

N. 3688-3086-3125-3134-3208-3199-3498-A-bis

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA VI COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(DE MITA)

E DAL MINISTRO DELLE FINANZE

(COLOMBO)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

(FANFANI)

E COL MINISTRO DEL TESORO

(AMATO)

(Relatore: **Giuseppe RUBINACCI**, di minoranza)

Conversione in legge del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, recante disposizioni urgenti in materia di imposta sul reddito delle persone fisiche e versamento di acconto delle imposte sui redditi, determinazione forfetaria del reddito e dell'IVA, nuovi termini per la presentazione delle dichiarazioni da parte di determinate categorie di contribuenti, sanatoria di irregolarità formali e di minori infrazioni, ampliamento degli imponibili e contenimento delle elusioni, nonché in materia di aliquote IVA e di tasse sulle concessioni governative

Presentato il 2 marzo 1989

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLE FINANZE
(COLOMBO)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(FANFANI)

E COL MINISTRO DEL TESORO
(AMATO)

—

Presentato il 29 agosto 1988

—

Istituzione della tassa di concessione governativa per l'attribuzione del numero di partita da parte degli uffici provinciali dell'imposta sul valore aggiunto

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**USELLINI, SERRENTINO, ROMITA, PIRO, VISCO, BELLOCCHIO,
AULETA, BONFERRONI, COLUCCI, FARACE, FERRARI WILMO, FIORI,
GRIPPO, RAVASIO, ROSINI, SANGALLI**

Presentata il 29 luglio 1988

—

Disposizioni in materia di imposta sul valore aggiunto, di tassa di concessione governativa e istituzione della componente patrimoniale dell'imposta locale sui redditi

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLE FINANZE
(**COLOMBO**)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(**FANFANI**)

E COL MINISTRO DEL TESORO
(**AMATO**)

Presentato il 5 settembre 1988

Revisione delle aliquote e aumento di talune detrazioni
ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLE FINANZE
(**COLOMBO**)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL TESORO
(**AMATO**)

COL MINISTRO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(**FANFANI**)

E COL MINISTRO DELL'INTERNO
(**GAVA**)

Presentato il 3 ottobre 1988

Semplificazione della contabilità nonché determinazione
forfetaria del reddito e dell'imposta sul valore aggiunto
per talune categorie di contribuenti. Delega al Governo
per la istituzione di centri abilitati al controllo formale
della contabilità da allegare alle dichiarazioni

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

(DE MITA)

DI CONCERTO COL MINISTRO DELLE FINANZE

(COLOMBO)

COL MINISTRO DEL TESORO

(AMATO)

COL MINISTRO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

(FANFANI)

E COL MINISTRO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

(MAMMÌ)

Presentato il 30 settembre 1988

Disposizioni per la determinazione di coefficienti presuntivi di reddito e per la presentazione di dichiarazioni sostitutive per gli anni dal 1983 al 1988 da parte dei contribuenti che si sono avvalsi del regime di cui al decreto-legge 19 dicembre 1984, n. 853, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 1985, n. 17

E

DISEGNO DI LEGGE

**APPROVATO DALLA VI COMMISSIONE PERMANENTE
(FINANZE E TESORO) DEL SENATO DELLA REPUBBLICA**

nella seduta del 21 dicembre 1988 (Stampato n. 1301)

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLE FINANZE
(COLOMBO)

DI CONCERTO COL MINISTRO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(FANFANI)

COL MINISTRO DEL TESORO
(AMATO)

E COL MINISTRO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO
(BATTAGLIA)

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera
il 3 gennaio 1989*

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

Presentata alla Presidenza il 3 aprile 1989

RELAZIONE DI MINORANZA

ONOREVOLI COLLEGHI! — Recentemente il Ministro delle finanze ha pubblicato i dati provvisori relativi alle entrate tributarie del gennaio 1989, che hanno confermato e migliorato l'andamento del gettito, accertato per l'anno 1988.

I risultati positivi che si sono avuti per quasi tutti i tipi di tributi, si sono rilevati « oltre ogni aspettativa », superando ancora una volta il tasso di crescita del PIL, stimato, dallo stesso Ministro, attorno all'8,6 per cento.

In particolare, l'IRPEF è cresciuta del 17 per cento, l'IVA del 18,7 per cento, le tasse di concessioni governative dell'87,3 per cento, l'imposta sostitutiva del 12,8 per cento. Ha registrato un forte gettito anche l'imposta sugli olii minerali, che si è attestata sui circa 23.500 miliardi di lire, mentre risultano in lieve flessione solo l'ILOR e l'IRPEG.

Le entrate di gennaio 1989 sono aumentate rispetto a quelle del gennaio 1988 del 19,5 per cento; pertanto, l'aumento del contributo che gli italiani hanno versato nelle casse dello Stato ha superato nel 1988 il tasso di incremento del PIL di oltre sei punti (nel gennaio 1989 di oltre 10 punti), mentre nel versante della spesa si sono ottenuti primati da capogiro, se il fabbisogno del 1988, previsto in sede di previsione in lire 103.000 miliardi, è stato stimato intorno alle lire 124.000 miliardi e quello 1989 è in veloce corsa verso i 140.000 miliardi.

A poco meno di un anno dal piano Amato per il riequilibrio delle finanze

pubbliche per gli anni 1988-1992, non solo non è stata interrotta, ma si è accentuata la tendenza all'aumento del fabbisogno e del debito pubblico.

È segno inequivocabile che il Governo continua a non controllare i propri conti né a programmare tetti alla spesa pubblica, che vengono continuamente elevati per mantenere un sistema di politica finanziaria irresponsabile ed iniqua, mentre dovrebbe invece adeguarsi alle esigenze di una emergente nuova società nazionale, che vuole liberarsi delle pastoie e dei vincoli soffocanti che la tengono ingabbiata e succube dei giochi di potere e della paura di perderlo da parte della oligarchia partitocratica.

Il fenomeno ha raggiunto livelli veramente allucinanti: dal 1981 al 1988 la spesa pubblica è aumentata in Italia del 350 per cento, raggiungendo un valore annuo medio di circa lire 10 milioni *pro capite*, oltre il 55 per cento del reddito prodotto annuo.

Si tratta di valori che non hanno eguale in tutto il mondo occidentale, soprattutto se si considera che, nel mese di settembre 1988, il debito del Tesoro ha raggiunto e superato il milione di miliardi di lire, pari al 150 per cento del fatturato annuo dell'azienda Italia. Lo stesso Governatore della Banca d'Italia nella sua ultima audizione davanti alla Commissione Bilancio della Camera, ha affermato, « che il Governo non ha fatto quasi nulla dal lato del contenimento della spesa e che senza immediati interventi, forti ed incisivi, il *deficit* per il

1989 supererà di molto le previsioni, rischiando di rimettere in moto la spirale perversa, nella quale il disavanzo statale alimenta l'inflazione ».

La domanda che a questo punto occorre farsi è se, continuando imperterritamente lo squilibrio e l'emergenza delle finanze dello Stato, il sistema fiscale debba continuare ad essere in funzione di una spesa inefficiente e tuttora assurdamente incontrollata per « ragion partitica », o piuttosto essere rimodellato e gestito per tentare di ristabilire almeno un corretto rapporto tra Stato e cittadino sulla base dell'etica e della equità.

Nel primo caso è d'obbligo continuare a fare quello che tuttora si fa (dalla finanziaria 1988 dell'11 marzo dell'anno scorso ad oggi si sono poste in essere nuove torchiature fiscali per oltre 40 mila miliardi di lire annui, aumenti della massa monetaria circolante, aumenti indiscriminati delle tariffe e dei prezzi pubblici, l'autorizzazione per decreto-legge al maggiore indebitamento in BOT), senza alcun apprezzabile risultato, come dichiara la Banca d'Italia; ma poiché penso che tutto questo, anche oltre la comune dabbenaggine, abbia un limite, vi invito a volere considerare la seconda ipotesi: la necessità di rifondare un sistema fiscale sulla semplicità e la chiarezza delle sue norme, sulla snellezza delle sue procedure o sulla sua equità, che, tutto sommato, è l'unica strada percorribile per ridare efficienza al sistema.

Nonostante la coriacea perseveranza dell'emergenza, tutto questo è possibile, necessario e conforme all'etica di uno Stato di diritto, come vanta di essere il nostro.

Lo stesso piano Amato attesta tale possibilità, anche se la sua messa in esecuzione ha tradito una cultura di Governo incapace di agire sulla spesa corrente.

A prescindere dalle intenzioni, gli intoccabili suoi meccanismi di dilatazione ne hanno già prodotto un consistente tendenziale aumento, non compensato dal maggior gettito fiscale e dalla riduzione delle spese per investimento, che avreb-

bero dovuto, invece, essere incrementate, se vogliamo essere competitivi sul mercato unico europeo.

L'aumento della pressione fiscale marcia di arroganza e di ingiustizia tutta la serie di nuove e future misure contributive e tributarie, compreso il presente cosiddetto decretone-*bis* fiscale.

Vi sono al riguardo esempi significativi di questa irresponsabile ottusità e dell'acritico adeguamento alle mode passeggere, che incalliti demagoghi predicano dalle cattedre e sui mezzi di informazione. Governo e Parlamento hanno invece il dovere di rendersi conto delle reazioni della pubblica opinione e soprattutto dei pesanti e sferzanti rilievi dell'organo costituzionale di controllo.

Non abbiamo chiesto prima, né chiediamo oggi, riforme radicali e generali, anche se da otto anni manteniamo vivo e presente alla attenzione degli italiani il contenuto di una nostra mozione, mai discussa alla Camera dei Deputati, sulla necessità di nuovi rapporti fiscali tra Stato e cittadino, non chiediamo la traslocazione nel nostro ordinamento delle riforme adottate dal « Paese-guida », che pure tanto furore innovativo avevano sollevato tra le indecise e trasformistiche schiere dei partiti di potere.

Abbiamo sempre chiesto solo un coerente programma di idee e di progetti, convinti come siamo che la vera politica non può ridursi a meri ripieghi di truffaldine stangate fiscali e tariffarie, ma deve obbedire ad una convinta impostazione di fondo, sulla cui realizzazione porre in gioco lo stesso consenso popolare.

Chiediamo il rispetto della norma dell'articolo 53 della Costituzione, che è uno degli articoli più concisi, precisi ed essenziali, che non ammette deroghe, e sul quale la Repubblica avrebbe dovuto e potuto modellare un sistema tributario efficiente ed equo.

È un tema questo che ci trova molto sensibili perché al di là del rispetto del precetto costituzionale, secondo il quale « ognuno deve contribuire alle spese pubbliche secondo la propria capacità contributiva », per noi l'onere fiscale è un

fatto morale, è un elemento unificante della Nazione.

Proprio per questo riteniamo che la legislazione tributaria non possa tollerare alcuna strumentalizzazione politica né tanto meno il tentativo, purtroppo oggi in gran parte riuscito, di renderla congiunturale a seconda degli eventi, delle vicende e dei tornaconti, insieme alla stessa norma costituzionale che la regola.

Dire poi che « tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva » significa anche che la globale capacità contributiva dei cittadini è un limite invalicabile alle spese pubbliche, specialmente di parte corrente, limite che trova nell'articolo 81 il suo completamento, nel cosiddetto « vincolo di bilancio », che i partiti dell'arco costituzionale avevano solennemente affermato ma che volentieri hanno poi trasgredito, convinti della ristrettezza di vedute dei Padri fondatori, con le ben note conseguenze che sono sotto gli occhi di tutti.

Il dissesto delle pubbliche finanze non può essere la scusante per non rimettere ordine nel nostro sistema tributario, non solo perché questa è l'opinione della gente, che respinge la perversa rincorsa delle entrate alle spese, ma perché è oggi una necessità anche per quello che ci sembra esatto definire, « il vincolo comunitario ».

Significative riforme fiscali sono già state o sono in dirittura di arrivo in Francia, Germania, Inghilterra, Belgio, Olanda ed in Danimarca, praticamente in tutta la CEE, noi esclusi.

In tal caso è molto probabile che in questi Paesi le riforme fiscali siano fattore di stimolo per le loro economie e di conseguenza fattore di disagio per i Paesi ad elevato carico fiscale e fortemente progressivo, come il nostro.

Oggi anche molto consiglieri economici del Governo e certi personaggi politici hanno mutato opinione sulle nostre proposte; essi ritengono che sia urgente una riduzione sia pure graduale delle tasse e della spesa pubblica corrente, per-

ché tonificante della stessa finanza pubblica, nonché fattore di stabilizzazione per una bassa inflazione (almeno pari alla media CEE) e per una vigorosa ripresa dell'occupazione.

L'evasione e l'elusione aumentano in misura abnorme quando vi sono troppi tributi e forti aliquote, quando le norme tributarie sono fonte di confusione, di discriminazione e di prevaricazione, quando l'attività legislativa si attua a singhiozzo sotto la necessità di una spesa pubblica di cui non si ha più il controllo, quando si trascurano l'efficienza e la capacità operativa dell'amministrazione fiscale, sollecitandone lo sfascio con l'agevolato esodo dei più capaci e senza curarne l'aggiornamento professionale.

Nel corso di questo quarantennio il nostro sistema tributario è stato modificato varie volte, sia con due grandi riforme, sia con centinaia di provvedimenti parziali che hanno stravolto le riforme stesse rendendolo più complicato, più costoso, pieno di smagliature e di scappatoie, che consentono a chi ha mezzi e potere di evadere con tutta tranquillità.

La potestà dello Stato nell'imporre tributi deve tendere ad equilibrare le esigenze del pubblico e del privato, tra l'individuale ed il sociale, nell'ottica non di una contrapposizione suicida ma di una partecipazione dialettica, responsabile ed istituzionalizzata di tutta la società italiana.

Lo Stato deve garantire le esigenze di libertà dell'individuo perché questi possa esprimere le proprie potenzialità per lo sviluppo di una società avanzata. Da questo sviluppo a sua volta lo Stato attinge le risorse per finanziare e svolgere una funzione di equilibrio a favore delle categorie più deboli e delle aree più povere.

All'infuori di questo circolo virtuoso non vi è che povertà per la società e schiavitù per l'individuo.

Il decreto-legge in esame non rientra certo in questa ottica, anzi ci sembra che si voglia rendere ancora più confuso, più difficile ed intollerabile questo sistema tributario già tanto inefficiente, iniquo ed irritante.

Ci siamo pertanto impegnati a presentare una serie di emendamenti, di articoli sostitutivi ed aggiuntivi che, senza ridurre il gettito, dovrebbero evitare ulteriori effetti di scollamento del sistema fiscale e accogliere la opportunità di renderlo più semplice, più trasparente e meno oppressivo, ed infine consentire, senza i sussulti dell'ultima ora, un adeguamento del nostro sistema a quello comunitario entro il 1992.

Ci auguriamo pure che questa nostra fatica non abbia come corrispettivo la tracotanza e l'arroganza di una richiesta di fiducia da parte del Governo che renderebbe superfluo questo nostro impegno.

TITOLO I

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE E DI VERSAMENTO DI ACCONTO DELLE IMPOSTE SUI REDDITI.

Con l'emendamento al comma 1 dell'articolo 1, si pone rimedio alla inefficiente manovra di correzione delle aliquote IRPEF, con la drastica riduzione delle aliquote a quattro scaglioni, di cui il primo, per redditi fino a 6 milioni, con aliquota eguale a zero, il che significa che fino a tale soglia il reddito non è tassabile perché ritenuto il *minimum* vitale da non poter essere assoggettato ad alcuna imposizione diretta.

Tale misura consente altresì l'esclusione totale del 28 per cento dei contribuenti dalla tassazione con una limitatissima riduzione della base imponibile del 5 per cento.

In tale modo si alleggeriranno gli uffici finanziari del controllo di circa 6 milioni e 500 mila denunce e contemporaneamente si elimineranno gli obblighi e gli affanni per i titolari di così modesti redditi e di così trascurabile gettito fiscale.

Avremmo preferito portare la soglia di sussistenza ad un livello più alto come ci suggeriscono le più recenti stime sulla povertà, ma abbiamo preferito la fissazione del *minimum* tassabile anche a soglie più basse, riservandoci in sede operativa la proposta di un suo innalzamento.

Le altre aliquote sono state definite in base all'andamento della curva delle aliquote medie, quelle effettivamente applicate e che tengono conto della applicazione di una moderata progressività della imposta.

Dopo l'articolo 1 si propone l'inserimento dell'articolo 1-bis che prevede per i redditi dei nuclei familiari, su opzione dei contribuenti, la commisurazione dell'imposta con il sistema dello *splitting*, in alternativa al regime di deduzioni e di detrazioni per i carichi familiari.

È finalmente ora che si introduca nel nostro ordinamento un più semplice ed equo sistema di tassazione della famiglia, specialmente monoreddito, anche in adesione ai solleciti della Corte Costituzionale di dare attuazione alla relativa parte della Costituzione.

Gli altri Stati membri della CEE hanno da tempo alleggerito il prelievo fiscale ed hanno lasciato alle famiglie più ampi margini di reddito perché si affrancassero dai servizi pubblici che là non presumono possono ad esse sostituirsi.

L'articolo 1-ter è la riformulazione della lettera a) dell'articolo 10 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 917, del 1986, sulle deduzioni nella previsione della estensione di una capacità impositiva degli Enti locali, ricadente e gravante sugli stessi redditi che concorrono alla determinazione dell'IRPEF, in aderenza al precetto costituzionale della capacità contributiva.

Purtroppo, come è accaduto per lo strappo SOCOF, il legislatore fiscale d'assalto dimentica facilmente l'esistenza di quel limite costituzionale e volentieri lo elude.

L'emendamento al comma 1 dell'articolo 2 prevede la riconversione delle detrazioni di imposta in oneri deducibili per i carichi di famiglia che erano stati dal passato legislatore, convertiti in detrazione di imposta tra l'altro in misura ridicolmente esigua per i figli a carico.

La soppressione totale delle detrazioni di imposta, che nascondono gravi iniquità e discriminazioni (tra l'altro, il surrettizio

ulteriore aggravamento della progressività della imposta), non solo rappresenta l'accoglimento di una sentita esigenza tecnico-giuridica, per chiarezza e semplicità operative, ma corrisponde ad effettive necessità di giustizia fiscale e di legittimità costituzionale.

Del tutto inconsistente appare pertanto la tesi che pone dubbi di incostituzionalità alla trasformazione delle detrazioni in deduzione di carichi di famiglia, perché il risparmio di imposta risulterebbe, a parità di composizione familiare, crescente con il crescere delle aliquote marginali.

Tale tesi è un vero e proprio sofisma che si ritorce contro i suoi sostenitori perché è il riconoscimento della non dichiarata e maggiore progressività gabelata come una agevolazione ai contribuenti, uno dei tanti specchietti per allodole di cui si serve la demagogia fiscale per ottenere consensi.

Con altro emendamento è stata chiesta la soppressione dei commi 3, 4, 5 e 6 dell'articolo 2.

Senza entrare nel merito delle ragioni di questa scelta che riguarda gli interessi sui mutui della casa e le erogazioni liberali per lo spettacolo e per studi e ricerche di particolare valore artistico e culturale (del resto coerenti ad una vecchia e consolidata « antipatia » del fisco sia verso la casa sia verso la istruzione e la promozione culturale ed artistica, fino a tassare le borse di studio ed a considerare deducibili le spese per l'istruzione dei figli nel limite delle sole tasse in uso presso le scuole statali), sconsigliato ci sembra questo stravolgimento della disciplina delle deduzioni del reddito, non fosse altro perché, anche in soldoni, i conti non tornano.

I benefici erariali, quantificati nella relazione tecnica in maniera certamente ottimistica, ammonterebbero ad un maggior gettito annuo di 80 miliardi mentre i costi sono riassumibili in un mostriciattolo giuridico, non giustificabile, del quale il fisco sconterà in futuro sia gli effetti che prima o poi qualsiasi strumen-

tazione iniqua riverbera sui cittadini poveri in termini di minor gettito fiscale, sia per le maggiori spese a carico delle pubbliche finanze per sostituire il mancato o ridotto intervento dei privati in attività meritevoli di tutela della collettività e che già la relazione tecnica adombra, pur nella mancanza di una loro quantificazione.

E quali altri danni comporterà l'ambigua formulazione delle norme in base alle quali si discrimina tra i vari tipi di case di abitazione ?

Le prime case, che godono dei benefici della legge Formica o solo le « abitazioni principali » e le altre abitazioni non di lusso da affittare, che godono dei benefici della legge n. 168 del 1982 ?

La norma contestata del decreto-legge esclude dalla nuova disciplina solo le ipotesi di cui al terzo periodo della lettera d) dell'articolo 10 del testo unico delle imposte dirette.

L'articolo 3 è stato riscritto con l'intento di formulare la più semplice delle procedure possibili, necessarie per attuare senza dilazioni ed indugi il recupero del *fiscal drag*. La norma prevede la competenza del Ministro delle finanze, come in altre analoghe situazioni (per esempio, la variazione biennale dei coefficienti di adeguamento delle rendite catastali).

È proposta altresì l'inserimento dell'articolo 3-bis relativo all'adeguamento dell'ILOR per le imprese minori, i cui limiti di deducibilità sono fermi a sei ed a dodici milioni.

Tale opportunità era già stata riconosciuta all'unanimità dalla Commissione finanze della Camera.

Pure necessario ci è sembrato prevedere la compensazione dei tributi diretti tra loro, secondo la norma generale della compensazione dei crediti e debiti. Tale proposta è stata accolta dalla Commissione.

Si propone inoltre la soppressione dell'articolo 4.

L'anticipo del 40 per cento dell'acconto dell'IRPEF, IRPEG ed ILOR alla presentazione della dichiarazione dei redditi comporta un versamento anticipato

per sei mesi di lire 15 miliardi a carico soprattutto delle imprese.

Occorre valutare con attenzione l'impatto di un così cospicuo onere a carico del settore produttivo, già abbondantemente preso di mira nell'attuale giro di vite fiscale per gli effetti negativi, forse non desiderati, ma possibili e prevedibili.

Certamente nessuna impresa a maggior matura il 40 per cento dei redditi conseguiti nell'arco dell'anno precedente, con una notevole differenziazione di flussi tra i vari tipi di aziende relativamente sia al settore di attività sia alle dimensioni sia, infine, alla stagionalità del tipo di produzione (si consideri l'attività turistica marina ed il relativo indotto).

Una tale discriminazione inficia di illegittimità la norma in esame che prevedibilmente sarà oggetto di ricorsi e rimborsi, conseguenti alla censura della Corte Costituzionale, che da tempo si è impegnata ad assicurare una più rigorosa applicazione delle norme costituzionali.

TITOLO II

DETERMINAZIONE FORFETARIA DEL REDDITO E DELL'IVA E NUOVI TERMINI DELLA PRESENTAZIONE DELLE DICHIARAZIONI DA PARTE DI DETERMINATE CATEGORIE DI CONTRIBUENTI. SANATORIA DI IRREGOLARITÀ FORMALI E DI MINORI INFRAZIONI.

Quanto al titolo II, va rilevato innanzitutto che la CEE ha delineato già da oltre un quinquennio, con apposite direttive, una politica comune rivolta ad una semplificazione degli oneri amministrativi e ad una serie di misure di alleggerimento tributario a favore dei lavoratori autonomi e delle piccole imprese.

Fin dal 1985 la Francia, la Germania, la Gran Bretagna ed altri Paesi comunitari hanno posto in essere una legislazione fiscale tesa al raggiungimento delle finalità delle suddette direttive.

In Italia fu invece varata « a furor di popolo » una legge con la quale venne introdotto un regime di tassazione delle piccole imprese e dei lavoratori auto-

nomi, con l'esclusivo e dichiarato intento di far pagare più tasse ai « bottegai » ed ai professionisti, considerati impenitenti e scandalosi evasori.

Ne sortì un provvedimento, sia pure provvisorio, oscuro, pasticciato, pieno di rigidità e nello stesso tempo di vuoti e di indeterminanze, esteso a due terzi delle imprese ed ai 9/10 dei professionisti.

A tale provvedimento si accompagnò poi un quasi totale e fatale « nirvana burocratico » che accentuò la pressione fiscale sui contribuenti onesti e favorì nel contempo la più diffusa evasione fiscale, come ebbero ad illustrarci sia il già citato libro bianco del Ministro Guarino, sia uno studio dell'Università di Pavia, relativi alle denunce dei redditi e dell'IVA per il 1985.

Così si è giunti all'attuale riforma, che dovrebbe essere definitiva, della riforma provvisoria della riforma generale della tassazione di tali redditi.

Ma con gli stessi furori e con gli stessi isterismi con cui si volle la riforma del 1985, senza alcun sostanziale progresso verso la riforma organica da noi richiamata agli inizi di questa relazione, accentuando anzi quegli errori di irrigidimento e di estrema specificazione delle normative che avevano già determinato il precedente fallimento, nessun problema né di equità né di gettito fiscale sembra destinato ad essere risolto.

Il nuovo decreto-*bis* divide le imprese in tre categorie, i forfettari fino a 18 milioni di volumi di affari, i semplificati da 18 a 360 milioni di volume di affari, e gli ordinari oltre tale cifra, e i lavoratori autonomi in due categorie: i forfettari fino a 18 milioni e gli ordinari oltre tale cifra.

Da questa suddivisione, trina e bina, emerge una prima considerazione: se la categoria dei forfettari è delimitata dal tetto dei 18 milioni di ricavi lordi (non di utili) si ha questo tipo di situazione: moltiplicando il loro ricavo lordo netto (lire 9 milioni) per il coefficiente medio di redditività (50 per cento) si ha un utile medio per ogni forfettario di lire 4 milioni 500 mila, cioè un reddito che è

meno della metà della soglia di povertà prescritta per i *tickets* dei medicinali.

Sicché, escludendo coloro che iniziano l'attività professionale od imprenditoriale, l'elenco dei forfettari è in sostanza un elenco di poveracci bisognosi di integrazione dei redditi certamente non assoggettabili al prelievo fiscale.

Un'operazione questa che si rileva del tutto dannosa per il fisco e solo vantaggiosa per il fior fiore dei bugiardi evasori che in questo elenco possono trovare comodo e quasi certo rifugio.

Una seconda considerazione è che il tetto di 18 milioni di ricavi lordi fu stabilito circa 12 anni fa e buon senso vorrebbe che venisse rivalutato, sulla base dei noti coefficienti, ad almeno 50 milioni di lire.

Oltre a garantire la presentazione di denunce di redditi sostenute da un minimo di credibilità, l'elevazione del tetto a 50 milioni di lire consente la eliminazione di un notevole gruppo di piccole imprese (circa la metà) dal regime di contabilità semplificata, le cui agevolazioni sono state dal presente decreto-legge notevolmente ridotte, tanto da non essere molto differenziato dal regime ordinario.

Questa considerazione, in attesa di una generale riforma ed ammodernamento fiscale, è sufficiente a ritenere opportuna la eliminazione dello stesso regime di contabilità semplificata, per motivi di semplificazione e di standardizzazione delle procedure di controllo.

Non sarà inutile, a proposito, ricordare che già per i lavoratori autonomi è escluso tale regime di contabilità semplificata, che penalizza in tutti i casi chi lo sceglie, essendo previsto dall'articolo 12 del disegno di legge in oggetto l'accertamento induttivo come per i forfettari.

La richiesta soppressione degli articoli 11 e 12 elimina incongruenza e norme assai discutibili:

1) il comma 4 del sopracitato articolo 12 stabilisce che ai lavoratori autonomi con ricavi da 18 a 360 milioni, pur essendo essi in regime di contabilità ordi-

naria, si applicano gli stessi criteri di rettifica o di accertamento induttivo previsto per le imprese semplificate;

2) l'ambiguo comma 5 sempre dell'articolo 12 prevede che « i coefficienti di cui all'articolo 11, coefficienti di riscontro e coefficienti presuntivi di reddito e di corrispettivi (questi ultimi coefficienti, oggetti misteriosi, che la relazione definisce come coefficienti di un sistema di determinazione presuntiva con l'ausilio di coefficienti obiettivi), possono, in quanto applicabili, essere utilizzati ai fini delle presunzioni di cui all'articolo 39, primo comma, lettera *d*), del decreto del Presidente della Repubblica n. 600, del 1973, e articolo 54, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 633.

Il che significa che se i dati dichiarati dal contribuente non risultassero compatibili con quelli risultanti dall'applicazione dei suddetti coefficienti, saranno ritenuti non completi, falsati, comunque non veritieri e scatterà l'ipotesi di una rettifica di ufficio.

Siamo in presenza di un atteggiamento del fisco simmetrico a quello dell'impenitente e sfacciato evasore in cui le illogiche violazioni delle regole del gioco, dettate dalla riforma fiscale del 1973, a cui peraltro si fa costante riferimento anche nel presente decreto-legge, contraddicono lo stesso ordinamento giuridico generale (articoli 2727, 2728 e 2729 del codice civile) e gli stessi principi costituzionali.

Se le presunzioni sono il risultato di un procedimento logico per risalire da un fatto noto ad un fatto ignoto, in questo caso quale presunzione è necessaria se i dati della contabilità analitica sono supportati da fatti, documenti, da bolle di traporto, ecc., correlati tra loro secondo quanto preteso dalla legge, che considera, fino a prova contraria, vero e certo il risultato della contabilità stessa denunciato dal contribuente?

Forse l'obbligo onerosissimo di tutto il farraginoso meccanismo per l'asseveramento della realtà contabile è stata una semplice promozione pubblicitaria per in-

crementare il giro di affari delle imprese operanti nel settore delle macchine elettroniche, e delle bande magnetiche, dei settori cartari, tipografici, ecc.?

E questa prova contraria può essere fornita dai coefficienti di riscontro o dai fantomatici coefficienti presuntivi, ricavati dall'autorità amministrativa sulla base di medie più o meno generalizzate o, peggio ancora, sulla base di sintetici bilanci fatti a tavolino su coefficienti tecnici anche essi rilevati mediamente con superficiali sondaggi?

Nè dobbiamo sottovalutare che un siffatto procedimento non solo inquina e peggiora il rapporto fiscale tra Stato e cittadino, ma coinvolge la stessa giustizia penale.

Pur non condividendo alcuna simpatia per provvedimenti di condono fiscale, comunque denominati, riteniamo che per il periodo 1983-1987 la riapertura dei termini per la presentazione di dichiarazioni sostitutive sia giustificata dal susseguirsi di ben due regimi di tassazione in così breve spazio di tempo.

Allo stesso modo, ci sembra giustificata la sanatoria per le irregolarità formali e per le minori infrazioni.

Non condividiamo invece l'obbligo per il contribuente di versare la somma di 1 milione di lire per ogni anno di richiesta sanatoria; poiché pensiamo che nella sanatoria sia implicito il riconoscimento che le sanate infrazioni sono state commesse più per situazioni oggettive anormali che per volontà dei trasgressori, ci sembra che una sanatoria a pagamento ed a prezzo unico, come nella fattispecie, simuli una « forfetaria » e cumulativa sanzione, un illecito prelievo che viola il principio generale e costituzionale dell'adeguamento della sanzione alla gravità ed alla pluralità delle violazioni commesse.

TITOLO III

DISPOSIZIONI PER AMPLIARE GLI IMPONIBILI E PER CONTENERE LE ELUSIONI.

Come già ebbe a dichiarare l'onorevole relatore per la maggioranza, il contenuto

del titolo III del decreto-legge in oggetto doveva essere trattato in maniera notevolmente approfondita.

L'articolato tratta tutta una serie di svariate ipotesi di evasione e di elusione nonché l'inasprimento delle aliquote per le ritenute di imposta alla fonte: dall'evasione relativa all'autoconsumo da parte dell'imprenditore di beni e di servizi dell'impresa, ai *fringe benefits*, dalla puntualizzazione e correzione di norme IVA, IRPEF, IRPEG, ai dividendi delle banche popolari, alla pleonastica riconferma delle agevolazioni in favore delle cooperative subordinate ai loro requisiti di mutualità, alle ulteriori modificazioni ed integrazioni del travagliatissimo decreto del Presidente della Repubblica n. 605, del 1973, già sostituito dal decreto del Presidente della Repubblica n. 784, del 1976, e già modificato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 955, del 1977, a quelle del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, e del decreto del Presidente della Repubblica n. 917, del 1986.

Dalla citazione dei più importanti argomenti trattati si evince come un approfondimento della materia avrebbe richiesto un periodo assai più lungo dei pochi giorni concessi alla Commissione finanze per l'esame del provvedimento.

D'altra parte, ci sembra presuntuoso che una così vasta revisione di istituti e di norme possa essere trattata con provvedimenti legislativi episodici ed urgenti quali quelli che possono essere oggetto di un decreto-legge, mentre, dopo 15 anni dalla sua emanazione, la riforma fiscale avrebbe meritato un riesame sistematico ed una verifica meditata ed organica, compresa la formulazione di regole logico-formali per l'amministrazione tributaria, per porla in grado di governare la propria funzione con la utilizzazione razionale dello strumento informatico ed orientarla al raggiungimento di obiettivi programmati con il costante controllo della produttività del suo apparato.

E ci sembra che su questa via si sia già posto lo stesso Governo che ha già chiesto ed ottenuto dal Parlamento la de-

lega legislativa per il testo unico delle imposte indirette e che è intenzionato a chiedere altra delega per una più puntuale disciplina anti-elusiva ed anti-evasione. Respingiamo comunque il fascino dello slogan delle tre « E » — evasione, erosione-elusione che ha già prodotto abbagli ed illusioni di una azione anti-elusiva, peraltro già programmata nella legge finanziaria 1988 e rimasta finora inoperante, senza avere alcun dubbio che l'elusione è effetto di un sistema fiscale complesso, contorto, esasperato da inutili e fuorvianti specificazioni, che spesso si contraddicono e si elidono tra di loro.

L'elusione si combatte solo semplificando e rendendo chiare e certe le norme fiscali, riducendo i casi di trattamento differenziato, con un minore numero di tributi e con aliquote differenti dai tassi usurari ed adeguando il diritto tributario all'ordinamento giuridico dello Stato.

Vi è una profonda esigenza di ripristino della correttezza della pubblica moralità: se lo Stato pretende l'onestà e la lealtà dai suoi cittadini, deve smettere di considerarsi al di sopra delle proprie leggi, valide *erga omnes*, ma non valide per il fisco, che può disattendere e porre nel nulla istituti e negozi giuridici presenti ed efficaci che l'ordinamento dello Stato tutela e regola.

Non si può prescrivere ad esempio che per comunione familiare ai fini fiscali sia considerata solo quella relativa ai patrimoni e non anche quella convenzionale, che il Codice civile consente tra coniugi per i loro redditi derivanti da prestazioni professionali.

Di conseguenza, abbiamo proposto lo stralcio dal decreto-legge di tutti gli articoli dal 22 al 32 compreso, mentre abbiamo chiesto con un emendamento che l'aumento dal 18 al 19 per cento delle ritenute sui compensi dei lavoratori autonomi venisse modificato con la riduzione di tale aliquota dal 18 al 12 per cento.

Ci chiediamo se tale riduzione, che non genera minore gettito ma comporta solo un rinvio della riscossione, sia mai stato valutato dai responsabili dell'amministrazione sotto il profilo dei minori costi che tale riduzione comporta.

Non vi è dubbio, per la lunga esperienza operativa, che l'aliquota del 18 per cento sui ricavi lordi risulta tanto eccessiva da rappresentare una delle cause principali dell'ingente mole di rimborsi delle imposte.

Per di più, vi è l'aggravamento di una norma che obbliga la loro liquidazione con procedura non automatizzata (articolo 42-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 602), in quanto generalmente essi sono superiori agli 8 milioni di lire.

TITOLO IV

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ALIQUOTE IVA E DI TASSE DI CONCESSIONE GOVERNATIVE.

Abbiamo ritenuto che l'aumento dell'IVA dallo 0 e dal 2 per cento al 4 per cento fosse stato adottato più per ragioni di cassetta che per un graduale adeguamento ad una proposta di direttiva comunitaria che a tutt'oggi non è stata deliberata dal Consiglio della CEE.

Se si fosse inteso veramente realizzare una armonizzazione del nostro sistema con quello in vigore nell'ambito dei Paesi della Comunità europea, si sarebbe dovuto contemporaneamente sopprimere l'aliquota del 38 per cento.

Appare quindi evidente che tutta la manovra risponde esclusivamente all'intenzione del Tesoro di assicurarsi entrate aggiuntive.

D'altra parte, l'aumento dell'IVA deliberato con la decretazione di urgenza è già entrato in vigore da tre mesi ed ha già prodotto i suoi effetti inflazionistici con una forte spinta non del tutto esaurita sulla lievitazione del costo della vita.

Il ritorno alle vecchie aliquote non servirebbe più a ridurre i prezzi lievitati con un illecito profitto a favore degli operatori del ciclo distributivo.

Per una semplificazione e razionalizzazione delle aliquote IVA abbiamo proposto la riduzione per il settore delle calza-

ture della aliquota IVA al 9 per cento, la stessa misura cioè di tutto il comparto dell'abbigliamento.

Ci è sembrato inoltre paradossale l'introduzione della tassa di concessione del numero di partita IVA, una vera e propria tassa per pagare le tasse, che potrebbe preludere ad una successiva tassazione di tutti i contribuenti, per il solo fatto di avere un numero fiscale.

Soprattutto, non si vede quale sia il servizio corrisposto dall'amministrazione che giustifichi l'introduzione della tassa sia per il rilascio che per quella annuale.

Ci preoccupa inoltre quanto sia ipocrita considerare il rilascio della partita IVA una concessione in favore del contribuente e non invece un strumento a favore del Fisco per un più agevole e penetrante controllo sulle attività tassate.

Pertanto, abbiamo cercato di rimediare ai guasti più grossi ed alle più stridenti contraddizioni con la equità ed il buon senso, proponendo emendamenti che sopprimessero la iterazione annuale della tassa considerandola *una tantum*, strettamente connessa con il rilascio della certificazione dell'attribuzione del numero di partita IVA, e la non applicabilità del tributo alle aziende agricole esonerate dalla presentazione della dichiarazione IVA.

Infine, abbiamo proposto la soppressione del comma terzo dell'articolo 38 perché è impensabile che il legislatore possa introdurre nell'ordinamento giuridico dello Stato una norma cinica e pertanto immorale.

Produrre provvedimenti inflattivi e sterilizzarne, per decreto, gli effetti riducendo la capacità di spesa dei consumatori più deboli è da paese tribale, non certo da nazione civile.

Nè la complicità della triplice sindacale annulla la inciviltà del deliberato.

È nostro auspicio che il 1989 non sia ricordato come l'anno zero del fisco italiano.

Certo, il sistema continua a non funzionare e crescono in pari progressione sia gli evasori che i tartassati.

Le entrate tributarie crescono da troppi anni ad un tasso ben superiore a quello relativo al reddito nazionale, ma l'incremento del disavanzo pubblico è ancora più accelerato.

Dall'epoca delle grandi emergenze di spadoliniana memoria si è andati avanti turando falle con espedienti su espedienti, con pezze su pezze con l'urgente ed il contingente sul già urgente e sul già contingente.

Gli errori ripetuti a non finire hanno infittito una giungla fiscale che, nella disastrosa mancanza di una efficiente macchina tributaria, non solo minaccia il nostro benessere, ma distrugge il nostro senso di giustizia e di lealtà, annienta i nostri valori di solidarietà nazionale, deride la nostra fiducia verso lo Stato e le pubbliche istituzioni.

Giuseppe RUBINACCI,
Relatore di minoranza.