

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1026

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**VISCO, REICHLIN, RODOTÀ, BELLOCCHIO, BASSANINI,  
GARAVINI, MACCIOTTA, BECCHI, DE JULIO, AULETA,  
BALBO, PALLANTI, DIAZ, BENEVELLI, GRAMAGLIA**

*Presentata il 21 luglio 1987*

Fiscalizzazione dei contributi sanitari, abrogazione dell'articolo 31 della legge 28 febbraio 1986, n. 41, e introduzione di una imposta regionale sul valore aggiunto destinato al consumo interno

ONOREVOLI COLLEGHI! — La legge n. 833 del 1978, all'articolo 76 prevedeva che il finanziamento del servizio sanitario pubblico che veniva allora istituito fosse affidato al gettito fiscale ordinario, indicando così la via di una progressiva fiscalizzazione dei contributi sanitari.

A poco meno di 10 anni dall'approvazione della legge n. 833, il finanziamento del servizio sanitario continua invece a rimanere affidato al prelievo contributivo, pur trattandosi di un servizio fornito alla generalità dei cittadini. Disattese sono rimaste anche le indicazioni contenute nella ordinanza della Corte costituzionale del febbraio 1985 (n. 45) che impegnava il Governo a rivedere entro 6 mesi il sistema contributivo.

La questione si è riproposta all'attenzione generale in seguito all'approvazione

dell'articolo 31 della legge finanziaria 1986 che introduce un prelievo di natura sostanzialmente ambigua con caratteristiche formali di contributo, ma non a caso recepito dai contribuenti come un prelievo a carattere fiscale.

Nel corso del dibattito sulla Legge finanziaria 1986 l'opposizione non mancò di sottolineare la scarsa razionalità della proposta, e la necessità di procedere, invece, sulla via della fiscalizzazione. Le proteste seguite all'introduzione dell'articolo 31 hanno provocato successivamente alcuni ripensamenti tra i suoi promotori e sostenitori, tuttavia il Governo ha sempre ribadito la validità della sua scelta.

Dall'opposizione, invece sono venute indicazioni precise sulle modalità con cui procedere ad una fiscalizzazione; durante il dibattito sulla legge finanziaria 1987,

infatti, fu presentato un emendamento (Tabella B.5 a firma dei deputati Visco, Macciotta, Bassanini, Vignola e Guerzoni) che prospettava una graduale fiscalizzazione dei contributi sanitari ed un corrispondente incremento dell'imposizione indiretta; più precisamente si proponeva l'introduzione di una (nuova) imposta regionale sui consumi finali, collegata amministrativamente all'IVA, ma con caratteristiche tecniche differenti. Il Governo allora manifestò interesse per la proposta e chiese tempo per riflettere sulla stessa accettando al tempo stesso l'ordine del giorno 9/4016-bis/17 dei deputati Visco, Macciotta, Bassanini, Vignola, Palopoli e Pastore, che impegnava il Governo ad intervenire rapidamente. Sfortunatamente nei mesi successivi il Governo si limitò a produrre un documento elaborato dalla Ragioneria generale dello Stato, da cui emergeva un sostanziale scetticismo sulle reali possibilità di intervento; ed infatti nessuna misura concreta venne presa. La crisi di Governo, e il successivo scioglimento anticipato delle Camere, hanno provocato un ulteriore rinvio di ogni decisione in materia.

La presente proposta di legge si pone quindi, l'obiettivo di indicare una soluzione operativa per il problema in discussione che per molteplici motivi non appare più rinviabile.

La proposta di una (parziale) fiscalizzazione dei contributi sociali mediante un incremento dell'imposizione indiretta non è nuova, ed i suoi meriti sono evidenti.

Se si esaminano i dati riportati dalla Tavola 1 si può verificare che nel periodo 1980-1986 le imposte indirette hanno progressivamente perduto rilevanza tra le fonti di entrata, mentre crescevano le imposte dirette, e i contributi sociali continuavano a rappresentare la fonte principale del gettito fiscale complessivo, stabilizzandosi come quota intorno al 38 per cento del totale, a partire dal 1982. Per quanto non vi sia alcuna ragione logica o di principio che suggerisca una eguale ripartizione del prelievo tra le tre principali categorie di classificazione delle entrate, appare evidente la possibilità di un

riequilibrio tra imposizione indiretta e contribuzione sociale.

Tale possibilità diventa una positiva opportunità o addirittura una necessità, se si considerano le caratteristiche e gli effetti economici dei contributi sociali che rappresentano un prelievo obbligatorio (vale a dire, al di là delle distinzioni di natura formale, un'imposta), sull'uso del fattore lavoro. Si tratta cioè di un prelievo con caratteristiche discriminatorie sull'impiego dei fattori della produzione, soprattutto in assenza di imposte sul capitale; e data questa sua natura, è evidente che un eccesso di prelievo contributivo può esercitare influenze distorsive e non desiderabili sulla scelta delle tecniche, l'organizzazione della produzione, il decentramento produttivo, l'occupazione, ecc. I contributi sociali, inoltre, rappresentando essenzialmente una componente del costo del lavoro, entrano nei costi complessivi e tendono ad incorporarsi nel prezzo dei prodotti: da questo punto di vista la loro assimilabilità alle imposte indirette è evidente, con, però, una importante differenza. Infatti la principale imposta indiretta del nostro ordinamento, che è l'IVA, a differenza del prelievo contributivo non colpisce le merci esportate, ma solo quelle consumate all'interno del paese. Un trasferimento di imposizione dai contributi sociali all'IVA, o a forme di imposizione indiretta con le stesse caratteristiche, avrebbe quindi importanti effetti positivi sia di natura congiunturale che strutturale, dal momento che — a parità di gettito — un eccesso di prelievo contributivo rappresenta sicuramente un disincentivo per le esportazioni di un paese che è opportuno alleviare.

Tale operazione, inoltre, a parità di entrate per l'erario, non dovrebbe provocare nessun incremento dei prezzi, i quali, viceversa, dovrebbero ricevere un impulso alla riduzione; e determinerebbe una redistribuzione del carico fiscale dai percettori di salari e di redditi di lavoro autonomo a tutti i contribuenti (più precisamente, a tutti i consumatori), assicurando quindi una riduzione di aliquote ed un effetto di perequazione. Questi effetti

sono evidenziati dall'esempio numerico contenuto nella Tavola 2.

L'unica ipotesi necessaria ad ottenere i risultati indicati, è quella, generalmente accettata e verificata nella realtà, della applicazione da parte delle imprese di un margine (*mark-up*) costante sui costi. Se al di là dell'analisi teorica, si procede ad una considerazione più realistica della realtà, si può ritenere che, a causa del diverso rapporto retribuzioni/valore aggiunto complessivo esistente presso i singoli settori ed imprese, nonché delle rigidità sicuramente esistenti, la fiscalizzazione potrebbe comportare un lieve, e forse trascurabile, incremento dei prezzi almeno in alcuni settori; viceversa è evidente che l'estensione della base imponibile, rappresentata dai consumi (indicati e misurati dai prezzi di vendita) invece del monte retributivo, consentirebbe di mantenere invariato il gettito pur in presenza di aliquote ridotte. Come è noto l'estensione delle basi imponibili e la riduzione delle aliquote fiscali è un obiettivo strategico fondamentale nelle ipotesi di riforma fiscale dell'opposizione, che viene riproposto anche in questa occasione.

Da quanto detto finora, si ricava che un riequilibrio del gettito nella direzione di maggiori imposte indirette e un più ridotto prelievo contributivo appare per sua natura desiderabile, e quindi potrebbe essere esteso anche ad una parte dei contributi diversi da quelli sanitari. Nella presente proposta, tuttavia, ci si limita ad indicare la necessità della integrale fiscalizzazione dei soli contributi sanitari in quanto più evidente e più accettata appare la constatazione che essi sono versati a fronte di una prestazione per sua natura di carattere universale, che quindi dovrebbe essere finanziata con i proventi generali del bilancio pubblico.

Vi è ancora un altro effetto della fiscalizzazione dei contributi sanitari che merita di essere sottolineato. Come è noto, attualmente la loro incidenza sui redditi di lavoro dipendente è pari al 10,95 per cento, di cui l'1,35 per cento a carico dei lavoratori. Le retribuzioni, al lordo delle

imposte personali, ma al netto dei contributi sociali (sanitari e previdenziali) rappresentano attualmente circa il 70 per cento del costo del lavoro totale. Ciò significa che la fiscalizzazione dei contributi sanitari comporterebbe da un lato una riduzione media del costo del lavoro del 9,6 per cento e dall'altro un incremento delle retribuzioni dell'1,35 per cento che diventa quasi il 2 per cento se si considerano le retribuzioni al netto dei contributi previdenziali, ma al lordo dell'imposta sul reddito (Irpef). Ciò significa un automatico incremento delle retribuzioni valutabile in circa 290.000 lire annue per un salario di 15 milioni e in poco meno di 390.000 lire per una retribuzione di 20 milioni, cui si applicherebbe l'aliquota marginale Irpef del 27 per cento. Né va dimenticato che la riduzione del costo del lavoro potrebbe riaprire margini per una contrattazione salariale che oggi appare piuttosto compressa. L'eventuale incremento delle retribuzioni dipenderebbe — come è ovvio — dalle politiche sindacali e aziendali seguite, dai rapporti di forza, ecc. e potrebbe tradursi in una pressione sui prezzi.

È anche evidente che l'effettivo vantaggio in termini di riduzione dei prezzi all'esportazione e gli effetti sui prezzi interni dipenderebbero dalle politiche salariali seguite, per cui è probabile che il beneficio dell'operazione si ripartirebbe alla fine tra imprese e lavoratori.

Né il recupero di gettito attraverso la maggiore imposizione indiretta varrebbe a compensare l'effetto della manovra, dal momento che l'estensione della base imponibile del prelievo consentirebbe l'applicazione di aliquote sui consumi consistentemente inferiori a quelle contributive attualmente in vigore: un prelievo fortemente concentrato verrebbe quindi diffuso su una più ampia platea di contribuenti con positivi effetti di natura redistributiva.

Lo stesso ragionamento si applica ai redditi di lavoro autonomo: l'abrogazione dell'articolo 31 della legge finanziaria 1986 determinerebbe uno sgravio del 7,5

per cento e l'eliminazione del contributo minimo di 648.000 (o 324.000) lire, mentre il recupero di imposizione avverrebbe con aliquote più moderate su tutti i consumi.

Da più parti si è sostenuto e si ritiene che la fiscalizzazione dovrebbe avvenire mediante un corrispondente incremento delle aliquote dell'IVA ed in effetti un limitato aumento dell'IVA può risultare utile a tal fine (v. articolo 3). Un tale approccio, tuttavia, non consentirebbe un adeguato incremento della base imponibile del prelievo dal momento che l'IVA, non diversamente dalle altre principali imposte del nostro ordinamento, è caratterizzata, oltre che da una consistente evasione, da una base imponibile erosa dalla previsione di molteplici esenzioni e agevolazioni (operazioni esenti, non imponibili, ecc.). Ed infatti è agevole verificare che pur essendo l'IVA una imposta teoricamente commisurata, sia pure in maniera imperfetta, ai consumi interni, la sua base imponibile dichiarata risulta (a causa di erosioni ed evasioni) considerevolmente inferiore all'entità dei consumi: approssimativamente 213.000 e 232.000 miliardi nel 1983 e 1984 (ultimi dati disponibili), rispetto a 395.000 e 450.000 miliardi di consumi complessivi nei due anni. Inoltre il gettito è diminuito dall'esistenza di aliquote ridotte, mentre la molteplicità delle aliquote contribuisce a determinare il noto fenomeno dei crediti di imposta e dei conseguenti rimborsi. Un puro e semplice incremento delle aliquote non appare quindi sufficiente a risolvere in maniera equilibrata e razionale il problema della fiscalizzazione.

Per questo motivo, nella presente proposta di legge si prevede l'introduzione di una nuova imposta, il cui gettito dovrebbe essere destinato alle regioni che hanno la responsabilità della gestione del servizio sanitario nazionale, commisurata al valore aggiunto destinato ai consumi interni, e collegata amministrativamente all'IVA in modo da evitare ogni duplicazione di costi amministrativi. In sostanza la nuova imposta non è altro che un prelievo sul valore aggiunto calcolato

« base da base », anziché « imposta da imposta » senza esenzioni e con aliquota proporzionale.

Come è noto, invece l'IVA è applicata col metodo « imposta da imposta »: l'impresa, cioè, versa la differenza tra l'IVA incassata sul fatturato di vendita, e l'IVA pagata sui beni intermedi e di investimento acquistati (sia le vendite che gli acquisti sono registrati sia al netto che al lordo dell'imposta). L'esenzione delle esportazioni e l'applicazione dell'IVA in dogana sulle importazioni assicura inoltre la neutralità del sistema sugli scambi internazionali e in particolare all'interno della Comunità europea, in coerenza col principio della tassazione nel paese di destinazione. Il sistema ha la caratteristica di trasferire automaticamente e immediatamente l'imposta sul consumatore finale, salve naturalmente eventuali riduzioni dei prezzi che le imprese possono effettuare per cercare di vendere di più (traslazione parziale). Un'ulteriore caratteristica del sistema è che l'entità del gettito è determinata esclusivamente dalle aliquote che gravano sui beni e servizi venduti ai consumatori finali (privi del diritto di rivalsa), mentre tutte le altre aliquote sono ininfluenti.

Un metodo alternativo di applicazione di un'imposta sul valore aggiunto è quello « base da base » che viene utilizzato nella presente proposta di legge (articolo 4). Con tale metodo l'impresa calcola il suo valore aggiunto (tipo consumo) sottraendo al fatturato di vendita l'ammontare degli acquisti di beni intermedi e di investimento; su tale base applica quindi l'imposta e la versa al fisco. Naturalmente, in questo caso, per mantenere il principio della tassazione secondo il paese di destinazione, è necessario esentare le esportazioni e consentire la detrazione degli acquisti solo se effettuati da altre imprese soggette passive di imposta IVA in Italia. Se l'aliquota che viene applicata alle varie imprese è unica non vi è nessuna violazione dell'obbligo di neutralità. Così non sarebbe se invece vi fossero aliquote differenziate, perché l'incidenza finale, ed il gettito, di un'im-

posta sul valore aggiunto calcolata con il metodo base da base, non dipendono solo dalla aliquota applicata sull'ultimo passaggio (come avviene nel caso del metodo imposta da imposta), ma dall'insieme delle aliquote applicate in tutti i passaggi. La mancata deducibilità del valore delle merci importate sostituisce, quindi, il pagamento dell'IVA in dogana sulle importazioni, tipico del sistema « imposta da imposta », e produce i medesimi effetti.

Una differenza importante tra sistema « imposta da imposta » e sistema « base da base » è che quest'ultimo affida all'impresa il compito di attuare il trasferimento dell'imposta sull'acquirente, fino al consumatore finale, in quanto in ciascun mese (o trimestre) l'impresa, quando fissa i prezzi di vendita e quindi il valore del fatturato, sa che una quota del valore aggiunto realizzato dovrà essere versato a fine periodo al fisco. È probabile che nel lungo periodo i due sistemi porterebbero agli stessi risultati in termini di traslazione, tuttavia nel breve periodo, se un'imposta base da base viene introdotta in sostituzione di una parte degli oneri sociali, vi possono essere minori effetti di traslazione, e quindi una minore pressione sui prezzi finali, rispetto ad un semplice aumento dell'IVA (applicata col metodo imposta da imposta). È questo un importante effetto positivo dell'imposta che si propone di introdurre.

Come si è detto, la base imponibile della nuova imposta deve essere la più vasta possibile senza le esenzioni e le esclusioni che limitano la base imponibile dell'IVA. L'imposta quindi dovrebbe colpire il valore aggiunto di tutte le imprese operanti in Italia senza eccezioni; i soggetti passivi dovrebbero essere tutti i contribuenti IVA (vedi articolo 4).

Per ciascuna impresa la base imponibile dovrebbe essere determinata in relazione alle vendite e agli acquisti effettuati e contabilizzati ai fini dell'IVA, e l'imposta dovrebbe essere calcolata applicando l'aliquota unica all'importo che risulta dalla differenza tra vendite all'interno

(cioè volume d'affari meno esportazioni) e gli acquisti da altri soggetti IVA residenti in Italia. Tuttavia, per rendere più semplice l'applicazione dell'imposta, nell'articolo 4 si prevede una ricostruzione della base imponibile più aderente alla tecnica dell'IVA. In conseguenza si prevede che ciascun contribuente sommi alle vendite imponibili ai fini IVA le operazioni esenti diverse da quelle su titoli e le operazioni non imponibili diverse dalle esportazioni, ed aggiunga, corrispondentemente, gli acquisti imponibili (deducibili), gli acquisti esenti diversi dalle operazioni su titoli e gli acquisti per cui attualmente non è ammessa la detrazione di imposta.

Problemi particolari si pongono per le imprese del settore finanziario. Nel caso delle banche, ad esempio, sono note le difficoltà connesse con l'eventuale applicazione di una imposta sul valore aggiunto e derivanti dalle modalità con cui si forma il conto economico di tali imprese. In breve, mentre la nozione economica di valore aggiunto di una impresa di trasformazione include gli interessi passivi ed esclude quelli attivi, nel caso delle banche il problema si presenta rovesciato, in quanto il conto economico delle banche, cioè la copertura dei loro costi e dei loro profitti, vede quale principale voce d'entrata gli interessi attivi sui prestiti, e quale principale voce d'uscita gli interessi passivi sui depositi. La base imponibile per queste imprese andrebbe quindi determinata secondo un metodo diverso da quello generale. In particolare per le banche e per le imprese finanziarie, alle vendite imponibili IVA si dovrebbero sommare gli interessi percepiti sui crediti e sui titoli, e si dovrebbero detrarre, oltre agli acquisti imponibili IVA, anche gli interessi sui depositi e gli altri debiti. Per le compagnie di assicurazione, alle vendite imponibili IVA si dovrebbero aggiungere i premi e gli interessi sui titoli e sugli altri crediti, e si dovrebbero detrarre, oltre agli acquisti imponibili IVA, gli indennizzi e gli interessi sui debiti.

A fini pratici il problema viene risolto nell'articolo 4, comma 5, che prevede di

aggiungere all'ammontare delle vendite imponibili, il valore delle operazioni esenti di cui all'articolo 10, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, escluse quelle di cui al n. 4 del medesimo primo comma.

Il sistema di determinazione dell'imponibile così proposto ha quindi le seguenti caratteristiche:

a) incrementa la base imponibile rispetto a quella dell'IVA, in quanto include buona parte delle vendite esenti;

b) non dà origine a rimborsi, in quanto si calcola e si versa solo nel caso di base imponibile positiva;

c) l'imposta non è imputata a cascata su tutti i contribuenti, sicché si può ritenere che il processo di traslazione sui prezzi risulterà più lento rispetto a quello dell'IVA;

d) non vi è la necessità di alcuna contabilità aggiuntiva, né esistono complessità di calcolo;

e) la nuova imposta può essere applicata anche ai contribuenti in regime forfettario e agli agricoltori (che come è noto debbono registrare vendite e acquisti), che sarebbero chiamati così a contribuire al finanziamento di un servizio di cui anch'essi usufruiscono.

Una valutazione della base imponibile della nuova imposta è contenuta nella Tavola 3 che, in riferimento ai dati 1984, riproduce a livello aggregato l'esercizio di determinazione dell'imponibile che andrà effettuato da ciascun contribuente. È evidente l'effetto di estensione della base previsto per la nuova imposta. A fronte di una base imponibile dichiarata a fini IVA nel 1984 di circa 232.000 miliardi, la nuova imposta avrebbe colpito nello stesso anno circa 370.000 miliardi, con un incremento di imponibile di circa il 60 per cento.

In buona misura l'incremento della base imponibile deriva dall'assoggettamento alla nuova imposta anche delle imprese del settore finanziario che non

sono sottoposte all'IVA. Dai dati disponibili risulta che il fatturato di vendita delle imprese operanti nel settore ammontava nel 1984 a ben 420.000 miliardi. Tuttavia va tenuto presente che in questa cifra risulta compreso il valore delle transazioni effettuate sui titoli vale a dire componenti di natura patrimoniale che non vanno, ovviamente, assoggettate a un prelievo sul valore aggiunto. Non è facile valutare l'ammontare di tali transazioni; tuttavia va sottolineato che un numero rilevante di imprese finanziarie si avvale della facoltà prevista dall'articolo 36-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 che consente la dispensa dalla registrazione delle operazioni esenti qualora si rinunci integralmente alla detrazione degli acquisti. Ciò fa sì che per il complesso dei contribuenti il volume d'affari dichiarato a fini IVA risulti sempre inferiore ai ricavi dichiarati a fini Irpeg. Si può quindi ritenere che una quota consistente del volume d'affari dichiarato riguardi i proventi derivanti da operazioni diverse da quelle esenti (servizi bancari) o da attività diverse da quelle proprie dell'impresa finanziaria (affitti di immobili e simili). Tuttavia ai fini delle nostre stime si è preferito compiere una valutazione estremamente prudente valutando in 60.000 miliardi su 420.000 l'ammontare delle operazioni esenti che diventerebbero imponibili. Si giunge così alla stima di 369.000 miliardi di base imponibile corrispondente a circa 500.000 miliardi del 1987, tenendo conto della crescita del valore aggiunto verificatasi nel periodo 1984-1987. Poiché, in base alle stime effettuate dalla Ragioneria generale dello Stato, risulta che l'entità dei contributi da fiscalizzare sia valutabile in circa 15.000 miliardi, per il 1986 e 20.000 miliardi per il 1987 (vedi Tavola 4), si può ritenere che l'aliquota della nuova imposta potrebbe essere stabilita, a regime, nella misura del 4 per cento.

Se invece si ritiene opportuno finanziare una parte della fiscalizzazione con un aumento dell'IVA, l'aliquota della nuova imposta potrebbe essere fissata a livelli inferiori. Nella presente proposta di

legge essa è infatti stabilita al 3 per cento.

A prima vista potrebbe apparire discutibile la proposta di affiancare all'IVA un'altra e distinta imposta sul valore aggiunto, anziché aumentare le aliquote dell'imposta esistente. Tuttavia i motivi di questa scelta sono molto semplici e non irrilevanti:

a) la nuova imposta ha una base imponibile considerevolmente più ampia di quella dell'IVA e quindi è possibile ottenere il gettito necessario per la fiscalizzazione con una aliquota (a regime) del 4 per cento, mentre ottenere lo stesso gettito attraverso l'IVA richiederebbe un incremento delle aliquote principali di 6-7 punti;

b) la nuova imposta è concepita come uno strumento per realizzare una autonomia impositiva non formale degli enti locali (in questo caso le regioni), e per attribuire loro una effettiva responsabilità nella gestione del Servizio sanitario nazionale che appare un prerequisite essenziale per ridurre i costi di gestione. Infatti si prevede che le singole regioni possano aumentare o ridurre (di mezzo punto) l'aliquota base a seconda delle necessità di gestione, dati il gettito della nuova imposta ed i trasferimenti dal FSN (che dovrebbero essere ridefiniti). Di particolare interesse è il meccanismo di attribuzione del gettito dell'imposta alle singole regioni che avverrebbe entro soli due mesi dall'effettivo versamento senza alcuna intermediazione, mediante l'utilizzazione di procedure già ampiamente collaudate in sede di riscossione dell'IVA tramite il sistema bancario.

La proposta di legge si compone di sette articoli:

l'articolo 1 contiene una delega al Governo per l'emanazione di decreti aventi valore di legge ordinaria per l'introduzione della nuova imposta e per la fiscalizzazione dei contributi sanitari secondo le indicazioni, peraltro piuttosto precise e dettagliate, contenute negli articoli successivi;

l'articolo 2 prevede la fiscalizzazione in due anni dei contributi sanitari, compreso il prelievo previsto dall'articolo 31 della legge finanziaria 1986, e quindi la loro soppressione a partire dal secondo anno. Per il primo anno l'aliquota delle prestazioni del servizio sanitario per i datori di lavoro è ridotta al 4,8 per cento, quella a carico dei lavoratori è soppressa, mentre il contributo del 7,5 per cento previsto dall'articolo 31 della legge 28 febbraio 1986, n. 41 è ridotto al 3,75 per cento;

l'articolo 3 prevede l'incremento di un punto delle aliquote IVA attualmente fissate al 9 e al 18 per cento, destinando interamente il gettito a compensare la riduzione dei contributi sanitari;

l'articolo 4 indica le modalità di applicazione della nuova imposta: il livello delle aliquote: 1,5 per cento per il primo anno di applicazione e 3 per cento per i successivi (comma secondo); la possibilità per le regioni di aumentare o ridurre autonomamente di mezzo punto l'aliquota base (comma terzo); l'identificazione dei soggetti passivi (comma quarto); la determinazione della base imponibile (comma quinto); gli obblighi contabili, le modalità di versamento (commi sesto, settimo e ottavo) e le sanzioni (comma decimo);

l'articolo 5 indica le modalità di finanziamento del Servizio sanitario nazionale (comma primo); le modalità di ripartizione del gettito della nuova imposta alle regioni (comma secondo); e la ridefinizione dei criteri di ripartizione dei trasferimenti dal fondo sanitario nazionale alle regioni;

l'articolo 6 consente la possibilità di una ulteriore fiscalizzazione di oneri contributivi a favore delle imprese del settore manifatturiero o operanti nel Mezzogiorno, da realizzare anche mediante l'incremento dell'aliquota della nuova imposta, in modo da mantenere il vantaggio differenziale di cui oggi beneficiano tali imprese;

l'articolo 7, infine, prevede la possibilità di interventi volti a penalizzare eventuali aumenti dei prezzi non giustificati.

Concludendo, la presente proposta di legge intende fornire un contributo al processo di razionalizzazione del nostro sistema tributario (aggiungendosi alle iniziative precedenti), risolvendo un problema molto sentito dall'opinione pub-

blica, contribuendo al tempo stesso alla riduzione del costo del lavoro, all'incremento delle retribuzioni, e al rilancio delle esportazioni italiane all'estero. Ma soprattutto la proposta indica le consistenti potenzialità in termini di recupero di gettito e di possibili riduzioni di aliquote collegate a un processo consapevole di estensione delle basi imponibili e di maggiore neutralità tributaria.



## TAVOLA I.

*Composizione percentuale  
delle entrate tributarie nel periodo 1980-86*

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Imposte dirette incluse quelle in conto capitale .....	30,5	33,7	35,0	36,0	35,4	36,1	35,1
Imposte indirette incluse quelle CEE ..	29,1	27,1	26,1	26,3	27,3	26,4	27,1
Contributi sociali .....	40,4	39,2	38,9	37,7	37,3	37,5	37,8
<b>Totale .....</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Gettito complessivo in percentuale del PIL .....</b>	<b>31,6</b>	<b>32,6</b>	<b>35,3</b>	<b>37,5</b>	<b>36,7</b>	<b>36,5</b>	<b>36,9</b>

## TAVOLA II.

*Effetti di una parziale fiscalizzazione dei contributi sociali sui prezzi di vendita e sulle aliquote fiscali, a parità di gettito per l'erario.*

	Situazione precedente alla fiscalizzazione	Situazione successiva alla fiscalizzazione
	—	—
1. Costi diversi da quelli di lavoro ..	30	30
2. Costo del lavoro esclusi i contributi sanitari.....	64	64
3. Contributi sanitari .....	6	—
<hr/>		
4. Costi complessivi .....	100	94
5. Margine aziendale sui costi (10 per cento) .....	10	9,4
<hr/>		
Totale .....	110	103,4
<hr/> <hr/>		
6. Imposta indiretta .....	—	6
7. Prezzo di vendita .....	110	109,4

## TAVOLA III.

*Valutazione della base imponibile della nuova imposta  
Anno 1984 (migliaia di miliardi).*

Vendite imponibili IVA .....	1.065
+ Operazioni esenti diverse dalle operazioni su titoli (*) .....	60
	<hr/>
Totale .....	1.168
	<hr/> <hr/>
Acquisti imponibili interni .....	793
+ Acquisti esenti diversi dalle operazioni su titoli .....	10
+ Acquisti per cui non è ammessa la detrazione di imposta .....	9
	<hr/>
Totale .....	812
	<hr/> <hr/>
	1.168 -
	812
	<hr/>
Valore aggiunto imponibile (vendite - acquisti) .....	356 +
Vendite agricoltori .....	13
	<hr/>
Totale .....	369
	<hr/> <hr/>

---

(\*) Stima.

## TAVOLA IV.

*Ammontare dei contributi per le prestazioni  
del Servizio sanitario nazionale da fiscalizzare per gli anni 1986 e 1987,  
secondo le stime della Ragioneria generale dello Stato (miliardi di lire)*

	1986	1987
	—	—
Datori di lavoro privati .....	9.160	10.850
Lavoratori dipendenti e pensionati statali .....	2.760	4.100
Lavoratori autonomi e soggetti non mutuari .....	3.320	5.188
	<hr/>	
Totale .....	15.240	20.138
	<hr/> <hr/>	

**PROPOSTA DI LEGGE**

PAGINA BIANCA

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria allo scopo di modificare ed integrare la normativa fiscale e contributiva con quanto stabilito negli articoli successivi. Le norme innovative e di coordinamento devono entrare in vigore a partire dall'anno di imposta 1988.

## ART. 2.

1. Le aliquote per le prestazioni del Servizio sanitario nazionale poste a carico dei datori di lavoro di tutti i settori, pubblici e privati, comprensive dell'aliquota aggiuntiva prevista dall'articolo 4 del decreto-legge 8 luglio 1974, n. 264, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 agosto 1974, n. 386, e successive modificazioni, sono ridotte al 4,8 per cento per l'anno 1988 e soppresse per gli anni successivi.

2. Le aliquote per le prestazioni del servizio sanitario nazionale poste a carico dei lavoratori di tutti i settori pubblici e privati, comprensive dell'aliquota aggiuntiva prevista dall'articolo 4 del decreto-legge 8 luglio 1974, n. 264, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 agosto 1974, n. 386, e successive modificazioni, sono soppresse a partire dal 1° gennaio 1988. Dalla stessa data è soppresso il contributo di cui all'articolo 2 della legge 30 ottobre 1953, n. 841, come modificato dall'articolo 4 della legge 6 dicembre 1971, n. 1053, posto a carico dei pensionati delle amministrazioni statali, delle Aziende autonome e dell'Ente ferrovie dello Stato sui trattamenti pensionistici dagli stessi percepiti.

3. Il contributo del 7,5 per cento di cui ai commi 8 e seguenti dell'articolo 31 della legge 28 febbraio 1986, n. 41, è ridotto al 3,75 per cento per l'anno 1988, ed è soppresso per gli anni successivi.

4. Le somme di lire 648.000 e 324.000 annue di cui al comma 10 del medesimo articolo 31 sono ridotte a lire 321.000 e 162.000 per il 1988 e sono annullate a partire dal 1989. Il contributo del 4 per cento di cui ai commi 14 e 15 del medesimo articolo 31 è ridotto al 2 per cento per l'anno 1988 ed è soppresso a partire dall'anno 1989, il contributo è a carico del datore di lavoro.

#### ART. 3.

1. Le aliquote dell'imposta sul valore aggiunto stabilite nella misura del 9 e del 18 per cento sono elevate rispettivamente, al 10 e al 19 per cento.

#### ART. 4.

1. È istituita l'imposta regionale sui consumi finali.

2. L'imposta si applica con l'aliquota dell'1,5 per cento per l'anno 1988, e del 3 per cento per gli anni successivi, sul valore aggiunto destinato al consumo interno.

3. A partire dall'anno 1990 le regioni possono, con legge, modificare l'ammontare dell'aliquota, mantenendola tra un minimo del 2,5 per cento e un massimo del 3,5 per cento.

4. L'imposta è dovuta dai contribuenti che effettuano le operazioni imponibili di cui all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633.

5. La base imponibile dell'imposta è determinata aggiungendo al valore delle vendite imponibili registrate ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, il valore delle operazioni esenti diverse da quelle di cui all'articolo 10, comma 1, n. 4, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e delle opera-



zioni non imponibili indicate nell'articolo 8, lettera c), e 8-bis) del decreto medesimo e sottraendo dall'ammontare così determinato il valore degli acquisti imponibili effettuati presso contribuenti assoggettati in Italia all'imposta sul valore aggiunto, il valore degli acquisti esenti diversi da quelli di cui all'articolo 10, n. 4, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, delle operazioni non imponibili indicate nell'articolo 8, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1976, n. 633, e il valore degli acquisti per i quali non è ammessa la detrazione dell'imposta. Qualora la base imponibile risulti negativa l'imposta non è dovuta.

6. L'ammontare delle operazioni utilizzate per la determinazione della base imponibile di cui al comma 5, è quello risultante dai registri di cui agli articoli 23, 24 e 25 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633.

7. Entro i termini previsti per la liquidazione dell'imposta sul valore aggiunto dagli articoli 27 e 33 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, il contribuente è tenuto a calcolare in apposita sezione del registro, di cui all'articolo 23 o all'articolo 24 del suddetto decreto la base imponibile e la relativa imposta.

8. Il versamento dell'imposta deve essere effettuato mensilmente o trimestralmente secondo le modalità previste per l'imposta sul valore aggiunto dall'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633. Se la differenza tra l'imposta risultante dalla dichiarazione annuale e l'importo dei versamenti eseguiti nel corso dell'anno risulta a favore del contribuente, il relativo importo è computato in detrazione dei versamenti dell'anno successivo.

9. In caso di inosservanza degli obblighi relativi alle registrazioni, liquidazioni, versamenti e dichiarazioni annuali, si applicano le sanzioni previste per gli stessi obblighi dalla normativa dell'imposta sul valore aggiunto.

10. Il Ministro delle finanze con proprio decreto stabilisce le modifiche da apportare alla delega e all'attestazione di pagamento evidenziando in una sezione apposita il relativo importo. Nella dichiarazione annuale da presentare ai fini dell'imposta sul valore aggiunto devono essere riportati in apposita sezione gli ammontari delle operazioni indicate nel comma 5, la base imponibile annuale, l'imposta relativa e l'ammontare dei versamenti effettuati nel corso dell'anno. L'imposta risultante dalla dichiarazione annuale, diminuita dell'importo dei versamenti mensili o trimestrali, va versata secondo le modalità previste dal citato articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972.

11. La banca presso cui sono effettuati i pagamenti è tenuta a versare l'imposta incassata, al netto delle relative commissioni all'ufficio IVA competente con le modalità e nei termini previsti per l'imposta sul valore aggiunto utilizzando un apposito modello approvato con decreto del Ministro delle finanze.

#### ART. 5.

1. Il finanziamento delle spese correnti del Servizio sanitario nazionale è trasferito alle regioni che vi provvedono con le disponibilità dei propri bilanci, ai quali affluiscono le entrate di cui all'articolo 4, nonché le entrate derivanti da trasferimenti dal Fondo sanitario nazionale.

2. Gli uffici IVA sono tenuti a versare l'imposta in una contabilità speciale tenuta presso la Tesoreria provinciale dello Stato. Effettuate le operazioni di controllo, i fondi versati presso la Tesoreria provinciale dello Stato devono essere trasferiti a cura dell'agente contabile dell'ufficio IVA, entro la fine del mese successivo a quello in cui è avvenuta la riscossione da parte dell'ufficio, alle tesorerie delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano competenti per territorio, con un unico mandato di pagamento. L'anagrafe tributaria comunica

mensilmente ai Ministeri delle finanze, del tesoro e della sanità l'importo dei versamenti effettuati in contabilità speciale e l'importo degli ordinativi emessi a favore delle tesorerie regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

3. Con uno dei decreti di cui all'articolo 1, il Governo provvederà a rideterminare il Fondo sanitario nazionale nonché i criteri ed i parametri per la ripartizione tra le regioni e province autonome delle relative disponibilità, tenendo conto degli oneri effettivamente sostenuti dalle regioni, delle entrate ad esse rinvenienti ai sensi del comma 2, e dei criteri ad indici di cui all'articolo 51 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, e agli articoli 1 e 12 della legge 23 ottobre 1985, n. 595.

4. Nulla è innovato per quanto concerne il finanziamento della spesa sanitaria in conto capitale.

#### ART. 6.

Con uno dei decreti di cui all'articolo 1 il Governo potrà provvedere a ripristinare il vantaggio differenziale derivante dalla vigente fiscalizzazione dei contributi sanitari a favore delle imprese appartenenti ai rami terzo, quarto e quinto delle attività economiche secondo la classificazione dell'ISTAT, nonché di quelle localizzate nei territori di cui all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1981, n. 218, riducendo o azzerando il contributo di cui all'articolo 8 della legge 6 dicembre 1971, n. 1044, ed all'articolo 2, lettera *a*), della legge 29 novembre 1977, n. 891, relativo agli asili nido, e il contributo di cui all'articolo 31, commi quinto e sesto, della legge 4 aprile 1952, n. 218, relativo all'assicurazione contro la tubercolosi, compensando le minori entrate con opportune misure di natura fiscale, e anche aumentando le aliquote di cui al comma 2 dell'articolo 4.

## ART. 7.

Il tasso di inflazione programmata previsto nella Relazione previsionale e programmatica di cui all'articolo 4 della legge 8 agosto 1978, n. 468, dovrà risultare dalla media ponderata delle variazioni attese dei prezzi all'ingrosso e al minuto, anche per settori specifici. qualora nel periodo 1988-1990 l'incremento medio annuo dei corrispondenti indici ISTAT dei prezzi all'ingrosso e al consumo risulti superiore a quello programmato tenuto conto di eventuali variazioni impreviste dei prezzi all'importazione e delle imposte dirette, il Governo, con uno dei decreti di cui all'articolo 1, potrà reintrodurre in tutto o in parte i contributi soppressi dall'articolo 2.