccedenze di minusvalenze per i periodi di imposta successivi, non oltre il quarto, analogamente a quanto avviene per le persone fisiche. Questa impostazione non esclude (ma nemmeno rende ovvio) che si possa passare perfino a una tassazione sostitutiva sul reddito che deriva da operazioni di negoziazione titoli con una aliquota specifica.

Tale soluzione presenterebbe il vantaggio di ridurre la convenienza per i contribuenti a porre in essere operazioni di pianificazione elusiva a fini fiscali, in quanto *“l'ipotetica minusvalenza originata dall'acquisto di una partecipazione cum*

dividendo e la successiva rivendita ex dividendo potrebbe comunque essere compensata unicamente con eventuali plusvalenze su partecipazioni non pex conseguite nel medesimo periodo di imposta e nei quattro successivi”.

Per i soggetti che applicano i principi contabili internazionali la Commissione ha osservato che nel bilancio IAS figurerebbero, accanto a profitti e perdite da realizzazione, profitti e perdite da valutazione, che non potrebbero essere riconoscibili fiscalmente, così come non potrebbero essere riconosciute minusvalenze che eccedessero le plusvalenze. Questa voce dovrebbe quindi essere aggiunta a quelle per le quali è prevista in questa ipotesi una sterilizzazione a fini fiscali, con conseguente previsione di un’apposita voce nel quadro EC (che, come ben sappiamo, è stato eliminato dalla nuova legge Finanziaria 2008).

4.5 Il periodo minimo di possesso

La Commissione Biasco ha ritenuto di confermare la necessità che, accanto al requisito dell’iscrizione in bilancio, sia richiesta la sussistenza di quello del periodo minimo di possesso. Nella relazione finale, la Commissione ha precisato di aver discusso a lungo circa l’opportunità di far riferimento, piuttosto che al periodo di possesso, a una soglia minima di partecipazione (lasciando opzionale l’iscrizione nelle immobilizzazioni sotto tale soglia e

chiudendo i varchi elusivi). Tuttavia, le rigidità che ciò avrebbe comportato, soprattutto per gli intermediari finanziari autorizzati a costituire un magazzino di partecipazioni per negoziazione, ha sconsigliato la Commissione dal procedere in questa direzione. Gioca a favore dell'holding period anche il fatto di essere un criterio già previsto nell'attuale normativa (e previsto, spesso, anche in altri Stati membri, assieme, a seconda dei casi, al criterio della partecipazione o dell'iscrizione in bilancio).

Nel caso in cui venisse adottata, per le partecipazioni «non pex», la soluzione di introdurre la indeducibilità delle minusvalenze, la Commissione ha evidenziato che *“non vi sarebbero possibilità elusive da sfruttare puntando ad avere il sistema pex o quello non pex, a seconda delle convenienze”*.

Molto opportunamente la Commissione Biasco ha anche precisato che il requisito del periodo di possesso *“dovrebbe essere unico e riverberarsi sul pro rata patrimoniale”*. Si ritiene che con tale, sia pure sintetica, affermazione la Commissione abbia inteso raccomandare l'eliminazione dei disallineamenti e delle asistematicità oggi esistenti, probabilmente prevedendo un *holding period* di 18 mesi per la disciplina delle plusvalenze e per quella delle minusvalenze, nonché ai fini dell'applicazione del pro-rata patrimoniale.

Si ricorda che, dopo le modifiche apportate dall'art. 5, comma 1, lett. b), del D.Lgs. 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, ai fini dell'esenzione occorre l'ininterrotto possesso della partecipazione dal primo giorno del diciottesimo (e non più del dodicesimo,

come originariamente previsto) mese precedente quello dell'avvenuta cessione, considerando cedute per prime le azioni o quote acquisite in data più recente.

L'Agenzia delle entrate⁴⁹ ha, al riguardo, precisato che si possono verificare i seguenti regimi fiscali per le partecipazioni aventi gli altri requisiti per l'esenzione, a seconda che le partecipazioni siano possedute:

- da meno di 12 mesi interi: plusvalenze imponibili al 100% e minusvalenze interamente deducibili;
- da più di 12 mesi interi ma da meno di 18 mesi interi: plusvalenze imponibili al 100% e minusvalenze interamente indeducibili;
- da più di 18 mesi interi: plusvalenze esenti al 91% (o all'84% dal 2007) e minusvalenze indeducibili al 100%.

Per effetto delle illustrate modifiche normative si è, quindi, creato un disallineamento tra il regime delle plusvalenze e quello delle minusvalenze derivanti dalla cessione di partecipazioni "esenti", che non era previsto dalla legge di delega. In conseguenza di tale disallineamento, qualora una partecipazione societaria in possesso dei requisiti per l'esenzione sia stata acquistata nel periodo intercorrente tra il dodicesimo e il diciottesimo mese anteriore a quello della cessione: (i) se è realizzata una plusvalenza alla stessa non spetterà l'esenzione, non essendo trascorso il periodo di diciotto mesi; (ii)

⁴⁹ Nella circolare 13 marzo 2006, n. 10/E.

se, invece, è realizzata una minusvalenza, la stessa risulterà indeducibile, essendo già trascorso il periodo di dodici mesi.

Risulta evidente la asistematicità di tale impostazione, che appare ispirata esclusivamente dalla finalità di reperire maggiori entrate. Al riguardo l'Assonime⁵⁰ ha rilevato che in questo modo le partecipazioni in parola *“vengono a ricevere un trattamento peggiore anche delle partecipazioni per le quali, in ipotesi, non sussistano gli altri requisiti per fruire della participation exemption. Non c'è dubbio, ad esempio, che, a prescindere dalla durata di possesso, la cessione di partecipazioni iscritte ab origine nell'attivo circolante ovvero relative a società immobiliari può generare, da un lato, componenti positivi (plusvalenze) suscettibili di imposizione, ma, dall'altro, anche componenti negativi (minusvalenze) idonei ad avere pieno riconoscimento fiscale”*.

Sempre a parere della detta Associazione la menzionata asimmetria di trattamento può sollevare anche delicati problemi di carattere applicativo nel caso, ad esempio, che si effettui la cessione, anche in un'unica transazione e verso un unico acquirente, di partecipazioni della medesima categoria ma aventi valori fiscali divergenti (in quanto acquisite in epoca diversa). In tale ipotesi potrebbero prodursi risultati reddituali differenti ed anche, eventualmente, di segno opposto per le varie partecipazioni cedute.

L'Assonime si chiede, pertanto, *“se il diverso trattamento a cui sono sottoposte ai fini fiscali le plus e le minusvalenze, renda o meno necessario segmentare*

⁵⁰ Nella circolare 12 aprile 2006, n. 13.

l'unitario risultato economico dell'operazione". Nella circolare n. 10/E del 2006 l'Agenzia ha, peraltro, evidenziato che tale diversità di rilevanza fiscale, tra plusvalenze e minusvalenze derivanti dalla cessione delle partecipazioni, sussiste anche nei riguardi delle imprese soggette all'Irpef, con la conseguenza che si possono avere, a fronte della cessione di partecipazioni detenute, ad esempio, da 15 mesi plusvalenze interamente imponibili o minusvalenze indeducibili nella misura del 60%.

Per quanto concerne il pro-rata patrimoniale, è attualmente stabilito che il requisito del periodo minimo di possesso si intende conseguito se le partecipazioni sono possedute ininterrottamente dal primo giorno del dodicesimo mese precedente quello della fine del periodo di imposta (cioè almeno dal 1° dicembre dell'anno precedente). È stato, quindi, esplicitato che nell'anno nel corso del quale è acquisita la partecipazione il pro-rata non si applica mai e tale conclusione è stata confermata dall'Agenzia delle entrate nella circolare n. 10/E del 2006.

Il disallineamento tra l'holding period richiesto ai fini della pex e quello rilevante per il pro-rata evidenzia, però, ancor di più la mancata correlazione tra esenzione della plusvalenza e indeducibilità degli interessi.

Può, infatti, avvenire, ad esempio, che per una partecipazione acquistata nel mese di novembre 2006 si verifichi la indeducibilità degli interessi sostenuti nel 2007 e, se la stessa è ceduta nel mese di marzo del 2008, si realizzi una

plusvalenza imponibile a causa del mancato possesso della partecipazione almeno dall'inizio del diciottesimo mese precedente.

Tale correlazione viene, peraltro, meno anche nell'anno di acquisto della partecipazione (nel quale il pro-rata non si applica mai) e nel caso in cui la società partecipata risieda in un "paradiso fiscale" e l'interpello finalizzato a consentire l'applicazione dell'esenzione venga presentato e accolto in prossimità della cessione della partecipazione stessa, mentre negli anni precedenti il pro-rata patrimoniale non è stato applicato, in quanto, come precisato nella norma e ribadito nella circolare 20 dicembre 2004, n. 53/E, la maturazione di tutti i requisiti va verificata al termine di ciascun periodo di imposta.

Qualora si intendesse porre rimedio a tali disallineamenti si potrebbe allungare a 18 mesi anche il periodo minimo di possesso rilevante ai fini del pro-rata e stabilire che quest'ultimo si applica in tutti i casi in cui dalla cessione della partecipazione derivano plusvalenze esenti, con il successivo assoggettamento ad imposizione degli interessi eventualmente dedotti in precedenza (e con il possibile riconoscimento della tassazione separata).

Qualora si adottasse quest'ultima soluzione legislativa dovrebbe essere valutata l'opportunità di applicare il pro-rata anche nell'esercizio nel corso del quale è ceduta la partecipazione; si pensi, ad esempio, al caso della partecipazione ceduta nel corso del secondo periodo di possesso, che dia luogo a plusvalenze parzialmente esenti essendo decorso il periodo di «diciotto mesi»

ma per la quale il pro-rata non sarebbe applicato né nel primo periodo di possesso (in cui non si applica mai) né in quello successivo (non essendo posseduta la partecipazione alla fine di tale periodo).

Si tratta, comunque, di proposta subordinata alla condizione della permanenza dell'istituto del pro rata patrimoniale, che si riterrebbe, invece, opportuno abolire in conseguenza della equiparazione del regime della pex a quello dei dividendi proposta alla stessa Commissione Biasco.

La detta Commissione ha rilevato anche che la disposizione in esame *“si presta ad abusi, visto che il contribuente è libero, sotto i 18 mesi previsti, di usufruire della pex, lasciando trascorrere il tempo limite, o di non usufruirne, vendendo la partecipazione”*.

Questa possibilità di arbitraggi o di abuso del regime pex da parte del contribuente potrebbe essere annullata, a parere della Commissione, solo prevedendo che dal momento dell'iscrizione della partecipazione nelle immobilizzazioni sia preclusa l'indeducibilità delle minusvalenze, anche per possessi inferiori all'*holding period*, mentre l'esenzione in regime pex per le plusvalenze sia fruibile solo dopo una decorrenza dei 18 mesi di possesso previsto. In tal modo si reintrodurrebbero, però, le asistematicità che la stessa Commissione intende giustamente superare.

4.6 La classificazione in bilancio fra le immobilizzazioni finanziarie

La Commissione Biasco ha ritenuto preferibile, *“nonostante le molte perplessità manifestate nel corso delle audizioni, confermare basilamente la scelta normativa attuale di utilizzare il criterio dell’immobilizzazione per definire le partecipazioni d’investimento (con scelta irreversibile). Tale criterio, adottato anche in altri paesi UE, ha il merito di rendere oggettiva la scelta d’investimento fondata su un esplicito riconoscimento contabile”*.

Per quanto concerne i soggetti che adottano i principi internazionali Ias/Ifrs, l’art. 11, comma 2, del D. Lgs. 28 febbraio 2005, n. 38, ha stabilito che, ai fini dell’applicazione delle disposizioni del Tuir, *“si considerano immobilizzazioni finanziarie le partecipazioni di controllo e di collegamento, nonché gli strumenti finanziari detenuti fino a scadenza e quelli disponibili per la vendita”*.

La disposizione tiene conto della classificazione contenuta nello IAS 39, secondo la quale gli strumenti finanziari, nella accezione dei principi contabili internazionali, si distinguono in:

- attività o passività finanziarie possedute per essere negoziate;
- investimenti posseduti fino a scadenza;
- finanziamenti e crediti originati dall’impresa;
- attività finanziarie disponibili per la vendita.

In base ai principi contabili internazionali è, quindi, superata la tradizionale distinzione tra attivo circolante e immobilizzazioni, in quanto è possibile classificare le voci anche sulla base della loro liquidità, qualora ciò porti ad una rappresentazione più attendibile e significativa.

L'ABI⁵¹ ha, a tale riguardo, osservato che, poiché con riferimento agli strumenti finanziari classificati nella categoria delle attività finanziarie disponibili per la vendita⁵², il legislatore del "decreto IAS" ha assunto una posizione indipendente da ogni valutazione circa la sussistenza o meno di un legame durevole al patrimonio aziendale e ne ha stabilito, ai fini fiscali, l'inserimento comunque nelle immobilizzazioni, si pone la questione se, per le categorie non contemplate nel predetto art. 11, comma 2, del D. Lgs. n. 38/2005, debba necessariamente trovare ingresso il regime fiscale previsto per gli strumenti finanziari non immobilizzati, o se ad esse sia comunque applicabile il principio generale contenuto nell'art. 85, comma 3, del Tuir, in base al quale si considerano immobilizzazioni finanziarie quelle iscritte come tali in bilancio. Il problema si pone, in particolare, per i titoli per i quali sia stata esercitata la *Fair value option* e per quelli classificati tra i *loans and receivables*⁵³, in quanto si tratta di categorie in cui gli strumenti finanziari sono allocati sulla base di criteri diversi rispetto a quello dell'essere legati durevolmente all'economia dell'impresa.

⁵¹ Nella Circolare 21 febbraio 2006, n. 3 paragrafo B. 2.1.4.3.

⁵² *Available For Sale*, nella quale confluiscono titoli che per loro natura non sono destinati ad essere negoziati direttamente nel breve, ma che ben possono esserlo qualora si verifichino condizioni favorevoli piuttosto che permanere più durevolmente nel patrimonio aziendale.

⁵³ Si tratta, in particolare, di titoli obbligazionari non quotati.

A parere dell'ABI, l'interpretazione restrittiva, che porterebbe a ritenere l'elencazione dell'art. 11, comma 2, una elencazione tassativa, così da escludere tali titoli dall'ambito delle "immobilizzazioni finanziarie", a prescindere dalle caratteristiche di permanenza nel patrimonio aziendale, sarebbe, evidentemente, non coerente con le motivazioni che hanno indotto il legislatore fiscale a differenziare il trattamento fiscale tra le due categorie proprio in funzione delle predette caratteristiche. Inoltre, in palese "violazione" del principio di neutralità enunciato nella relazione di accompagnamento al D. Lgs. n. 38/2005, sarebbe introdotta una ingiustificata discriminazione tra soggetti che adottano i principi contabili nazionali, e per i quali il concetto di immobilizzazioni finanziarie coincide con le indicazioni in bilancio, e i soggetti Ias, per i quali, invece, vi sarebbe una qualificazione *ex lege* di "immobilizzazioni". Per questi ultimi, la qualificazione fiscale obbligatoria avrebbe la conseguenza di escludere per legge dall'immobilizzato anche ciò che avrebbe, invece, pieno titolo ad essere considerato tale (si veda, ad esempio, l'ipotesi dei titoli classificati tra i *loans and receivables*).

Peraltro, poiché gli strumenti finanziari, destinati a rimanere durevolmente nel patrimonio aziendale, potrebbero essere collocati in uno dei quattro "portafogli" già evidenziati, sempre secondo la menzionata Associazione, la norma fiscale, se intesa in senso restrittivo, costringerebbe a considerarne solo due e in questo modo costituirebbe una pesante ingerenza nella gestione imprenditoriale. L'ABI ritiene, quindi, che gli strumenti finanziari

non classificati nelle categorie previste all'art. 11, comma 2, e indicati nella nota integrativa del bilancio come strumenti finanziari detenuti durevolmente, *“debbono essere considerati ai fini fiscali immobilizzazioni finanziarie in virtù dei principi generali contenuti nell'art. 85, comma 3, del Tuir. In questo modo, il sistema fiscale sarebbe ricondotto alla dichiarata neutralità auspicata dal legislatore tra soggetti Ias e soggetti non Ias. Infatti, mentre per i soggetti non Ias la qualificazione di immobilizzazione dipenderebbe soltanto da una scelta imprenditoriale, per i soggetti che adottano i principi contabili internazionali la presunzione legislativa sarebbe completata da una scelta imprenditoriale volta ad integrare la presunzione che, come già osservato, tiene conto solo parzialmente del mutato scenario di rappresentazione di bilancio”*.

Anche l'Assonime⁵⁴ ha auspicato l'intervento di opportuni chiarimenti, anche attraverso un apposito intervento normativo, con particolare riguardo alle partecipazioni:

- in joint venture, non ricondotte espressamente, dalla citata norma dell'art. 11, comma 2, nell'ambito degli strumenti qualificabili come *“immobilizzazioni finanziarie”*. Secondo la menzionata Associazione la questione è superabile in via interpretativa, posto che tali partecipazioni danno luogo ad una forma di controllo, sia pure *“congiunto”*, della partecipata;
- che pur qualificandosi *“di controllo”* o *“di collegamento”* siano state acquisite per la successiva rivendita. La stessa Assonime aveva in

⁵⁴ Nella Circolare n. 13 del 2006.

precedenza osservato⁵⁵ che anche tali partecipazioni – di norma iscrivibili al costo in base agli Ias n. 27 e 28 – dovevano essere classificate tra quelle di trading e valutate al *fair value* in base allo Ias n. 39⁵⁶ e che sarebbe stato, quindi, logico ritenere che, al pari delle altre partecipazioni collocate in questo comparto, anch'esse non dovessero rientrare nella categoria delle "immobilizzazioni finanziarie" ai fini dell'applicazione del regime di *participation exemption*, in analogia con le imprese che adottano i principi contabili interni (secondo cui le partecipazioni di controllo e di collegamento possono essere ab origine iscritte nelle attività correnti);

- non di trading che, tuttavia, vengono inserite fra le attività valutate al *fair value* da conto economico non per motivi funzionali ma, più semplicemente, a seguito di una scelta che lo IAS n. 39, a certe condizioni, consente di effettuare (cosiddetto *fair value option*). Il citato art. 11, comma 2, del D. Lgs. n. 38/2005, in effetti, non considera tale peculiare categoria di partecipazioni, «*probabilmente, perché all'epoca della*

⁵⁵ Nella Circolare 6 luglio 2005, n. 38.

⁵⁶ Secondo quanto previsto nei paragrafi 16 e 39 dello Ias 27. La stessa Assonime ha, inoltre, ricordato che il regime contabile di tali partecipazioni previsto dai principi internazionali è stato parzialmente innovato dall'Ifrs n. 5, con effetto sui bilanci che si chiudono a partire dal 31 dicembre 2005. In particolare, tale principio, modificando, tra l'altro, lo Ias n. 27, ha stabilito che le partecipazioni in esame – cioè quelle di controllo o di collegamento acquisite per la successiva rivendita – debbano essere bensì classificate in bilancio separatamente rispetto alle altre, ma non più tra quelle valutate al "*Fair value rilevato a conto economico*", in quanto lo stesso Ifrs n. 5 ne prevede la collocazione tra le "*Attività non correnti possedute per la vendita*", valutate al minore tra il valore contabile – in questo caso, il costo – ed il *fair value* al netto dei costi di vendita. A parere della menzionata Associazione tale innovazione non altera, però, i termini del problema evidenziato e resta, quindi, ferma l'esigenza di un chiarimento sull'argomento da parte dei competenti organi.

*sua introduzione questo aspetto della fair value option era ancora oggetto di evoluzione nell'ambito del citato Ias n. 39". Appare condivisibile il parere dell'Assonime secondo il quale sarebbe opportuno che anche queste partecipazioni potessero considerarsi immobilizzazioni finanziarie ai fini fiscali e, quindi, essere ammesse al regime di *participation exemption*.*

Al riguardo la Commissione Biasco, pur consapevole che *"la scelta di mantenere il requisito della iscrizione tra le immobilizzazioni potrebbe risultare indebolita o addirittura inefficace per la mancanza di una corrispondente rappresentazione contabile nella nuova classificazione Ias"*, ha ritenuto, al di là della diversa configurazione, di condividere la fiducia che il legislatore ha posto nella stessa volontà di investimento espressa dall'impresa (con l'iscrizione apposita, che esclude la commercializzazione), che già ispirava le immobilizzazioni finanziarie ed il relativo riconoscimento fiscale. Coerente è quindi la condivisibile scelta di considerare, ai fini fiscali, come immobilizzazioni finanziarie le partecipazioni di controllo e collegamento e quelle che l'impresa stessa considera come investimento. Ciò produce due virtuosi effetti: il primo, di permettere che permanga l'attuale criterio; il secondo, che vengano considerate fiscalmente omogenee scelte che possono essere contabilmente diverse, a seconda che le imprese siano o meno obbligate ad adottare gli Ias.

Tali conclusioni sembrano, però, implicitamente presupporre l'intervento, in via interpretativa o normativa, dei menzionati chiarimenti richiesti dall'ABI e dall'Assonime.

La stessa Commissione, come già ricordato a proposito del requisito del periodo minimo di possesso, ha precisato di aver discusso a lungo circa l'opportunità di far riferimento a una soglia minima di partecipazione, lasciando opzionale l'iscrizione nelle immobilizzazioni sotto tale soglia e chiudendo i varchi elusivi, ma ha, alla fine, deciso di non introdurre tale requisito, in considerazione delle rigidità che ciò avrebbe comportato, soprattutto per gli intermediari finanziari autorizzati a costituire un magazzino di partecipazioni.

4.7 Le novità relative alla participation exemption contenute nella Finanziaria 2008

Fra le novità contenute nella Finanziaria 2008 (Legge 24 dicembre 2007, n. 244) relative alla fiscalità d'impresa, quelle relative alla *participation exemption* costituiscono una prima risposta del legislatore ad alcune delle palesi distonie che, come visto in precedenza, a partire dal 2005, hanno allontanato il regime di esenzione dal suo disegno originario emergente dalla riforma entrata in vigore nel 2004.

Ci si riferisce, in primo luogo, al disallineamento per i soggetti passivi dell'Ires fra la quota di esenzione riconosciuta sulle plusvalenze relative a partecipazioni e strumenti finanziari simili aventi i requisiti di cui all'art. 87 del Tuir e la quota d'indeducibilità delle corrispondenti minusvalenze. Mentre la quota esente delle plusvalenze è andata riducendosi dall'ottobre del 2005⁵⁷, fino ad attestarsi all'84% nel periodo d'imposta 2007, la quota indeducibile delle minusvalenze non è stata corrispondentemente ridotta, per cui queste ultime risultano ancora oggi irrilevanti fiscalmente in misura integrale.

La legge Finanziaria per il 2008 riduce sensibilmente la predetta differenza, incrementando la quota di esenzione delle plusvalenze conseguite dai soggetti Ires al 95% del relativo ammontare⁵⁸. Il legislatore ha tuttavia sottoposto l'applicabilità di tale nuova percentuale di esenzione alla condizione che non siano state dedotte fiscalmente svalutazioni su partecipazioni nei periodi d'imposta anteriori a quello in corso al 1° gennaio 2004. In mancanza di tale condizione, la quota esente della plusvalenza resta infatti fissata alla precedente misura dell'84%, fino a concorrenza delle anzidette svalutazioni⁵⁹.

La contestuale riduzione della quota imponibile della plusvalenza al 5% e dell'aliquota Ires al 27,5%⁶⁰ determina per i soggetti passivi di tale tributo un'imposizione sulle plusvalenze di cui all'art. 87 del Tuir pari all'1,375% dell'ammontare della medesima plusvalenza.

⁵⁷ Cfr. l'art. 87, comma 1, del Tuir, come modificato dall'art. 5, comma 1, lettera b) del D. Lgs. 30 settembre 2005, n. 203.

⁵⁸ Cfr. l'art. 1, comma 33, lettera h), della legge n. 244/2007.

⁵⁹ Cfr. in tal senso, il comma 34, quarto periodo, dell'art. 1 della legge n. 244/2007.

⁶⁰ Cfr. art. 1, comma 33, lettera e), della legge Finanziaria.

Nella relazione illustrativa al disegno di legge finanziaria si afferma che con l'incremento al 95% della quota esente delle plusvalenze fruenti del regime Pex, queste ultime vengono ad essere strutturalmente assimilate ai dividendi.

Al riguardo, occorre tuttavia rilevare che l'anzidetta assimilazione risulta stabilita unicamente sotto il profilo quantitativo, ma non, contrariamente a quanto auspicabile, sotto il profilo qualitativo, restando tecnicamente la Pex un regime di "esenzione" e non di "esclusione" dal reddito, come invece previsto per i dividendi.

Con riferimento all'aspetto quantitativo, l'intervento normativo recepisce dunque in pieno la proposta formulata dalla Commissione Biasco di fissare al 5% la quota imponibile sia delle plusvalenze che dei dividendi, al fine di forfetizzare l'ammontare indeducibile di tutti i costi relativi alle partecipazioni, siano essi riferibili alla gestione che al realizzo delle stesse, i quali dunque, per effetto di detta forfetizzazione, dovrebbero conservare piena rilevanza fiscale in sede di determinazione del reddito d'impresa⁶¹.

In tale prospettiva va letta, in effetti, l'abrogazione dell'istituto del pro-rata patrimoniale di cui all'art. 97 del Tuir, finalizzato, come è noto, a rendere indeducibili, secondo criteri forfetari, gli interessi passivi connessi alla detenzione di partecipazioni eligibili per l'esenzione⁶².

⁶¹ Ferma restando, naturalmente, la totale indeducibilità delle minusvalenze da realizzo.

⁶² Occorre ricordare che la Commissione Biasco ha invece ritenuto di mantenere in vigore l'istituto del pro-rata patrimoniale, proponendone, per altro, l'applicazione anche all'interno del regime consolidato.

Per imprenditori individuali e società di persone, l'intervento previsto in Finanziaria 2008 si preannuncia invece di segno contrario, "al fine di garantire l'invarianza del livello di tassazione dei dividendi e delle plusvalenze...", in relazione alla disposta riduzione al 27,5% dell'aliquota Ires.

A tal fine viene demandato ad un decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze il compito di rideterminare, in misura percentuale a detta riduzione, la percentuale di esenzione⁶³ sulle plusvalenze relative a partecipazioni aventi i requisiti di cui all'art. 87 del Tuir⁶⁴. La relazione tecnica al disegno di legge Finanziaria, sul presupposto che le nuove percentuali di tassazione debbano determinare un prelievo complessivo teorico società-socio pari a quello raggiunto con la quota imponibile del 40% abbinata all'aliquota Ires del 33%, colloca tendenzialmente la nuova percentuale di esenzione al 51,60%.

Un'ulteriore distonia, introdotta a decorrere dal 4 ottobre 2005, contestualmente alla riduzione della quota d'esenzione per i soggetti Ires, era poi rinvenibile nel disallineamento del periodo minimo di possesso della partecipazione necessario per attrarre nel regime in parola le plusvalenze e le minusvalenze.

⁶³ Di cui all'art. 58, comma 2, del Tuir.

⁶⁴ Considerando un'aliquota marginale Irpef in capo al socio del 43%, un'aliquota Ires del 33% ed una quota imponibile della plusvalenza pari al 40%, il prelievo complessivo società-socio è pari al 44,52% = $[(100 - 33) * 0,40] * 0,43$. L'invarianza del prelievo complessivo, considerando la medesima aliquota marginale, ma un'aliquota Ires del 27,5%, la si ottiene con una quota imponibile della plusvalenza all'incirca pari al 54,60% = $27,5 + [(100 - 27,5) * 0,546] * 0,43$. Ovviamente un'effettiva equiparazione delle due ipotesi presuppone l'invarianza delle modalità di determinazione della base imponibile in capo alla società.

Da tale data, come si ricorderà, per tutti i soggetti passivi d'imposta l'accesso al regime di detassazione delle plusvalenze è stato limitato, prevedendosi il prolungamento da dodici a diciotto mesi interi⁶⁵ del periodo minimo di ininterrotto possesso della partecipazione richiesto dall'art. 87 del Tuir, a cui tuttavia non è corrisposto un analogo prolungamento dell'*holding period* previsto per far scattare l'indeducibilità delle minusvalenze, rimasto ancorato agli originari dodici mesi⁶⁶. Ne deriva un'ingiustificata asimmetria nel trattamento fiscale di plusvalenze e minusvalenze relative a partecipazioni che fossero state cedute fra il dodicesimo ed il diciottesimo mese dalla data di corrispondente acquisto.

La legge finanziaria pone rimedio anche a tale evidente incongruenza sistematica, riconducendo all'originario periodo di dodici mesi il requisito dell'ininterrotto possesso necessario per avvalersi dell'esenzione sulle plusvalenze, con l'effetto di parificarlo nuovamente a quello previsto, sin dal 2004, per le minusvalenze⁶⁷.

⁶⁵ Più precisamente "...dal primo giorno del diciottesimo mese precedente quello dell'avvenuta cessione..." (art. 87, comma 1, lettera a), del Tuir, nel testo previgente alle modifiche apportate dalla legge Finanziaria 2008).

⁶⁶ Per tale motivo si rese necessaria l'introduzione del comma 1-bis nell'art. 101 del Tuir, che subordinava espressamente l'indeducibilità delle minusvalenze su partecipazioni aventi gli altri requisiti di cui all'art. 87 del Tuir all'ininterrotto possesso "...dal primo giorno del dodicesimo mese precedente quello dell'avvenuta cessione...".

⁶⁷ L'art. 1, comma 58, lettera f), n. 1, della legge n. 244/2007 ha conseguentemente abrogato il comma 1-bis dell'art. 101 del Tuir, di cui alla nota precedente.

La novità si riferisce a tutti i titolari di reddito d'impresa⁶⁸, e non solo ai soggetti passivi dell'Ires. Inoltre, anche in questo caso, l'intervento normativo recepisce in pieno quanto auspicato dalla Commissione Biasco, che ha anche affrontato la questione, più generale, dell'opportunità di far riferimento, ai fini del riconoscimento dell'*exemption*, piuttosto che al periodo di possesso, ad una soglia minima di partecipazione (lasciando opzionale l'iscrizione nelle immobilizzazioni sotto tale soglia e chiudendo i varchi elusivi).

Ulteriori novità relative all'istituto in esame riguardano:

- il requisito della residenza della società partecipata, che dovrà essere stabilita in uno Stato o territorio che consenta un adeguato scambio d'informazioni e nei quali il livello di tassazione non sia sensibilmente inferiore a quello applicato in Italia⁶⁹, invece che, come è attualmente, in uno Stato o territorio diverso da quelli a regime fiscale privilegiato;
- il requisito dell'iscrizione della partecipazione fra le immobilizzazioni finanziarie che, per i soggetti che redigono il bilancio in base ai principi contabili internazionali, si considera ora sussistente per tutti gli

⁶⁸ Che comunque abbiano adottato il regime di contabilità ordinaria. Considerato che una delle condizioni necessarie per usufruire della Pex è l'iscrizione delle partecipazioni fra le immobilizzazioni finanziarie, l'Agenzia delle Entrate ha infatti ritenuto che il regime in esame non possa essere applicato dai soggetti in regime di contabilità semplificata.

⁶⁹ Si veda il comma 2 del nuovo art. 168 del Tuir, introdotto dalla legge Finanziaria, che demanda ad un decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze il compito d'individuare gli Stati o territori rientranti nella nuova *with the list*. Fino al periodo d'imposta in corso alla data di pubblicazione di tale decreto, continueranno ad applicarsi le disposizioni vigenti al 31 dicembre 2007.

strumenti finanziari diversi da quelli detenuti per la negoziazione⁷⁰, a differenza della disciplina previgente che riferiva espressamente tale requisito alle sole partecipazioni di controllo e di collegamento, nonché agli strumenti finanziari detenuti fino alla scadenza ed a quelli disponibili per la vendita⁷¹.

In riferimento proprio a quest'ultimo punto – la disciplina Pex per i soggetti che adottano i principi contabili internazionali – la novità consiste nella diversa nozione fiscale di immobilizzazione finanziaria, e merita un approfondimento.

Ai sensi del nuovo comma 3-bis dell'art. 85 del Tuir, per i soggetti Ias si considerano tali *“gli strumenti finanziari diversi da quelli detenuti per la negoziazione”*. Ne consegue che, ad eccezione degli strumenti finanziari iscritti in base allo Ias n. 39 nel sub-portafoglio *held for trading* – HFT del primo portafoglio di destinazione funzionale delle attività finanziarie, tutti gli strumenti finanziari sono eligibili per l'esenzione in presenza degli altri requisiti di cui al citato art. 87 del Tuir.

In tal modo risultano superati i dubbi interpretativi sorti in relazione alla previgente disciplina, secondo cui si consideravano immobilizzazioni

⁷⁰ In termini, il nuovo comma 3-bis dell'art. 85 del Tuir, introdotto dalla recente legge Finanziaria.

⁷¹ Cfr. il comma 2 dell'art. 11 del D. Lgs. 28 febbraio 2005, n. 38 (c.d. “decreto Ias”), abrogato dal comma 59 dell'art. 1 della legge n. 244/2007.

finanziarie le partecipazioni di controllo e di collegamento, nonché gli strumenti finanziari detenuti sino a scadenza e quelli disponibili per la vendita.

CAPITOLO 5: ALTRE QUESTIONI CENTRALI NELLA TASSAZIONE IRES

5.1 Le ulteriori novità introdotte dalla legge finanziaria 2008 a confronto con le disposizioni della Commissione Biasco

La riforma appena entrata in vigore con la legge Finanziaria 2008 gioca il grosso delle sue carte nella direzione d'avvicinamento alla situazione fiscale presente negli altri Stati membri dell'Unione Europea, procedendo ad una riduzione dell'aliquota secondo un disegno molto vicino a quello varato in Germania⁷².

Per quanto paradossale, l'obiettivo di portare l'aliquota nominale a un livello consistentemente più basso di quello attuale, che ne farebbe l'aliquota più alta in Europa dopo che la Germania avrà ridotto la propria nel corso del 2008, non è a priori e senza verifica il tragitto più ovvio per aumentare la competitività del sistema fiscale e dare un contributo alla competitività del Paese. Il raggiungimento di quell'obiettivo va valutato, infatti, nell'ambito di un

⁷² In Germania, nell'ambito del piano di riforma fiscale approvato definitivamente nel luglio del 2007, dopo essere stato a lungo discusso, la limitazione della deducibilità degli interessi passivi è il perno per portare l'aliquota nominale complessiva dal precedente 38,65 al 29,83 per cento, inclusa l'imposta locale sulle società (il che significa che l'aliquota d'imposizione societaria federale scenderà al 15%, mentre si porterebbe al 14%, con un proprio ampliamento della base imponibile, l'imposta municipale). Secondo il piano approvato, che entrerà in vigore nel 2008, gli interessi sono deducibili fino alla soglia di un milione di euro, mentre la quota eccedente è deducibile solo fino al limite del 30% del margine operativo lordo (fiscale) riclassificato. La quota di interessi indeducibile in ciascun esercizio, in base a queste regole, può essere riportata in avanti. Altre disposizioni secondarie rendono, oltre la franchigia, gli interessi interamente deducibili. L'intervento sugli ammortamenti prevede che essi nel futuro siano solo lineari.

conflitto in cui può porsi potenzialmente con le altre due strade, che pure sono essenziali verso la costruzione di un Fisco di ausilio alla crescita⁷³ e competitivo nei suoi ordinamenti.

Il problema è che le ristrettezze del bilancio pubblico non consentono di porre in agenda una significativa perdita di gettito (o una perdita *tout court*) e le moderate riduzioni fiscali che si rendono possibili sono contese alle imprese dal settore personale o da altre finalità (ad esempio, ambientali o di welfare). Per cui il finanziamento di una riduzione di 5,5 punti di aliquota avviene con ristrutturazioni radicali della base imponibile⁷⁴.

A priori sussiste il rischio che, per centrare un obiettivo di quella portata finanziaria d'abbassamento della tassazione nominale, vengano, sul primo fronte della competitività, a passare in seconda linea i problemi di sistemazione della normativa fiscale dai quali possa derivare la soppressione o la modificazione di qualche norma che oggi produce gettito, ma che, di fatto, è asistemica o di dubbia giustificazione.

Mentre, sull'altro fronte, analoghe preoccupazioni di tenuta del gettito potrebbero rendere meno urgente (e finanziabile) il ripensamento del sistema in

⁷³ Cfr. capitolo 1.

⁷⁴ Il finanziamento di una riduzione sostanziale di aliquota in modo esterno alla struttura dell'Ires incontra difficoltà notevoli, perché implica l'aumento dell'Iva, che se oggi è più bassa che negli altri Paesi europei, lo è soprattutto per l'incidenza sui generi alimentari e di prima necessità. Difficile, quindi, giustificare la sottrazione di potere d'acquisto su fasce deboli della popolazione al fine di finanziare contestualmente la detassazione delle imprese. Anche la via della riduzione degli incentivi si è dimostrata impervia perché la loro destinazione è essenzialmente al Sud e fruisce di un cofinanziamento dell'Unione Europea che andrebbe altrimenti perso. Più promettente è ovviamente il recupero di gettito da evasione ed elusione. Ma questo avrebbe implicato una via graduale, più che d'impatto, alla riduzione di aliquota, sempre ammesso che fosse risultato possibile impegnare una parte consistente del recupero di gettito alla destinazione specifica.

funzione di una visione strutturale, mirata ad accompagnare e ad incoraggiare le imprese in quei comportamenti che tendono a generare risultati coerenti con l'interesse pubblico e col rafforzamento del sistema produttivo.

È nella logica delle cose che ogni singolo rivolo di gettito possa essere difeso per mantenere l'equilibrio dello schema, stringendo le maglie normative e lasciando al loro posto quelle disposizioni che i contribuenti sentono (a ragione) come vessatorie o discriminatorie, prive di razionalità o che complicano le procedure.

Si potrebbe a priori essere tentati di escogitare ad hoc altre disposizioni per incrementare la base imponibile (oltre l'indeducibilità di una parte degli interessi e la stretta sugli ammortamenti). Lo stesso apparato amministrativo potrebbe rischiare di essere reso più rigido a protezione del gettito.

Alla prova dei fatti, la realtà si è rivelata tranquillizzante con riguardo alla prima accezione di Fisco orientato alla competitività. C'è da essere perfino ammirati dall'abilità con cui i provvedimenti varati hanno affrontato e evitato i rischi di compromettere l'obiettivo di risistemazione della normativa nella direzione richiesta da quella prima accezione, anche se non hanno azzerato tali rischi.

Certo, il giudizio prescinde dal fatto che il centro dei provvedimenti (l'abbattimento dell'aliquota Ires) produce un nuovo cambio di regole, che va contro quel bisogno di routine e tregua normativa, dopo un decennio di ricorrenti modificazioni strutturali che hanno costretto le imprese a continue

riprogrammazioni e revisioni dei profili economici, reddituali e strategici, di cui si è ampiamente trattato nel primo capitolo.

Per il modo in cui l'obiettivo è stato conseguito, poi, si creano tra le imprese categorie di vincenti e perdenti, individuabili - ammesso pure che lo siano - solo ex post (come fu con l'Irap), con un conseguente fiorire di agitazioni e paure che vanno inevitabilmente al di là del razionale, solo parzialmente riassorbite dalla prospettiva di riduzione dell'aliquota⁷⁵. Prescindendo da questo è indubbio, tuttavia, che molte scelte fatte semplificano e razionalizzano la normativa esistente.

Pur nel ritocco sostanziale di regole fiscali, il nuovo assetto ha il merito di non porsi come sostitutivo in toto del precedente. Conserva, al contrario - seguendo le indicazioni della Commissione Biasco - gli assi portanti della Pex, del regime dei dividendi (compresa la separazione fra dividendi societari e distribuiti alle persone fisiche), il consolidato e il regime di trasparenza⁷⁶, varati nel 2003.

La nuova versione della tassazione Ires trova, anzi, come visto, modo di riportare la Pex a coerenza sistemica - come chiesto dalla Commissione Ires - riportando le plusvalenze realizzate a un regime di esenzione originario, la cui imponibilità per il 5 per cento (contro il 16 per cento attuale) viene

⁷⁵ Tuttavia, l'effetto è limitato, a differenza dell'Irap, alle sole imprese societarie, essendo quelle personali ed individuali escluse sostanzialmente dalla nuova normativa (lo sono anche le imprese finanziarie, assicurative e di valorizzazione immobiliare).

⁷⁶ Il ricorso alla trasparenza consente di attribuire pro quota il reddito dell'impresa direttamente ai soci. Questo vale in ambito societario. Ma vale anche per piccole S.r.l. (fino a 10 soci) e piccole cooperative (fino a 20 soci), il cui reddito (utile) può essere imputato pro quota ai soci persone fisiche e portarlo a tassazione in sede Irpef.

correttamente a configurarsi non come tassazione agevolata, ma come recupero forfetario al fisco dei costi della partecipazione, che rimangono deducibili, mentre, in linea di principio, non avrebbero dovuto esserlo in quanto inerenti a un cespite esente. Ritrovano in tal modo una simmetria col regime dei dividendi e delle minusvalenze.

L'intervento sul consolidato è, invece, apparentemente più restrittivo e tale da incrementare gettito, ma solo in virtù del superamento dell'esenzione totale dei dividendi che, come fatto notare dalla Commissione, era pura agevolazione, che non trovava giustificazione sistemica (né pratica, visto che agevolava le catene societarie)⁷⁷. Pur tuttavia, anche questa misura restrittiva è controbilanciata dalla possibilità di recuperare nel consolidato eventuali interessi non deducibili, compensandoli con quelli di altre imprese che presentino capienza nella deducibilità degli stessi. Non va sottovalutato, inoltre, che è stata mantenuta la quota di possesso al 50,1 per cento ai fini del consolidamento (più bassa che in altri ordinamenti), come la Commissione ha raccomandato nella sua relazione finale, ma come a priori non era affatto scontato.

Va detto poi che il nuovo assetto prende vantaggio dalle stesse modalità di allargamento della base imponibile, per venire a capo d'istituti controversi e complicati, di difficile ed onerosa quantificazione per le imprese e per gli organi di controllo, di cui procede alla soppressione.

⁷⁷ Nelle vecchie disposizioni l'esenzione dei dividendi ricevuti da una impresa appartenente al perimetro di consolidamento era 100% e non 95% come per le imprese non consolidate.

Dal lato degli interessi, la parziale indeducibilità è la leva per eliminare, con notevole semplificazione della normativa, il pro rata patrimoniale⁷⁸ e la thin capitalization (che anche la Commissione aveva indicato come istituto da sopprimere, anche se con un diverso rapporto - di tipo quantitativo prima ancora che qualitativo - con l'indeducibilità degli interessi⁷⁹).

Dal lato, degli ammortamenti anticipati, la soppressione è l'occasione per rimuovere alcune discrepanze tra il bilancio civilistico e fiscale (riflesse nel soppresso Quadro EC), che si riverberavano sulla creazione di riserve extracontabili, sulle quali insisteva un sistema vincolistico alla loro distribuzione che risultava alquanto complicato per adempimenti e monitoraggio⁸⁰. Tali discrepanze, pur se alimentate prevalentemente dagli ammortamenti, avevano anche altre origini in componenti di natura estimativa (dedotti forfaitariamente nell'entità massima), accantonamenti e rettifiche di valori, che determinavano poste negative prive di giustificazione secondo i corretti principi contabili, e, quindi, disallineate con il bilancio civilistico.

⁷⁸ In estrema sintesi consiste nella sterilizzazione della deducibilità degli interessi, riferiti a quei debiti a fronte dei quali appaiono in bilancio partecipazioni esenti.

⁷⁹ L'indeducibilità che la Commissione prefigurava era al margine, progressivamente crescente al percorrere per la stessa impresa della scala del rapporto debito/capitale. Era di modesta entità, in quanto, nello schema della Commissione, avrebbe dovuto abbinarsi alla Dit/Ace.

⁸⁰ L'anticipazione dell'ammortamento (cioè il raddoppio delle quote nei primi tre esercizi) comportava nel bilancio civilistico un raccordo con l'ammortamento ordinario civilisticamente corretto, richiedendo, in compensazione, la scrittura di riserve extracontabili (non provenienti dagli utili), di cui andava monitorata l'entità per evitare che fossero distribuite. Tali riserve si sarebbero riassorbite con disallineamenti di senso opposto quando, terminato anticipatamente il periodo di ammortamento, nessun altro ammortamento dello stesso cespite avrebbe potuto figurare nel bilancio fiscale (allargando l'imponibile fiscale), mentre continuava a figurare come componente negativa in quello civilistico.

Già la Commissione Biasco aveva esortato a sopprimere *tout court* i vincoli alla distribuzione delle riserve connesse al Quadro EC⁸¹. Ma la soppressione in prospettiva dello stesso Quadro EC è una soluzione coraggiosa per risolvere il regime vincolistico alla radice, impedendo che si formino nuovi disallineamenti e consentendo un affrancamento oneroso dei vecchi valori disallineati, con l'opzione o di liberare solo la distribuzione della riserve formatesi in corrispondenza (con l'1% di tassazione) o di ottenere anche il riconoscimento completo dei valori dei beni nelle scritture contabili, attraverso il pagamento di una imposta sostitutiva (del 18 per cento) commisurata al disallineamento. Certo non tutto è così semplice, perché, se l'inammissibilità di nuovi disallineamenti dovesse essere totale e non solo riferita alle voci che hanno formato i vecchi, il fisco si preclude qualsiasi divergenza dal bilancio civilistico, e - fatti salvi disallineamenti transitori per risolvere i problemi tecnici di transizione - l'eliminazione del Quadro EC prelude al riconoscimento fiscale del bilancio redatto secondo i principi internazionali.

Anche la soluzione prevista per l'indifferenza sistemica nel trattamento fiscale delle operazioni societarie segue lo stesso criterio. Di fronte al notevole grado di incertezza, a cui la difformità di trattamento di tali operazioni esponeva le imprese in sede di accertamento, la Commissione aveva

⁸¹ Riteneva che l'Erario fosse sufficientemente tutelato dall'accantonamento di imposte differite, che si sarebbero riassorbite con il completamento del processo di ammortamento dei beni o con il loro realizzo.

proposto di seguire la via di affermare un principio generale di neutralità⁸², che avrebbe escluso dall'applicazione della normativa antielusione tutte le operazioni (incluse le cessioni dei rami di azienda) che fossero avvenute in continuità dei valori fiscali⁸³.

Quindi: massima flessibilità per operazioni che, in fin dei conti, sono rivolte prevalentemente al rafforzamento delle imprese, evitando interpretazioni eccessivamente restrittive in sede di verifica o interpello e lasciando le imprese libere di differire l'imposta sulle plusvalenze, ma a prezzo di una dissociazione tra valori effettivi e di libro.

La soluzione data nel nuovo disegno fiscale supera a piè pari il problema, offrendo alle imprese la possibilità (opzionale) di acquisire in termini onerosi certezza e tranquillità, attraverso l'affrancamento delle plusvalenze sorte in operazioni di ristrutturazione societaria con una tassazione sostitutiva (di Ires e Irap) del 18%, e mettendo tutte le operazioni sullo stesso piano, inclusi anche i conferimenti, considerati ormai tutti neutrali, attraverso cui passano le cessioni di rami d'azienda.

⁸² Il regime di neutralità comporta che le cessioni o trasformazioni d'impresa avvengano mantenendo i valori delle scritture contabili, senza imposizione delle plusvalenze, ma senza possibilità di ammortizzare il cespite per il possessore finale se non ai valori corrispondenti a quelle scritture.

⁸³ La neutralità fiscale, già prevista nel nostro ordinamento, non comprendeva la cessione dei rami di azienda, che incorreva nella discrezione dei criteri di valutazione dell'accertamento, allorché fosse avvenuta con scorporo, conferimento a una new company e cessione in regime PEX delle azioni corrispondenti della new company. La distinzione tra conferimenti neutrali e realizzativi era motivo di notevole incertezza ed esponeva il conferitario ad accertamento di valore per la plusvalenza, senza riverbero sul valore dell'azienda per l'acquirente. Inoltre era escluso il conferimento neutrale verso società di persone.

Una sorta di scambio che porta vantaggio all'Erario nel breve periodo, ma vantaggio alle imprese nel lungo, nel quale possono più che recuperare quanto corrisposto per l'affrancamento, avvalendosi del riconoscimento dei valori reali (al posto di quelli storici) per riferire ad essi l'ammortamento ed abbattere nel tempo l'imponibile fiscale. Il che porta il vantaggio per entrambi di una ulteriore ricomposizione della divaricazione esistente, altrimenti destinata a accentuarsi nel tempo, tra costi storici (o riconosciuti fiscalmente) e valori effettivi e civilistici.

Si aggiunga che in altri aspetti il nuovo Fisco sacrifica entrate per rimuovere disposizioni sentite particolarmente inique e fastidiose dalle imprese. In primis, l'ampliamento dell'ammissibilità a deduzione delle spese di rappresentanza, la cui limitazione generalizzata non era più compresa e giustificata e si presentava particolarmente penalizzante per quelle piccole e medie imprese che spesso si avvalgono di veicoli quali il contatto diretto, la campionatura dei prodotti, le visite in azienda ed altre modalità similari, per le quali la distinzione tra spese pubblicitarie e di rappresentanza è spesso fonte di incertezza. Una questione particolarmente sentita e che sembra ora possa essere risolta da un futuro decreto secondo l'indicazione della Commissione Biasco, la quale non mette in discussione il criterio generale della deducibilità limitata per tali spese, ma sollecita una qualificazione precisa di tipologie di spese per le quali si dovrebbe avere un riconoscimento più ampio e mirato ai fini di una integrale deducibilità o comunque di una maggiore

quota di deducibilità, in ragione della loro oggettiva connotazione e della dimensione economica dell'impresa che le sostiene.

Pur rimanendo nel nostro ordinamento pezzi ordinamentali, impositivi e dispositivi che meriterebbero di essere aggiustati per rendere il Fisco più neutrale e meno casistico o restrittivo, anche con ulteriori sacrifici di entrate, è difficile sostenere che la via verso un Fisco meno arbitrario o contorto sia stata sacrificata sull'altare dell'aliquota e che non siano stati fatti molti passi avanti verso la semplificazione e la maggior razionalità del sistema.

Certo sulla percezione di una maggiore affidabilità, stabilità e razionalità del Fisco si gioca solo una parte (per quanto importante) di quella strategia di tranquillizzazione e pacificazione con i contribuenti, che dovrebbe mantenersi prioritaria dopo il lungo trend di progressivo deterioramento di rapporti e di sentimenti.

Un'altra parte si gioca su fattori che non attengono solo alla sfera impositiva in senso stretto (e che quindi non sono materia di legge Finanziaria) ma attengono - giusto o sbagliato che sia - ad una percezione negativa accumulatasi negli anni circa il rispetto dello Statuto dei diritti del contribuente (come già accennato nel primo capitolo), l'incertezza sull'applicazione delle norme, l'eccesso di variazioni delle stesse, le risposte contraddittorie agli interpelli, l'eccesso di adempimenti, le interpretazioni inattese date da circolari o risoluzioni, l'incapacità di distinguere una ratio (se non l'incremento di gettito) in tutto ciò che il Fisco proclama e fa.

Ma, rimanendo sulla materia trattabile normativamente, che è oggetto di questo lavoro, molte questioni sembrano avviate a soluzione con equilibrio e qualche inventiva⁸⁴, pur nel peccato originario – che solo a posteriori si potrà giudicare se compatibile con la strategia di pacificazione – di aver nuovamente rivoluzionato il volto del Fisco, sia pure al fine di abbassare l'aliquota. Vincere il sentimento pervasivo di diffidenza e ostilità e alzare il grado di fiducia istituzionale è una importante leva economica.

5.2 Il sacrificio di una caratterizzazione premiale

Chi soffre maggiormente della centralità che ha assunto un abbattimento così rilevante dell'aliquota è l'altro aspetto di un Fisco indirizzato su base sistemica a sollecitare in via diretta i fattori della crescita. Esso sarebbe andato giocoforza di pari passo con un profilo più graduato di discesa dell'aliquota e con un approccio più soft verso la modifica della base imponibile. Non avrebbe, infatti, avuto senso sistemico l'introduzione di qualche schema di premio alla capitalizzazione (incluso il mantenimento degli utili in azienda) senza una più contenuta indeducibilità degli interessi.

⁸⁴ Ma con l'inconveniente di non sapere come interferiranno gli Ias con questo dispositivo. Per il modo approssimativo e affrettato in cui sono stati introdotti in Italia nel 2005, sono ora di difficile gestione e possono dar luogo a nuove revisioni e complicazioni della disciplina Ires, nonché a necessità di nuove deduzioni extracontabili.

Seguendo questa “traiettoria B”, l'abbattimento nominale della tassazione avrebbe potuto dividersi (forse al 50%) tra l'abbassamento iniziale dell'aliquota e gli effetti di una tassazione premiale, che avrebbe portato progressivamente (ma con azione rapida) al 27,5 per cento il prelievo effettivo dai profitti. A quel livello medio di prelievo nominale un'impresa sarebbe giunta in virtù di quelle azioni, premiate dal disegno fiscale, che rendevano essa stessa artefice del proprio livello di incisione.

Su questa via più gradualistica la Commissione Biasco avrebbe concepito di dare rilievo portante e sistemico ad una nuova Dit (in versione Ace)⁸⁵, facendone il meccanismo sul quale innestare il favore fiscale per quei pochi e limitati obiettivi, selezionati come coerenti con l'interesse pubblico (oltre il rafforzamento patrimoniale delle imprese): nascita di nuove imprese, crescita per fusione ed incorporazione, quotazione in borsa, apertura del capitale delle piccole imprese al private equity ed alla quotazione in mercati regolamentati, ricerca tecnologica svolta in proprio o commissionata ai centri di ricerca pubblici.

In ciascuno di questi casi (tranne forse l'ultimo che avrebbe potuto mantenere una detassazione diretta), l'esistenza di uno schema duale di

⁸⁵ A differenza della Dit originaria, che prevedeva un'aliquota ridotta per la porzione di profitto individuata dal rendimento figurativo degli apporti di capitale, l'Ace esclude totalmente tale porzione dalla base imponibile (aliquota zero). La forma Ace non solo è più direttamente percepibile nel suo operare di quanto lo sia la doppia aliquota (“agevolata” e “ordinaria” che contraddistingueva la vecchia Dit), ma consente anche di incidere in maniera comparabile tutte le imprese, personali e societarie, sicuramente, uno dei punti problematici della vecchia Dit. Lo schema sarebbe rimasto incrementale, riferito agli incrementi dall'entrata in vigore in poi e non agli stock di capitale.

tassazione avrebbe potuto dar luogo o al riconoscimento del capitale aggiuntivo (fusione) o al riconoscimento di un rendimento figurativo più alto di quello previsto ordinariamente per l'apporto di capitale (quotazione in borsa) o superiore ancora (se la quotazione fosse avvenuta con modalità di partecipazione al capitale dei fondi specializzati in piccole e medie imprese).

Il favore per le imprese che nascono è implicito comunque nella Dit/Ace essendo tutto il capitale, di dotazione e di formazione, capitale nuovo (e le perdite dei primi tre anni recuperabili indefinitamente).

Il tutto avrebbe avuto senso se lo schema di detassazione condizionata fosse stato adottato con parametri tali da portare rapidamente la discesa verso un plafond stabilito di tassazione media dei profitti⁸⁶, al cui finanziamento avrebbe potuto contribuire l'allargamento progressivo di quelle poste che oggi garantiscono il finanziamento dell'abbattimento attuale dell'aliquota, oppure una vera e propria detassazione, che, verificandosi progressivamente (ma non troppo) nel tempo, sarebbe stata più agevolmente finanziabile dalla fiscalità generale.

Le ragioni del percorso effettivamente perseguito dal Governo possono essere facilmente comprensibili: da un lato, può essere incomparabile il rendimento politico di un sostanziale abbattimento dell'aliquota come

⁸⁶ Se l'aliquota Ires ordinaria fosse scesa, poniamo, di metà, al 30,25 per cento, un'impresa sarebbe arrivata al plafond stabilito del 27,5 per cento quando avesse avuto poco meno del 10 per cento dei suoi profitti tassati ad aliquota zero. Ma, data la gradualità nel tempo per raggiungere questo risultato e il fatto che non riguardasse (per lo meno contemporaneamente) la platea delle imprese, il plafond avrebbe potuto essere stabilito a livelli inferiori senza accrescere l'ammontare virtuale di perdita di gettito da finanziare in qualche modo.

effetto di impatto, in confronto a una riduzione immediata più contenuta e una rimanente riduzione destinata a materializzarsi gradualmente nel tempo. Sebbene sia possibile che l'apprezzamento di quel rendimento politico sopravvaluti l'illusione ottica e l'effetto psicologico che determinano i 5,5 punti di abbattimento (a parità di gettito), vi è, tuttavia, da considerare anche la valutazione di necessità: di non lasciare l'Italia ultima nelle classifiche dell'Unione. Una tassazione duale avrebbe comunque esposto ad una aliquota marginale elevata (anche se più bassa dell'attuale), indipendentemente dall'altezza della effettiva incisione media raggiungibile dalle imprese.

Le considerazioni svolte all'inizio del paragrafo del presente capitolo circa lo spostamento delle basi imponibili connesse all'aliquota si riferiscono, poi, all'aliquota nominale ordinaria, non all'aliquota media. E questo è sicuramente un vantaggio del tragitto A scelto dal Governo rispetto al B proposto dalla Commissione.

Può darsi che ciò basti a far pendere la bilancia da una parte, ma la scelta di quel "tragitto A" porta anche svantaggi che hanno un peso non indifferente. Il primo svantaggio è il passaggio per un cambiamento radicale di regole. Sta di fatto che, ottenuta con l'allargamento sostanziale della base imponibile, la pur rilevante riduzione dell'aliquota espone ad una fibrillazione il mondo delle imprese societarie, facendo a una larga platea temere il peggio.

L'Irap, quando fu introdotta, si accompagnò ad una riduzione complessiva del gettito rispetto al sistema che sostituiva, eppure lasciò nella

grande maggioranza degli operatori la convinzione (provatamente inesatta) sia di essere stata incisa individualmente di più, sia che il cambio di sistema di tassazione giovasse solo alle grandi imprese. Data la pluralità di parametri che, ora come allora, sono in gioco a determinare il miglioramento o peggioramento individuale, può avvenire oggi qualcosa di simile, anche se non sulla stessa scala. Eppure non ci sarebbe da sorprendersi se alla fine i calcoli del Governo si rivelassero troppo prudenziali e l'insieme dei provvedimenti varati risultasse (anche per effetto del riposizionamento delle imprese in relazione al nuovo scenario fiscale) in una detassazione netta per le imprese.

Un certo numero di imprese saranno, tuttavia, effettivamente perdenti. Ad un livello di detassazione virtuale di 7,5 miliardi di euro è difficile pensare che tutte le imprese vi contribuiscano individualmente in modo neutro compensando la propria detassazione con ciò che perdono in base imponibile. È più facile immaginare che avvenga, invece, un travaso di tassazione, per quanto occorra rifuggire da facili identificazioni di chi verso chi.

Le imprese che fanno uso di ammortamenti anticipati sono prevalentemente grandi e medie (anche qui senza generalizzazioni); per quanto le nuove disposizioni implicino semplicemente un anticipo di tassazione comunque dovuta, è possibile - per chi ha beni da ammortizzare ad alto contenuto tecnologico - che l'ammortamento anticipato corrisponda alla vita

effettiva del bene, per cui l'allungamento del periodo di ammortamento non è una semplice anticipazione dell'imposta, ma un aggravio netto.

In ogni caso un profilo temporale ben scelto di investimenti era in grado di posticipare l'imposta indefinitamente. Differenze nell'intensità di capitale e lavoro determinano diversa incidenza della nuova tassazione. Ricorrono al leasing un po' tutte le imprese, con prevalenza relativa delle piccole. Per quanto le nuove disposizioni determinino in ogni caso un aggravio del costo⁸⁷, la possibilità di usufruirne ancora (in alternativa in acquisto del bene a credito) dipende dalla profittabilità, visto che i canoni di leasing deprimono l'Ebit, a cui si rapporta - ai fini della deducibilità - il monte interessi è gravato dalla rilevanza di quelli impliciti della locazione ed - a meno di future correzioni- i canoni di leasing deprimono l'Ebit.

Il maggiore indebitamento è sopportato relativamente dalle piccole società di capitale (anche qui senza generalizzazioni). Chi ha fatto investimenti o intende farli con finanziamento di capitale di prestito viene effettivamente penalizzato. Chi ha un modesto Ebit altrettanto.

Il tetto posto alla fruizione annua dei crediti risultanti da incentivi colpisce le medie imprese in prevalenza. Si tratta di un frazionamento nel tempo (non oltre il terzo), che, incidendo anche sui crediti pregressi, in talune circostanze può portare a una perdita dell'incentivo o a un accrescimento dell'indebitamento.

⁸⁷ La durata minima passa dalla metà ai 2/3 del periodo d'ammortamento.

Il Governo ha già in parte attenuato l'impatto della indeducibilità degli interessi sulle imprese più fragili, ma le ha identificate con le imprese personali, spezzando ulteriormente (nonostante le intenzioni contrarie) la corrispondenza fra trattamento delle imprese personali e societarie.

L'altro svantaggio è un approccio troppo indiretto e certamente ibrido verso la sollecitazione dei fattori di crescita. Va detto che la "traiettoria A" seguita dal Governo non comporta una abdicazione assoluta dal posizionamento della struttura della tassazione al crocevia degli obiettivi di rafforzamento delle imprese e del capitalismo italiano. Se gli interessi passivi sono deducibili solo nei limiti del 30 per cento dell'Ebit (riclassificato), le imprese con eccedenza possono trovare conveniente capitalizzarsi per abbassare quella parte di indebitamento che non darebbe luogo a componenti negative della base imponibile⁸⁸. Le start-up godono della previsione generale che fa salvi gli oneri inclusi nel costo dei beni strumentali, capitalizzati nel periodo in cui esso è in costruzione e non pronto per l'uso, ma poi possono solo sperare, dato il presumibile basso livello dell'Ebit, di recuperare nel tempo gli interessi erogati successivamente.

Anche per ciò che riguarda le fusioni (tra società indipendenti), la previsione di una imposta sostitutiva (di Ires e Irap) al 18 per cento per le plusvalenze che emergano in conseguenza reintroduce un qualche favore

⁸⁸ Ma i margini di convenienza sono comunque inferiori a quelli che si determinano con un qualsiasi premio alla capitalizzazione (il quale determina un'aggiunta al reddito netto d'impresa) e sono inesistenti per imprese i cui interessi passivi rientrano nel limite di deducibilità (che comunque possono essere pensate come già adeguatamente capitalizzate).

fiscale per questo tipo di operazioni, che ne era rimasto privo con la riforma del 2003 e che lo aveva ritrovato solo in modo parziale con la Finanziaria per il 2007 (Legge 27 dicembre 2006, n. 296)⁸⁹. Inoltre, quel favore fiscale è esteso a tutte le operazioni societarie, la cui importanza nel rafforzamento delle imprese può non essere inferiore alle fusioni⁹⁰.

Se si eccettua questa disposizione, parte organica del nuovo disegno, rimane - da questi indirizzi e dalla permanenza delle vecchie norme agevolative - l'impressione che tale disegno mantenga un approccio frammentato e indiretto più che costituire attorno ai problemi della crescita una sistematizzazione organica, la quale avrebbe dovuto creare, nella visione della Commissione, un discernibile fattore di orientamento per le imprese sulla strada che il Fisco intendesse seguire.

Gli aspetti premiali e incentivanti sono presenti, ma rimangono demandati a provvedimenti staccati dalle norme del testo unico e guidati da ispirazioni e criteri diversi, che moltiplicano tipologie e modalità di intervento (oltre ad avere limitazioni di tempo e dotazione) e sono forieri di complessità amministrative e di incertezze per i contribuenti; più facili da percepire come straordinari che come parte dell'impianto definitivo.

⁸⁹ Essa prevede, per il 2007 e 2008, in caso di fusioni tra piccole imprese e fino a un limite di 5 milioni di euro, il riconoscimento totale gratuito dei maggiori valori. La disposizione va ora coordinata col provvedimento dell'attuale Finanziaria, di portata più generale, in quanto non soggetto a requisiti.

⁹⁰ Le operazioni di acquisizione con leva finanziaria potrebbero, tuttavia, essere scoraggiate dal nuovo regime degli interessi (senza che si possa dire a priori se sia un bene o un male).

Non va dimenticato che quel fattore di orientamento di cui sopra avrebbe dovuto essere rafforzato da indirizzi concomitanti, alcuni implicanti altri centri decisionali e non a portata del Fisco, ma altri di sua prerogativa specifica. In tal senso, la Commissione raccomandava di accompagnare il favore fiscale verso l'impegno tecnologico e di ricerca con la correzione di quei provvedimenti che finiscono per penalizzare proprio le imprese più impegnate in campo tecnologico, o rivedendo ai fini di favorire il ricambio tecnologico i criteri di ammortamento.

Raccomandava, inoltre, di accompagnare il favore fiscale verso l'apertura al mercato dei capitali (oltre che puntando prioritariamente a premiare l'offerta di strumenti di capitale delle piccole e medie imprese) su provvedimenti di stimolo anche alla domanda facendo leva sull'esenzione dei *capital gains*, e quindi su criteri premianti solo della performance ex post, come indirizzo più suscettibile di dirigere la selezione degli impieghi verso destinazioni più meritevoli.

Sarebbe occorso in tal senso allargare il campo di applicazione della PEX procedendo per vie sistemiche; ad esempio, assimilando ad azioni le quote di fondi che investono a loro volta in piccole e medie imprese almeno 2/3 dell'attivo (oggi non lo sono e, scontando in tal modo una doppia imposizione, dell'impresa e dell'investitore, scoraggiano i soggetti societari a detenerle), o istituendo la società unipersonale di venture capital (resa quindi eligibile per la PEX), specificamente prevista per persone fisiche, i

cosiddetti "*business angels*", che vogliono apportare capitale e/o esperienza professionale (management e consulenza) in società di nuova creazione.

Ovviamente, l'insieme di norme varate in Finanziaria non esclude che questi indirizzi possano essere seguiti separatamente e altrove⁹¹, ma non ne dà il senso sinergico che avrebbero altrimenti avuto.

In conclusione, puntare le carte più importanti della riforma sull'aliquota comporta sicuramente vantaggi di lungo periodo alla competitività delle imprese, che, alla lunga, con gli aggiustamenti che adotteranno in materia di indebitamento e il maturare stesso del tempo in materia di ammortamenti, incasseranno una parte netta e crescente della riduzione dell'aliquota.

Assolve, inoltre, l'Italia da indiziato n. 1 in Europa per l'esosità del suo sistema fiscale rivolto alle imprese. Può avere anche altri effetti benefici. Ma comporta, altresì, incertezze e diffidenze tra le imprese sulle intenzioni del legislatore (che non è mai un fattore di stimolo), suffragate per alcune da evidenti svantaggi rispetto al sistema precedente.

E, ancora, comporta la rinuncia a un quadro percepibilmente centrato sui fattori di crescita, che avrebbe messo nelle mani della stessa impresa la sua esplicita detassazione.

⁹¹ Forse dentro provvedimenti di riassetto del quadro fiscale relativo ai mercati finanziari.

5.3 Tre aspetti problematici

Tre considerazioni su aspetti problematici servono come approfondimento del *modus operandi* della legislazione entrata in vigore e suggeriscono, anche senza varcare l'ambito delle scelte operate dal Governo, qualche riflessione su possibili alternative.

Il primo riguarda le imprese personali. Il Governo fa dei grandi passi, all'interno della riforma, verso un avvicinamento delle tassazione delle imprese personali e individuali a quella delle imprese societarie, rispondendo a una delle perorazioni della Commissione Biasco, che prefigurava, ad onor del vero, tempi lunghi per lo studio della soluzione.

La tassazione relativa di soggetti Irpef che esercitano attività di impresa, assume particolare rilievo in quanto potenzialmente capace di influenzare la dimensione delle imprese e la loro struttura organizzativa, con effetti sulle prospettive di crescita e rafforzamento dell'apparato produttivo.

Nel giudizio della Commissione, dal regime unico per le imprese, in primo luogo, risulterebbe una maggior chiarezza della legislazione fiscale, che verrebbe riferita distintamente alle imprese, da un lato, e alle persone, dall'altro, evitando quei difficili raccordi all'interno del settore delle imprese che spezzettano le disposizioni e gli istituti (non ultimo la Pex), oltre che l'incisione dei profitti.

In secondo luogo, potrebbe anche irrobustirsi una consapevole mentalità capitalistica, allorché si scindesse la persona che conduce e possiede un'impresa dall'impresa medesima; una evoluzione da auspicare anche sul piano organizzativo e che contribuisce a estendere la cultura di impresa fino a livelli imprenditoriali di piccole e piccolissime dimensioni.

La soluzione del Governo supera efficacemente a piè pari il punto su cui la Commissione si era arenata: le modalità con cui evitare che la retrocessione all'imprenditore o al socio persona fisica degli utili di azienda determinasse un salto d'imposta, in quanto tale retrocessione non poteva che essere assimilata - per la parte che non costituisse retribuzione dell'imprenditore - a distribuzione di dividendi e rientrare nel relativo regime.

La soluzione del Governo è quella di considerare l'intera distribuzione di utili correnti, una volta scelto il regime opzionale, alla stregua di una remunerazione individuale del lavoro prestato in impresa (da tassare in sede Irpef), lasciando incisa la parte che rimane nell'impresa alla nuova aliquota proporzionale del 27,5 per cento, pari a quella delle imprese societarie.

Lo schema è opzionale, ma predispone un quadro attraverso il quale arrivare domani a una neutralità completa. Una volta che quel regime opzionale di tassazione al 27,5 per cento cessasse di essere tale e che altrettanto cessasse l'opzionalità per le imprese marginali che entrano nel regime forfetario

previsto dall'attuale Finanziaria⁹², il campo di applicazione sarebbe definito (e dovrebbe comprendere imprese portate tutte in contabilità ordinaria).

Una volta che il sistema di imposizione fosse unificato non vi sarebbe bisogno neppure di accorgimenti giuridici (quali la trasformazione in società unipersonali o pluripersonali) per determinare una sostanziale unificazione dei regimi personale e societario.

Il problema è il contrasto di questo scenario (e delle le intenzioni di avvicinare il trattamento fiscale per i due gruppi di imprese) con l'esclusione nel nuovo quadro fiscale delle imprese individuali e personali dal campo di applicazione delle limitazioni alla deducibilità degli interessi, pur potendo esse usufruire della soppressione della thin capitalization e del mantenimento del vecchio regime del leasing. Il che comporta una separazione dei dispositivi di determinazione del reddito di impresa, che introduce per le imprese personali un consistente disincentivo a crescere per forma giuridica.

È comprensibile la scelta politica di non coinvolgere le imprese individuali e personali nella riforma, ma ciò va a scapito di una scelta sistemica.

La soluzione tedesca risulta da questo punto di vista alquanto migliore e capace di contemperare le due esigenze, allorché affida la protezione delle imprese più fragili ad una soglia comunque deducibile del monte interessi, fissata in valore assoluto, ma evita di differenziare i criteri di determinazione di

⁹² È riferito a chi ha meno di 30 mila euro di giro di affari annuo, non ha acquistato beni strumentali per un valore complessivo superiore ai 15 mila euro nei tre anni precedenti, e prevede una tassazione forfetaria al 20 per cento con l'esenzione dall'Irap e l'esclusione dal regime Iva.

base imponibile e, di conseguenza, di cristallizzare la scelta della forma giuridica.

Forse una correzione di questo tipo è necessaria, pur se la soglia fissata in Germania è troppo alta rispetto ai fini che si pone il legislatore italiano. Il rapporto con l'Ebit, che discrimina il limite di deducibilità degli interessi, avrebbe potuto allora riguardare la parte residua degli interessi, e forse, se necessario, essere posto a un livello anche inferiore al 30 per cento, a recupero del gettito perso relativamente allo schema di origine, ma applicarsi a tutte le imprese. L'effetto sarebbe progressivo in relazione alla dimensione delle imprese e alla loro capacità di generare profitti.

Il secondo aspetto problematico riguarda le imprese in crescita. Non vi è dubbio che la previsione di indeducibilità di una parte degli interessi avrà l'effetto per un gruppo di imprese con un alto indebitamento ereditato di innalzare la tassazione rispetto al regime attuale. Lo stesso vale per un indebitamento prospettico generato da programmi di investimento finanziati a debito.

In ricerche recenti, la fotografia delle piccole imprese ci dice, tuttavia, che quelle più indebitate non sono necessariamente le meno dinamiche per potenziale produttivo, espresso dalla crescita del fatturato e da altri indicatori. Per cui, un qualche rischio che nella nuova struttura del Fisco si vengano a penalizzare anche imprese in crescita (effettiva o potenziale) non è da escludere.

Per evitarlo o attenuarlo, occorrerebbe anche qui introdurre qualche accorgimento correttivo. Ad esempio, si potrebbe rendere elastico verso l'alto il limite del 30 per cento indicizzandolo a qualche parametro di crescita del fatturato individuale nella media mobile degli ultimi tre anni (decidendo poi se quella crescita deve rilevare in assoluto o in eccesso alla crescita dell'economia italiana, riguardare tutte le imprese o solo determinate dimensioni).

C'è anche un'altra via alternativa da considerare, per completezza, in relazione agli inconvenienti citati nei due paragrafi precedenti. Ed è quella - ferma restando l'opportunità di un riferimento a tutte le imprese, personali e societarie, e della franchigia di un ammontare di interessi comunque deducibile (che, per natura dello schema non dovrebbe essere elevata) - di disporre che gli interessi (netti) residui siano indeducibili per una percentuale dell' x per cento.

Lo schema perderebbe di sistematicità, in quanto gli interessi attivi del creditore sono pienamente tassati, ma eviterebbe il ventaglio delle situazioni, che va da imprese che non traggono conseguenze dalla limitazione della deducibilità ad altre particolarmente colpite. Né occorrerebbe rintracciare tra piccole e grandi, con alti o bassi utili, *capital* o *labour intensive*, eccetera, dove sia il discrimine di incisione.

Uno schema del genere, al limite, potrebbe riassorbire la parte di interessi tassata in Irap, espungendola dalla base imponibile di quella

imposta⁹³. Se l'*x* per cento da rendere indeducibile in Ires è posto pari al 10 per cento, una proporzione di indeducibilità flat degli interessi, posta all'incirca al 25 per cento, potrebbe comprendere una tassazione e l'altra.

Il terzo inconveniente riguarda le nuove disposizioni sugli ammortamenti. È già stato osservato che per le imprese per le quali l'anticipazione dell'ammortamento corrispondeva alla effettiva vita economica del bene, il passaggio agli ammortamenti ordinari comporta un costo effettivo e non solo l'impossibilità di posticipare nel tempo una tassazione comunque dovuta.

Ma anche per le altre imprese, la volontà di evitare la tassazione posticipata finiva per generare un meccanismo attraverso il quale il regime di ammortamento anticipato agiva surrettiziamente da stimolo all'investimento. Una volta esaurito il periodo di presenza dell'ammortamento anticipato nella base imponibile, molte imprese profittevoli, pur di non vedere incrementata la tassazione, preferivano ricorrere a nuovi investimenti, anche in eccesso rispetto alle reali necessità e all'esaurimento della vita economica dei beni in oggetto; investimenti che, tuttavia, potevano servire da cuscinetto, in quanto già effettuati, per eventuali futuri periodi di bassa profittabilità.

Il pericolo di depotenziare questo meccanismo indiretto di propensione all'investimento sarebbe stato stemperato o addirittura annullato se la

⁹³ Una tassazione degli interessi al 3,9 per cento dentro l'Irap produce ora (alla aliquota Ires del 27,5 per cento) lo stesso effetto fiscale di una indeducibilità del 14,1 per cento (se le basi imponibili vengono assunte identiche in prima approssimazione).

soppressione degli investimenti anticipati ed accelerati - che la Commissione riteneva possibile - fosse avvenuta in parallelo - come la Commissione raccomandava nel caso si fosse proceduto lungo questa via - con la revisione delle Tabelle di ammortamento ferme al 1988. Tale revisione avrebbe dovuto tendere ad adeguare i limiti attualmente previsti dalle aliquote di ammortamento fiscalmente riconosciuto all'effettivo deperimento economico dei beni, tenendo conto dell'evoluzione tecnologica.

Forse non vi erano i tempi per fare questo, ma sarebbe opportuno che non venga un intervallo troppo lungo tra la soppressione degli ammortamenti accelerati e anticipati e questa revisione tabellare. Oggi i coefficienti fissati nel 1988, in un senso o in un altro, spesso non rappresentano più correttamente l'invecchiamento tecnologico (di fatto la durata di utilizzo) di alcuni beni strumentali e gli ammortamenti di quelli che caratterizzano l'impiego di tecnologie avanzate ed a rapidissima obsolescenza (specie a contenuto informatico) sono spesso penalizzati sfavorendo, in tal modo, l'innovazione da parte delle imprese.

È un tema più generale con una sua autonomia, ma impatta sia con la questione della soppressione degli ammortamenti anticipati sia con una politica favorevole alla tecnologia, che non può più fare leva, con la nuova impostazione, sugli incentivi impliciti nei profili di ammortamento.

Da una rivisitazione di tutti i coefficienti, può discendere la possibilità di un più adeguato ricambio strumentale per ciò che attiene ai beni

innovativi ed, al lato opposto, l'opportunità di rivedere i coefficienti di ammortamento per i beni a più lento declino. I primi eviterebbero la penalizzazione insita nella perdita di quel cuscinetto che fino a ieri era ad essi consentito dalla possibilità di anticipare il profilo di ammortamento.

5.4 Conclusioni

Il nuovo scenario di tassazione delle imprese può ovviamente incorporare correzioni ed una migliore strutturazione che consenta di registrarlo sulle tematiche di fondo dell'economia italiana. Ma è indubbio che esso migliori il quadro fiscale che trova (e che pure opportunamente rimane invariato in punti significativi).

Nelle tre accezioni poste all'inizio di sistema fiscale orientato alla competitività (di cui si è discusso nel primo capitolo), il disegno di imposizione fiscale, che risulta dall'intervento operato in Finanziaria, fa passi avanti importanti.

Avendo centrato l'obiettivo di una significativa riduzione dell'aliquota ed assunto una fisionomia più razionale, equilibrata e semplificata, potrebbe essere l'ossatura di una struttura impositiva che rimanga nel tempo e dia agli operatori, almeno per il futuro, quella certezza fiscale che finora è mancata.

Questo test di tenuta futura è poi di fatto il punto cruciale. Dopo che questa struttura sarà stata in vigore per un po' di tempo la si potrà giudicare di per sé, non in confronto a ciò che sostituisce o in confronto ad alternative che non sono più date. Le imprese, allora, invece di concentrarsi su vantaggi e svantaggi che derivano loro nel passaggio da un regime all'altro, che è l'inconveniente maggiore della riforma, potranno giudicare e percepire il regime che trovano in vigore per le sue caratteristiche intrinseche, i cui meriti superano le riserve (a cui si può sempre porre mano).

Mentre con l'Irap la dissociazione avvenuta nel tempo tra le sue caratteristiche impositive e quelle del regime che sostituiva produce la sensazione - per quanto errata sia - di una imposizione diretta sui redditi d'impresa parametrata all'occupazione offerta dalla stessa impresa, nulla di simile dovrebbe accadere nel tempo con la dissociazione tra il nuovo sistema (e nuove aliquote) e il vecchio sistema di deducibilità degli interessi e degli ammortamenti, che oggi sono percepiti contestuali⁹⁴.

Una volta portati i coefficienti di ammortamento più vicini alla realtà odierna, l'adattamento delle imprese al nuovo quadro non dovrebbe essere difficile, lasciando buona parte della riduzione dell'aliquota come un risultato netto di detassazione (adattamento che forse avrebbe potuto essere agevolato,

⁹⁴ Reputo improbabile che la perdita, col passare del tempo, del senso di contestualità fra abbassamento dell'aliquota e riduzione della deducibilità degli interessi induca le imprese a premere per allargare la deducibilità degli stessi tenendosi la nuova aliquota, perché l'accettazione del limite alla deducibilità è destinata a crescere se verso questo indirizzo si muoveranno, come sembra, molti altri Paesi. Una buona nuova Tabella di ammortamenti dovrebbe deterrere dall'inizio ogni rivendicazione avverso al profilo lineare che hanno assunto.

senza variare la natura delle scelte effettuate, da un abbassamento graduale e programmato, diciamo in tre anni, dell'aliquota e corrispondentemente da un allargamento graduale e programmato della base imponibile).

La frontiera dovrebbe continuare ad essere l'incisione nel sentimento di diffidenza che caratterizza il rapporto con i contribuenti, che, senza perdere nulla in rigore, anzi accrescendolo, punti a una riconciliazione degli stessi contribuenti col contesto normativo e amministrativo; riconciliazione di cui sarebbe sbagliato sottovalutare la valenza come leva economica.

Rendere il Fisco rivolto verso le imprese societarie una infrastruttura della crescita del Paese non è un compito semplice, data la molteplicità di approcci necessari, cui spesso ha fatto riferimento la Commissione Biasco. Non vi è "la misura" o l'innovazione che rappresenti l'uovo di Colombo, e prometta di portare in un nuovo scenario e possa sinteticamente essere posta all'ordine del giorno come emblema di una svolta.

Vi è necessità di scavare in tanti istituti e provvedimenti, come si è cominciato a fare, a volte per coordinare, a volte per trovare l'asse sistemico su cui agganciare la normativa, a volte per finalizzare meglio istituti rispetto agli obiettivi di fondo di cui possono essere serventi.

E vi è necessità di farlo simultaneamente sui vari fronti, sapendo che l'insieme dei problemi non si condensa solo nel livello dell'aliquota o che indirizzi che sono specificamente fiscali hanno bisogno di un contesto

extrafiscale favorevole di riferimento, che coinvolge altre responsabilità della politica economica, come più volte sottolineato.

BIBLIOGRAFIA

- Relazione finale della Commissione Biasco, consultabile sul sito della Commissione stessa: www.finanze.gov.it/commissioneires/.
- F. Dezzani, L. Dezzani, *“Principi Ias/Ifrs e reddito imponibile. Novità della Finanziaria 2008”*, in *Il fisco*, n. 3 del 21 gennaio 2008, pag. 385 e seguenti.
- E. Fusa, *“Ancora difficoltà nel passaggio dal risultato del bilancio alla determinazione del reddito imponibile”*, in *Il fisco*, n. 7 del 18 febbraio 2008, pag. 1155 e seguenti.
- P. Saggese, *“Le novità relative alla participation exemption”*, in *Il fisco*, n. 4 del 28 gennaio 2008, pag. 569 e seguenti.
- G. Ferranti, *“Le proposte di modifica della Commissione Biasco ai requisiti per la pex”*, in *Il fisco*, n. 35/2007, pag. 2820 e seguenti.
- G. Ferranti, *“Le proposte della Commissione Biasco per la riforma della pex”* in *Il fisco*, n. 33/2007, pag. 2647 e seguenti.
- G. Zizzo, *“Gli Ias e la determinazione del reddito d’impresa nella relazione Biasco”*, in *Il fisco*, n. 36/2007, pag. 2899 e seguenti.
- G. Ferranti, *“Il coordinamento della pex con la disciplina antielusiva proposto dalla Commissione Biasco”*, in *Il fisco*, n. 36/2007 pag. 2905 e seguenti.
- S. Biasco, *“La nuova riforma dell’imposizione sulle imprese a confronto con le conclusioni della Commissione sull’Ires”*, in *Il Fisco*, n. 43 del 26 novembre 2007, pag. 1-6203.

- I. Caraccioli, *“Tempi maturi per rivedere i reati tributari”*, in *Il Sole – 24 Ore* del 17 agosto 2007, pag. 19.
- A. Nisi, *“Elusione fiscale ed obbligo di denuncia della polizia giudiziaria”*, in *Corriere tributario*, n. 32/2007, pagg. 2585 e seguenti.
- P. Palma, *“L’eliminazione delle interferenze fiscali nel bilancio d’esercizio”*, in *Il fisco* n. 9, 2004.
- P. Moretti, *“Le interferenze fiscali nel bilancio d’esercizio”*, in *Corriere Tributario*, n. 5, 2005.
- D. Stevanato, *“Le nuove proposte di modifica della Pex: l’introduzione di una soglia partecipativa e l’ingiusta penalizzazione per gli investitori di minoranza”*, in *Dialoghi di diritto tributario*, n. 10/2006, pag. 1242.
- R. Lupi, *“Il coordinamento della tassazione delle società e dei soci dal credito d’imposta alla pex”*, in *Dialoghi di diritto tributario*, n. 10/2006, pag. 1247.
- P. Parisi, *“L’importanza dell’interpretazione amministrativa nella garanzia di certezza e stabilità del sistema”*.
- E. Fusa, *“Il ricollegamento del risultato civilistico al reddito imponibile”*, in *Il fisco*, n. 43 del 26 novembre 2007, pag. 1-6264.
- M. Di Siena, *“Sanzionabilità penale dell’elusione fiscale: pochi lumi dalla Commissione Biasco”*, in *Il fisco* n. 41 del 12 novembre 2007, pag. 1-6000.