

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per il parere al Governo sulle norme delegate previste dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662, concernenti misure di razionalizzazione della finanza pubblica

Giovedì 5 giugno 1997. — Presidenza del Presidente Salvatore BIASCO.

La seduta comincia alle 13,25.

Sull'ordine dei lavori.

Il Presidente Salvatore BIASCO propone, consentendovi la Commissione, che, diversamente da quanto preventivato si proceda per primo all'esame dello schema di decreto legislativo relativo alla semplificazione e di quello concernente i comitati tributari regionali, per proseguire poi con l'esame dello schema sui servizi autonomi di cassa.

Schema di decreto legislativo recante norme di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti riguardanti la dichiarazione dei redditi e dell'imposta sul valore aggiunto e i relativi versamenti, nonché norme di unificazione degli adempimenti fiscali e previdenziali e di modernizzazione del sistema di gestione delle dichiarazioni (parere ai sensi dell'articolo 3, comma 134, della legge 23 dicembre 1996, n. 662).

(Relazione e rinvio della discussione).

Il deputato Ferdinando TARGETTI, *relatore*, illustra il contenuto del provvedimento, i cui punti qualificanti consistono: nella unificazione della dichiarazione dei

redditi e dell'IVA e l'inclusione in tale documento della dichiarazione del sostituto d'imposta che abbia non più di dieci dipendenti o collaboratori; nella semplificazione delle modalità di presentazione della dichiarazione stessa e dei versamenti delle imposte e dei contributi previdenziali che vengono unificati; nella possibilità di compensare partite creditorie e debitorie del contribuente nei confronti del fisco e della previdenza. Vengono inoltre introdotte nuove modalità di controllo delle dichiarazioni e ridotti i termini entro i quali l'Amministrazione può effettuare gli accertamenti.

Il decreto è suddiviso in quattro capi concernenti rispettivamente la dichiarazione dei redditi e dell'IVA, la liquidazione e l'accertamento delle dichiarazioni, la riscossione e i rimborsi delle imposte.

UNA VISIONE DI INSIEME

I beneficiari principali della riforma sono le imprese e gli esercenti arti e professioni per i quali il sistema di pagamento di imposte e contributi sarà molto semplificato e quindi a minor costo e l'Amministrazione finanziaria che sarà in grado di disporre tempestivamente dei versamenti dei contribuenti e dei dati che consentono maggiore rapidità dei controlli e maggior recupero di evasione.

Gli effetti principali della riforma sono i seguenti.

Dichiarazione unitaria.

Persone fisiche, società di persone e di capitali presenteranno una « dichiarazione unitaria » a fini IVA e IRPEF (e in futuro IRAP). La dichiarazione varrà anche a fini previdenziali (INPS e altri enti) e assicurativi (INAIL). Oggi invece le dichiarazioni sono distinte per imposte e contributi e per le imposte sono molteplici (740, 750, 760, 770, IVA).

La documentazione non dovrà essere allegata alla dichiarazione, ma conservata dal contribuente.

Il termine di presentazione della dichiarazione sarà unico, in giugno, mentre oggi ci sono fino a quattro scadenze annuali a seconda dei diversi tipi di impresa.

Per le piccole imprese individuali nella stessa dichiarazione saranno anche compresi oltre ai dati fiscali e previdenziali del datore di lavoro, anche i dati relativi alle ritenute effettuate a dipendenti e collaboratori. Per le imprese individuali con più di dieci dipendenti le dichiarazioni saranno invece due: una sarà la « dichiarazione unica » che conterrà l'IVA, l'IRPEF (eventualmente l'IRAP) e i contributi previdenziali del datore di lavoro, l'altra la dichiarazione che il datore di lavoro fa come sostituto di imposta, che riassumerà in un unico modulo l'ex 770 (ritenute fiscali) e l'ex DM 10 (contributi sociali dei dipendenti). Anche le società di capitali con più di 5 miliardi di capitali saranno tenute a due sole dichiarazioni: la « dichiarazione unitaria » che conterrà IVA e IRPEF (ed eventualmente l'IRAP) e la dichiarazione come sostituto di imposta.

La dichiarazione unitaria verrà presentata ad iniziare dal 1998 per le persone fisiche e dall'anno 2000 per le imprese soggette all'IRPEG.

Le società con esercizio « a cavallo » sono state escluse, per motivi di complessità tecnica, dal provvedimento di istitu-

zione della dichiarazione unitaria: esse tuttavia non sono più di 50.000 in tutta Italia.

Presentazione della dichiarazione.

La presentazione delle dichiarazioni potrà essere effettuata: *a)* tramite intermediari — commercialisti, caaf, associazioni di categoria, altri professionisti — (oltre 60.000); *b)* tramite banche (25.000) e uffici postali (14.000); *c)* direttamente alla AF, da parte di società con più di 5 miliardi di capitale sociale (10.000 soggetti).

Gli intermediari, le banche e gli uffici postali trasmetteranno i dati in via telematica all'amministrazione finanziaria. Quest'ultima smisterà i dati alle tre « Banche Dati »: fiscale, previdenziale, assicurativa. Saranno eliminati gli allegati e ridotti gli errori di calcolo e di riporto dei contribuenti, che oggi sono presenti su circa il 30 per cento delle dichiarazioni.

Versamenti.

Le nuove modalità di versamento consentiranno quanto segue:

a) si potranno compensare debiti e crediti anche se relativi ad imposte ed enti diversi (ad esempio IVA e contributi previdenziali);

b) saranno unificati i documenti di versamento per fisco, INPS, INAIL (e Regioni per quando sarà introdotta l'IRAP) e saranno recapitati al domicilio del contribuente in parte prestampati;

c) si potrà pagare con modalità telematiche, carte di credito, home-banking eccetera;

d) verranno spostati al 15 del mese tutti i versamenti periodici e mantenuti al 31 maggio, al 30 novembre e al 27 dicembre i versamenti in acconto e saldo relativi a imposte dirette e IVA. I versamenti da compiere nel corso dell'anno saranno quindi notevolmente ridotti in numero. Oggi un'impresa senza dipendenti (artigiano) compie nel corso dell'anno 13 versamenti: 2 imposte dirette, 5 INPS e 6 IVA. Domani i versamenti saranno unifi-

cati e solo in numero di 7. Oggi un'impresa con un numero di dipendenti inferiore a dieci compie (oltre alle 4 dichiarazioni) 47 operazioni di versamenti e ritenute: 2 imposte dirette, 19 INPS, 14 IVA, 12 ritenute. Dopo la riforma quell'impresa dovrà compiere (oltre alla dichiarazione unificata) solo 15 versamenti unificati nel corso dell'anno.

La scadenza mensile rispetto ad oggi è stata anticipata dal 18 al 15. Esigenze di tesoreria sconsigliano di mantenerla al 18.

Circa la dichiarazione dei sostituti di imposta per le imprese con più di 10 dipendenti la scadenza prevista dalla riforma è del 30 aprile, mentre oggi è del 30 ottobre: il motivo dell'anticipo deriva dal fatto che la scadenza dell'INPS è del 30 aprile.

Acquisizione e controllo delle dichiarazioni.

Le nuove modalità di presentazione delle dichiarazioni consentiranno di ridurre i tempi di controllo da parte dell'Amministrazione. Di questo beneficerà l'Amministrazione, ma anche il contribuente, che saprà che le contestazioni potranno essergli mosse entro termini precisi e più brevi di ora. In particolare i termini di decadenza per l'accertamento si riducono da 5 a 4 anni.

Le fasi di controllo saranno le seguenti:

entro sei mesi dalla presentazione verrà effettuato il controllo automatico dei dati dichiarati dal contribuente e la verifica con i versamenti trasmessi dalle banche, dalla posta e dagli intermediari. Gli esiti risultanti dal controllo (pagamenti carenti, minori rimborsi eccetera) verranno comunicati al contribuente prima della presentazione della dichiarazione successiva al fine di evitare il ripetersi di errori o di comportamenti scorretti;

entro 2 anni dalla presentazione verrà effettuato il controllo selettivo della validità formale di quanto richiesto nella dichiarazione (oneri deducibili, detrazioni, deduzioni, ritenute eccetera), il controllo verrà effettuato sulla base della documen-

tazione richiesta al contribuente e delle informazioni in possesso dell'amministrazione o trasmesse da organismi esterni. Anche in questo caso l'esito del controllo verrà comunicato al contribuente per consentire la regolarizzazione delle anomalie riscontrate;

entro 4 anni dalla presentazione verrà completata l'attività di controllo sostanziale, l'accertamento vero e proprio, basato anche sugli studi di settore e concordata con i contribuenti.

EFFETTO SULL'EVASIONE

La stima dell'evasione in Italia è, per sua natura, lungi dall'essere precisa, tuttavia l'ordine di grandezza che emerge da vari studi è intorno a 200.000 miliardi.

La riforma in questione contribuisce per almeno due vie all'emersione di una parte dell'evasione:

la trasmissione e l'elaborazione dei dati per via elettronica, anziché su carta come avviene ora, libera moltissime risorse umane dell'amministrazione finanziaria (si calcola 30.000 persone), che possono essere destinate all'accertamento;

l'unicità della dichiarazione consente controlli incrociati più semplici;

l'unicità della dichiarazione induce il contribuente a produrre dati uguali circa la sua posizione fiscale e contributiva. Oggi molti contribuenti dichiarano meno al fisco e più all'INPS per pagare poche imposte, ma godere di buone prestazioni pensionistiche.

EFFETTO SULL'USO DELLE RISORSE

La riforma dovrebbe avere effetti positivi sull'allocazione delle risorse, nella amministrazione finanziaria e nel sistema economico in generale.

Riduzione dei costi di gestione delle imprese per la contabilità fiscale, valutati in circa 3.000 miliardi.

Aumento di circa 2/3.000 miliardi di entrate erariali per l'allineamento delle basi imponibili.

Disponibilità più celere dei versamenti a favore dell'amministrazione finanziaria.

Risparmio di circa 30.000 persone nell'amministrazione finanziaria e loro più efficiente riallocazione all'interno dell'amministrazione stessa.

Professionalizzazione dei funzionari dell'amministrazione finanziaria: ciascuno dovrebbe disporre di un pc per raccogliere e elaborare i dati e dovrebbe compiere lavori dotati di maggior dose di « intelligence ».

Maggiore tempestività nella elaborazione e nel controllo dei dati che, portando ad una più rapida comunicazione al contribuente di errori comporta minori sanzioni per il contribuente e maggiore e più celere introito per l'amministrazione finanziaria.

Espone quindi il contenuto degli articoli.

ART. 1.

Sono apportate modificazioni al decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, concernente l'accertamento sulle imposte sui redditi.

In particolare si interviene in materia di certificazioni e documenti concernenti le dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche, dei soggetti all'IRPEG, delle società semplici ed equiparate e dei sostituti d'imposta, nonché in materia di redazione, sottoscrizione e termini di presentazione delle dichiarazioni stesse. Si prevede, in estrema sintesi, che:

la dichiarazione deve essere inviata all'Amministrazione finanziaria senza alcun allegato e che la documentazione relativa dovrà essere conservata dal contribuente fino alla scadenza del termine per l'accertamento;

il sostituto d'imposta deve presentare annualmente una dichiarazione unica, anche ai fini dei contributi dovuti all'INPS, all'INAIL e ad altri enti e casse;

in caso di trasmissione in via telematica la dichiarazione che il contribuente deve sottoscrivere è quella che gli intermediari sono tenuti a conservare;

i contribuenti con periodo d'imposta coincidente con l'anno solare devono presentare una dichiarazione unificata annuale (ai fini delle imposte sul reddito e dell'IVA) e i sostituti d'imposta che effettuano ritenute alla fonte per non più di dieci soggetti possono con la stessa dichiarazione esporre i dati relativi alle ritenute effettuate;

la dichiarazione può essere presentata tramite una Banca o un ufficio dell'Ente poste italiane (in base ad apposite convenzioni approvate con decreto del Ministro delle finanze) che successivamente cura la trasmissione dei relativi dati all'Amministrazione per via telematica;

la dichiarazione può essere presentata tramite taluni soggetti appositamente incaricati (ad esempio: commercialisti, associazioni sindacali di categoria e Caaf) che trasmettono in via telematica i relativi dati all'Amministrazione;

la dichiarazione delle società con capitale sociale superiore a 5 miliardi può essere presentata dai soggetti stessi direttamente per via telematica.

Nello stesso articolo 1 vengono stabiliti i termini di presentazione della dichiarazione dei redditi, della dichiarazione unificata nonché della eventuale ulteriore dichiarazione del sostituto. In particolare il termine previsto per la dichiarazione unica è lo stesso di quello attualmente previsto per la dichiarazione dei redditi. Sono inoltre previsti termini diversi per l'invio telematico dei dati delle dichiarazioni da parte degli intermediari, delle banche, dell'Ente poste o delle società di capitali.

ART. 2.

Si apportano talune modificazioni alla normativa in materia di sostituti d'imposta, prevedendo, in particolare, la trasmissione delle dichiarazioni non più su supporti magnetici bensì per via telematica.

ART. 3.

Si stabilisce che i soggetti iscritti all'INPS e agli altri enti e casse previdenziali devono determinare nella dichiarazione dei redditi l'ammontare dei contributi e dei premi dovuti, sulla base degli imponibili stabiliti ai fini fiscali. In sostanza vengono allineate le basi imponibili fiscali e previdenziali relative al lavoratore dipendente, come già avviene per le altre categorie di contribuenti che pagano i contributi a fini previdenziali sulla base dell'imponibile fiscale.

ART. 4.

Si apportano modificazioni in materia di IVA, prevedendo che il contribuente che non presenta la dichiarazione unificata annuale presenti la dichiarazione IVA tra il 1° febbraio e il 15 marzo di ciascun anno.

ART. 5.

Viene stabilito che le disposizioni recate dal capo I si applicano alle dichiarazioni presentate a decorrere dal 1° gennaio 1999. Tuttavia la dichiarazione unificata annuale deve essere presentata dalle persone fisiche, ai soli fini fiscali, a decorrere dall'anno 1998 e dai soggetti all'IRPEG a decorrere dall'anno 2000. I CAAF sono tenuti a trasmettere la dichiarazione in via telematica a partire dal 1998.

ART. 6.

Vengono modificati gli articoli 36-bis e 36-ter del decreto del Presidente della

Repubblica n. 600 del 1973, riguardanti, rispettivamente, la liquidazione delle imposte, dei contributi, dei premi e dei rimborsi dovuti in base alle dichiarazioni e il controllo formale delle dichiarazioni stesse. In particolare, relativamente all'effettuazione dei controlli si dispone che:

l'Amministrazione proceda ad un primo controllo delle dichiarazioni avvalendosi di procedure automatizzate entro l'inizio del periodo di presentazione delle dichiarazioni relative all'anno successivo. In questo modo l'Ufficio corregge eventuali errori materiali e di calcolo commessi dal contribuente nel determinare l'imponibile, le imposte, i contributi e i premi dovuti;

sulla base di criteri selettivi fissati dal Ministro delle finanze, l'Amministrazione effettui controlli formali, entro il secondo anno successivo a quello della presentazione delle dichiarazioni. Tale attività, che non pregiudica l'eventuale azione accertatrice degli Uffici, è diretta a verificare l'effettiva spettanza di detrazioni, deduzioni ecc. operate dal contribuente.

ART. 7.

Analoghe disposizioni sono dettate in materia di liquidazione dell'IVA.

ART. 8.

Sono anticipati di un anno i termini decadenziali per l'accertamento delle imposte sui redditi (da 5 a 4 anni per l'accertamento delle dichiarazioni e da 6 a 5 anni per l'accertamento in caso di omessa presentazione della dichiarazione).

ART. 9.

È previsto che le disposizioni degli articoli 6, 7 e 8 decorreranno dal 1° gennaio 1999.

ART. 10.

Prevede la possibilità per i titolari di partita IVA di effettuare versamenti unitari per le imposte e i contributi dovuti all'INPS, con eventuale compensazione tra debiti e crediti nell'ambito dello stesso periodo d'imposta. In particolare il versamento unitario e la compensazione riguardano crediti e debiti relativi alle imposte sui redditi, all'imposta sul valore aggiunto, alle imposte sostitutive, all'IRAP e ai contributi assistenziali e previdenziali.

ART. 11

I termini per l'effettuazione dei predetti versamenti unitari sono fissati entro il giorno 15 del mese di scadenza. Attualmente invece i contribuenti versano le imposte ed i contributi, compresi quelli relativi ai propri dipendenti secondo scadenze diversificate. Ad esempio, l'IVA mensile si versa il giorno 18, le ritenute fiscali i giorni 15 e 20 e i contributi INPS il giorno 20.

ART. 12.

Stabilisce le modalità di effettuazione del nuovo versamento unificato, ossia mediante delega ad una banca (ed eventualmente anche all'Ente poste italiane); a tal fine viene stipulata una convenzione di durata triennale da approvare con decreto del Ministro delle finanze.

ART. 13.

Si consente al contribuente di esercitare annualmente un'opzione per il pagamento rateale (da completare entro il mese di novembre dell'anno di presentazione della dichiarazione), maggiorato di un tasso di interesse.

ART. 14.

Si fissano i termini di riversamento delle somme ricevute dalle banche: entro

il quarto giorno lavorativo successivo a quello di ricevimento della delega; le somme riscosse sono versate dalle banche direttamente su un apposito conto di gestioni intestato alla tesoreria provinciale dello Stato.

ART. 15.

Per la ripartizione delle somme incassate fra gli enti destinatari si istituisce un'apposita struttura di gestione, le cui caratteristiche e composizione saranno definite con decreto del Ministro delle finanze di concerto con i Ministri del tesoro e del lavoro e della previdenza sociale.

ART. 16.

Si introduce il principio del pagamento con mezzi diversi dal contante (carte di credito, di debito e prepagate, assegni bancari e circolari) rinviando ad una successiva convenzione la determinazione degli aspetti operativi di siffatto principio.

ART. 17.

Sono stabilite le modalità di versamento da applicare fino alla scadenza delle concessioni conferite per il servizio di riscossione dei tributi anche disciplinando gli adempimenti dei concessionari, delle banche e dell'Ente poste italiane.

ART. 18.

Si scandiscono i tempi in base ai quali le diverse tipologie di contribuenti potranno beneficiare della compensazione:

a) dall'anno 1998 le persone fisiche titolari di partita IVA;

b) dall'anno 1999 le società di persone ed equiparate ai fini fiscali;

c) dall'anno 2000 i soggetti all'IRPEG.

Il limite massimo dell'importo compensabile è fissato a 500 milioni di lire per ciascun periodo d'imposta fino all'anno 2000. Tuttavia i contribuenti non ammessi alla compensazione possono ottenere il rimborso tramite conto fiscale, fermo restando il predetto limite di 500 milioni.

ART. 19.

Sono determinate le sanzioni a carico dei concessionari per le infrazioni relative al ritardo dei versamenti delle somme riscosse.

ART. 20.

Si affida ad un comitato di indirizzo, i cui membri sono nominati con decreto ministeriale, il monitoraggio del funzionamento delle norme del decreto.

ART. 21.

Si dispone che i versamenti unitari e la compensazione si applicano, a decorrere dall'anno 1999, anche agli enti previdenziali diversi dall'INPS.

ART. 22.

Vengono individuati i mezzi di copertura finanziaria degli oneri derivanti dalla stipulazione delle convenzioni con le banche e dal pagamento ai concessionari della commissione per la riscossione dei versamenti diretti.

ART. 23.

In materia di rimborsi del credito IRPEF, in caso di separazione legale o di divorzio, si prevede che i rimborsi stessi

possono essere attribuiti a ciascun coniuge per la quota di competenza.

ART. 24.

Si dispone che i rimborsi dei crediti IVA possono essere chiesti anche prima della presentazione della dichiarazione annuale.

Formula conclusivamente le osservazioni che seguono.

Circa la conservazione delle dichiarazioni (articolo 1). La conservazione delle dichiarazioni sarà a carico dei soggetti incaricati alla predisposizione della dichiarazioni, la conservazione della documentazione relativa agli oneri e agli altri allegati sarà a carico del contribuente. Si suggerisce di consentire l'archiviazione con supporti ottici, come avviene con successo nei paesi più avanzati. Qualora questa materia non fosse trattata nella delega del comma 136 si suggerisce che essa sia regolamentata in questa sede.

Circa la dichiarazione delle società semplici (articolo 1, novello articolo 6, commi 3 e 4) va chiarito se tali società e quelle ad esse equiparate devono (come sembra dal comma 3) o non devono (come sembra dal comma 4) redigere e conservare bilancio.

Circa i termini di presentazione delle dichiarazioni (articolo 1, novello articolo 9) si suggerisce, per non ingenerare equivoci, di sostituire (nel comma 1) « la dichiarazione » con « le dichiarazioni ».

Circa i soggetti a cui presentare le dichiarazioni (articolo 1, novello articolo 12):

a) conviene chiarire (comma 1) che le convenzioni sono con l'Ente poste non con i suoi uffici;

b) conviene chiarire (ibidem) chi beneficia della gratuità del collegamento telematico con l'amministrazione finanziaria;

c) conviene inoltre chiarire (comma 5) quando è perfezionata per l'ammini-

strazione finanziaria la dichiarazione da parte del contribuente che si serve degli intermediari. Potrebbe essere preso in considerazione che ciò avvenisse quando egli riceve la quietanza dall'intermediario e non quando quest'ultimo trasmette la dichiarazione all'amministrazione finanziaria, anche in considerazione del fatto che potrebbero essere previste scadenze molteplici a favore degli intermediari.

Circa i soggetti incaricati della trasmissione telematica dei dati all'amministrazione finanziaria (articolo 1, novello articolo 12, comma 2) si indicano: *a)* gli iscritti negli albi dei dottori commercialisti, dei ragionieri e periti commerciali e dei consulenti del lavoro; *b)* associazioni sindacali di categoria tra imprenditori; *c)* i caaf. Sono esclusi dalle categorie sub *a)* i consulenti tributari che sono circa 17.000 in Italia, a fronte di 50.000 circa delle due altre categorie. La ragione forse è che essi non appartengono ad un ordine professionale. D'altra parte però l'articolo 3 comma 134 della legge finanziaria per il 1997 non prevede l'esclusione dei consulenti tributari con riferimento alla facoltà di prestare dichiarazioni ed apporre su di esse il visto di conformità. L'argomento andrebbe approfondito.

Circa i soggetti incaricati di trasmettere le dichiarazioni in via telematica (articolo 1) va notato quanto segue. Stando alla norma, un contribuente che volesse redigere la dichiarazione per conto proprio potrebbe trasmettere tale dichiarazione attraverso sportelli bancari o postali. Si potrebbe invece consentire che anche gli intermediari possano trasmettere dichiarazioni « predisposte » dal contribuente. Questo amplierebbe le opzioni del contribuente. Peraltro questa potestà potrebbe tradursi in comportamenti promozionali degli intermediari, volti a « catturare » il cliente prima con l'invio, poi con la redazione vera e propria della dichiarazione. Io propenderei tuttavia per la soluzione di maggior libertà di scelta.

Circa gli articoli nei quali si fa riferimento all'IRAP. Sarebbe opportuno eliminare tali riferimenti, perché tale imposta

è destinata a nascere solo per effetto di esercizio di una delega conferita al Governo il cui termine è fissato a fine novembre. Quando il Governo eserciterà tale delega ed entrerà in vigore il decreto legislativo che istituisce tale tributo, potranno allora venir predisposti i necessari interventi di adeguamento normativo con la disciplina esistente e quindi anche con questa ora in discussione sulle semplificazioni.

Circa la data di presentazione della dichiarazione unica: articoli 1 e 4. L'articolo 1 la prevede nel periodo 1° maggio/30 giugno (attuale scadenza della dichiarazione sulla imposta sui redditi). Vanno avanzate due considerazioni. Da un lato sarebbe auspicabile, quando le condizioni di finanza pubblica lo consentiranno, che la dichiarazione dei redditi fosse anticipata ad aprile e fosse eliminato l'anticipo di novembre dell'anno precedente. Dall'altro questa scadenza, poiché riguarda anche la dichiarazione ai fini IVA, articolo 4, deve essere armonizzata con la normativa comunitaria in argomento, che impone precisi termini per la presentazione della dichiarazione IVA, a rischio di incorrere in procedure di infrazione comunitaria.

Circa l'assistenza fiscale dei sostituti di imposta ai propri dipendenti la delega comporta l'obbligatorietà di questa azione da parte dei sostituti di imposta con più di 20 dipendenti, mentre il decreto in questione (articolo 2) sancisce la facoltà per quelli con meno di 20 dipendenti.

Un coordinamento di questa norma con quella relativa alla riforma del Ministero delle Finanze appare opportuna. In questo decreto legislativo il più delle volte si indica (correttamente) l'amministrazione finanziaria in termini generici, a volte invece (articolo 4, comma 1, punto e1) si indicano gli uffici dell'IVA territorialmente competenti, quando questi, nel progetto di riforma, sono destinati a scomparire.

Circa la destinazione dell'8 per cento sarebbe opportuno valutare se la destinazione potesse essere espressa con modalità diverse dalla « busta chiusa », incombenza

fastidiosa per tutti. Si potrebbe suggerire l'eventualità che la destinazione sia espressa « *una tantum* » e che siano gestite solo le variazioni. Va peraltro considerato che le modalità di versamento dell'8 per mille, presentando anche profili di attinenza con normativa di tipo pattizio, è opportuno che non vengano riviste in questa sede. Va infine ricordato che sono in atto dei contatti con la CEI e le altre istituzioni religiose per la revisione di questa materia.

Nel testo del decreto legislativo in oggetto potrebbe anche essere inserito un riferimento alla destinazione della quota del 4 per mille delle imposte sui redditi versate e destinate al finanziamento dei partiti politici in forza della legge n. 2 del 1997. Va tuttavia considerato che lo schema di regolamento per la determinazione del fondo da redistribuire ai movimenti e ai partiti politici è all'esame del Consiglio di Stato e stabilisce che le modalità di effettuazione dell'opzione siano prescrizioni regolamentate in via amministrativa (decreto ministeriale) con l'obiettivo di conseguire la massima rapidità di raccolta dei dati. È un sistema molto elastico. Inserendo la regola in una legge si ingesserebbe forse il meccanismo.

Circa la decorrenza (articolo 5) nel comma 1 si usa l'espressione « dal 1° gennaio » riferendosi al 1999, mentre nel comma 2 si usa invece le espressioni « a partire dal », « a decorrere dal » riferendosi al 1998. Va chiarito se si intende dal 1° gennaio 1998, e in tal caso andrebbe usata tale espressione oppure se si intende altra data.

Sempre nello stesso articolo nel comma 3 si citano solo i caaf lasciando presumere che gli altri intermediari sono esclusi da questa decorrenza; converrebbe forse esplicitarlo.

Circa gli errori formali (articoli 6 e 7). Occorre prevedere che nel caso in cui l'erario rilevi un errore che provochi per il contribuente uno sgravio di imposta, l'Ufficio, previa comunicazione, dovrebbe notificare l'importo del credito permettendo che lo stesso possa essere utilizzato nella prima liquidazione utile di imposta.

Circa le compensazioni va reso chiaro che eventuali crediti risultanti dalla dichiarazione annuale (articolo 10) vengono compensati con il primo versamento utile nella liquidazione periodica, senza aspettare la dichiarazione dell'anno successivo.

Circa i termini di versamento mensili (articolo 11) esse dovranno avvenire entro il giorno 15 del mese di scadenza. Conviene forse che questo articolo sia ordinato con (o faccia espressamente decadere) l'articolo 27 della legge 633 del 1972 che disciplina i termini di versamento mensile dell'IVA, secondo il quale articolo il versamento deve avvenire il giorno 18.

Circa il Comitato di indirizzo (articolo 20) credo che questa materia non sia prevista nella delega.

Il Presidente Salvatore BIASCO, nel ringraziare il relatore per l'approfondito esame condotto sul provvedimento, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Schema di decreto legislativo recante norme per la revisione della composizione dei comitati tributari regionali e istituzione presso il Ministero delle finanze della consulta tributaria.

[Parere ai sensi dell'articolo, comma 134, lettera l), della legge 23 dicembre 1996, n. 662].

(Relazione e rinvio della discussione).

Il deputato Ferdinando TARGETTI, *relatore*, rileva come lo schema di decreto legislativo, predisposto in attuazione dell'articolo 3, comma 134, lettera l), della legge 23 dicembre 1996, n. 662 sia diretto a realizzare gli obiettivi, ivi indicati, di revisione della composizione dei comitati tributari previsti dall'articolo 8 della legge 29 ottobre 1991, n. 358, in modo da garantire una adeguata rappresentanza dei contribuenti ed attribuire ai comitati stessi compiti propositivi; esso reca, altresì, l'istituzione di un organismo analogo, a livello centrale, con compiti consultivi e propositivi. A tale fine il provvedimento sostituisce i commi 1 e 2 dell'articolo 8 della citata legge n. 358 del 1991 e introduce un nuovo articolo 8-*bis*,

concernente l'istituzione della Consulta tributaria.

In particolare, le nuove disposizioni dell'articolo 1 mirano a:

a) creare un organismo realmente consultivo e non burocratico, nella cui composizione non sono più presenti membri appartenenti all'amministrazione finanziaria, che nel precedente testo rappresentavano addirittura la quota maggioritaria. Era previsto infatti che i comitati fossero costituiti da quindici rappresentanti designati da enti locali, camera di commercio e sindacati dei lavoratori e da quindici rappresentanti dell'amministrazione finanziaria, ai quali dovevano aggiungersi il direttore regionale delle entrate in qualità di presidente, il comandante di zona o di legione della Guardia di finanza e i direttori compartimentali del territorio e delle dogane;

b) dare maggiore spazio ai rappresentanti locali e dei sindacati dei lavoratori e ad inserire, inoltre, rappresentanti delle categorie produttive degli ordini professionali e delle associazioni dei consumatori, prima non contemplati;

c) rappresentante l'amministrazione finanziaria soltanto con il direttore regionale delle entrate, che presiede il comitato, con i direttori compartimentali del territorio e delle dogane e con il comandante di zona o di legione della Guardia di finanza, che partecipano di diritto alle riunioni;

d) ampliare le competenze dei comitati sulle condizioni economico-produttive delle regioni e sugli effetti del prelievo tributario sui contribuenti, anche ai fini della programmazione degli accertamenti e dell'adeguamento degli studi di settore alle realtà locali, e in ordine alla attività consultiva e propositiva per la semplificazione delle procedure e l'organizzazione degli uffici.

Allo scopo, infine, di snellire le formalità relative all'insediamento dei comitati regionali è stato previsto che la nomina dei componenti stessi avvenga con decreto

del direttore regionale delle entrate anziché (come previsto dalla legge 358/91) del ministro delle finanze.

L'articolo 2 prevede poi l'istituzione, a livello centrale, di un organismo con funzioni analoghe ai comitati, denominato « Consulta tributaria ».

Alla consulta sono chiamati a partecipare, come per i comitati tributari regionali, rappresentanti del Ministero del lavoro, di sindacati dei lavoratori e delle categorie produttive, degli ordini professionali, dei concessionari della riscossione, delle associazioni dei consumatori e dei centri di assistenza fiscale.

La consulta è presieduta dal ministro delle finanze o dal sottosegretario di Stato delegato e di essa fanno parte come componenti di diritto: il segretario generale, i direttori dei dipartimenti delle entrate, delle dogane e del territorio, il comandante generale della Guardia di finanza e il direttore dell'ufficio centrale per l'informazione del contribuente.

Il provvedimento non è corredato di relazione tecnica in quanto non determina oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, considerato che l'incarico dei componenti dei comitati tributari regionali e della consulta tributaria è prestato a titolo gratuito e che per l'espletamento della relativa attività i predetti organismi si avvalgono delle strutture e del personale del Ministero delle finanze.

Il Presidente Salvatore BIASCO ringrazia il relatore per l'accurata esposizione dei contenuti del provvedimento e rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per la modifica della disciplina in materia di servizi autonomi di cassa degli uffici finanziari.

(Parere ai sensi dell'articolo 3, comma 138, della legge 23 dicembre 1996, n. 662).

(Seguito dell'esame e rinvio).

Il Presidente Salvatore BIASCO, rammentato che la relazione sul provvedimento è stata svolta nella precedente

seduta di giovedì 29 maggio apre la discussione generale.

Il deputato Pietro ARMANI osserva che il provvedimento è attuativo della delega contenuta nell'articolo 3 comma 138, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, detta delega appare fra le tante contenute nella indicata legge, una delle più condivisibili in linea di principio, per gli scopi che si prefigge e cioè:

sgravare gli uffici finanziari dei compiti relativi alla riscossione, liberando risorse di personale da destinare all'essenziale compito della lotta all'evasione;

creare un nuovo sistema di riscossione che riesca a contemperare le esigenze di semplicità di struttura e facilità di utilizzo da parte dei contribuenti con la minima onerosità per l'Erario.

Le norme di attuazione della delega che si intendono esaminare sono caratterizzate da un notevole tecnicismo e, come tali, si prestano a poche considerazioni di carattere politico-economico; ciò nonostante, si sono individuate alcune questioni sulle quali si ritiene necessario richiamare l'attenzione della Commissione, affinché siano introdotti i più opportuni correttivi.

Tali questioni sono connesse ai già citati principi informativi della legge delega come qui di seguito precisato:

1) Liberare risorse di personale negli uffici finanziari.

La relazione tecnica che accompagna la bozza di decreto precisa che gli attuali «servizi autonomi di cassa» impegnano, nei vari uffici finanziari, circa 2.000 dipendenti e che il nuovo sistema di riscossione consentirà di destinare ad altri compiti circa 1.400 unità: ne consegue che, malgrado le predisposte modifiche legislative, ancora il 30 per cento del personale impegnato nei servizi di cassa (600 unità) dovrebbe continuare ad occuparsi di riscossione. Non sembra, pertanto, che il conseguimento del risultato

prefissato solo al 70 per cento debba considerarsi soddisfacente: vi sono, evidentemente, dei meccanismi amministrativi o, piuttosto, meramente burocratici, sui quali il provvedimento in rassegna non incide in modo soddisfacente; detti meccanismi vanno rivisti perché, altrimenti, è molto probabile che la loro perpetuazione finisca per assorbire anche più delle 600 unità previste, con il che si può temere che la riforma possa fallire uno dei suoi principali obiettivi.

Si ritiene che un più soddisfacente risultato si potrebbe ottenere prevedendo, come sarà di seguito meglio precisato, un più esteso ricorso alla riscossione tramite conto corrente postale che, opportunamente organizzata, dovrebbe consentire rapidi e precisi riscontri delle somme incassate e, quindi, sgravio di residue incombenze sugli uffici.

Sotto un diverso aspetto, si ritiene di non poter condividere le previsioni di maggiore gettito che scaturiscono dalla già citata relazione tecnica: in tale documento si afferma, infatti, che i 1.400 dipendenti già impegnati nei servizi di cassa potrebbero essere utilizzati per accertamenti e controlli e dovrebbero far conseguire all'Erario 90 miliardi di maggiori entrate nel 1998 e 200 miliardi in ciascuno degli anni successivi.

La sopra indicata previsione parte dal presupposto che ciascun dipendente aggiunto all'attività di accertamento dovrebbe generare un maggior gettito medio annuo di IVA di circa 600 milioni e di imposte di registro di circa 150 milioni.

Si sottolinea, incidentalmente, che i sopra citati dati previsionali confermano quanto affermato dal proprio gruppo parlamentare già nel suo programma di Governo del 1994 e cioè che, stante il sussistente livello di evasione IVA, sarebbe molto più economico sopprimere l'imposta di registro e dirottare tutto il personale così disponibile, appunto, ai molto più remunerativi accertamenti IVA.

Non sembra, comunque, realistico immaginare che i dipendenti immessi nell'attività di accertamento possano generare gettito aggiuntivo immediato e ciò sia

per i tempi, decisamente più lunghi di quelli preventivati, che sono necessari per assimilare nozioni e tecniche non semplici, indispensabili per poter realizzare accertamenti ben motivati che possano essere confermati in sede contenziosa; sia perché, comunque i nuovi accertamenti ben difficilmente si traducono in gettito in tempi brevi, tenuto conto dell'*iter* contenzioso attivabile dai contribuenti per la difesa dei loro interessi.

In conclusione, non si ritiene realistico immaginare un incremento di gettito derivante dalle sole norme in esame, almeno per gli anni 1998 e 1999.

2) Rendere più semplice ed economico il sistema della riscossione.

Si ritiene che l'intero sistema delineato continui a basarsi troppo, come accade oggi, sul rapporto con i concessionari della riscossione: ciò comporta risultati che vanno nella direzione diametralmente opposta a quella dei due obiettivi sopra indicati.

In effetti, nella relazione che accompagna lo schema di articolato, allorché si commentano le previsioni dell'articolo 4 (pagine 3 e 6), si afferma che « per talune particolari entrate (tasse sulle concessioni governative, canoni di abbonamento alla radiodiffusione, tributi speciali e tasse ipotecarie) la riscossione non avviene tramite il conto fiscale o, comunque, tramite il concessionario della riscossione, allo scopo di evitare un aggravio di costi assolutamente ingiustificato ».

La sopra indicata affermazione conferma l'esistenza del problema, ben noto agli estensori della norma, ma denota, al contempo, la « timidezza » con la quale la stessa è stata affrontata e ridimensionata.

In effetti, un ricorso più generalizzato alla riscossione tramite conti correnti postali senza alcun intervento del concessionario, da un lato costituisce la più comoda modalità di pagamento per il contribuente, stante la capillarità della rete degli uffici postali sul territorio nazionale; dall'altro, introducendo appropriati meccanismi di rendicontazione informatiz-

zata, si potrebbero ottenere ottimi risultati sia in termini di tempo che in termini di costi della riscossione, non rinunciando ad alcune possibilità di controllo da parte degli uffici finanziari.

Non si vede perché ciò che oggi viene versato direttamente ad un ufficio finanziario, come ad esempio l'imposta principale di registro liquidata sugli atti pubblici dai notai, domani debba transitare per il sistema dei concessionari; non si comprende, in altre parole, perché ciò che può esser fatto « per la miriade di versamenti di importi non elevati », non possa essere esteso anche ai tributi che sottintendono il versamento di importi ben più consistenti, soprattutto se si tiene conto che il « trattamento » informatizzato di un dato contabile presenta uguali difficoltà e uguali costi, sia che si tratti di piccoli che di grandi importi.

La proposta che si formula è, pertanto, quella di sottrarre alla gestione dei concessionari della riscossione, affidandola invece all'Ente Poste, la riscossione di un congruo numero di tributi che il contribuente può agevolmente autoliquidare, prescindendo naturalmente dai casi di riscossione mediante ruoli, sui quali vige la regola del « non riscosso come riscosso ».

Un'ultima annotazione: a pagina 2 della Relazione, si precisa che, mentre si amplia il ricorso al versamento eseguito con le modalità del conto fiscale, gestito dal concessionario della riscossione, da tale sistema resta esclusa l'attività di rimborso dei tributi riscossi e non dovuti, attività per la quale « continuano ad applicarsi le normali procedure ».

Si ritiene che porre mano alla semplificazione della sola riscossione dei tributi, dimenticando di rendere più agevole il riconoscimento del diritto al rimborso da parte dei contribuenti, sia indice di una visione vessatoria del rapporto fiscale che, ad onta delle tante dichiarazioni demagogiche, non si intende abbandonare: è una questione in relazione alla quale è necessario intervenire nel modo più incisivo possibile, facendo in modo che almeno lo strumento del conto fiscale consenta il

pieno ed immediato riconoscimento dei crediti d'imposta, non solo con la compensazione a fronte di qualsiasi versamento tributario, ma anche con la spedita erogazione di quanto dovuto.

Il senatore Andrea PASTORE esprime un rilievo di ordine generale sul provvedimento, che ne costituisce a suo avviso l'aspetto maggiormente criticabile, consistente nell'occuparsi esclusivamente degli uffici finanziari, senza valutare i possibili riflessi negativi che dalle sue disposizioni possono derivare nei confronti dei contribuenti. Tale aspetto emerge a suo avviso con chiarezza nel mancato incremento delle procedure autoliquidative, la cui presenza nell'ambito anche delle imposte indirette sembra ignorata nelle disposizioni in esame. L'autoliquidazione, al contrario, costituisce un istituto cui si fa sempre più frequentemente ricorso nella più recente legislazione. Un ulteriore rilievo concerne la sostanziale assenza, come mezzo di pagamento, della cosiddetta moneta elettronica; né, a quanto risulta, vi sono riferimenti alle nuove forme di pagamento che potrebbero svilupparsi in un futuro ormai prossimo. In alcuni casi, anzi, una evidente rigidità del provvedimento in ordine alle forme di pagamento potrebbe aumentare gli oneri per i contribuenti: ad esempio la previsione del pagamento mediante conto corrente postale, recata dall'articolo 6, comma 3, costringerebbe ad un pagamento separato per le imposte accessorie a quelle ipotecarie ivi previste.

La stessa disposizione potrebbe determinare un'analoga duplicazione di pagamento a causa del limite di lire 50.000 fissato per l'effettuazione del pagamento mediante marche da bollo, i cui importi oramai sono nella gran parte dei casi superiori al limite medesimo.

Il deputato Alessandro REPETTO richiama, condividendole, le osservazioni formulate nel documento trasmesso dai concessionari della riscossione sull'articolo 9 e sull'articolo 15 del provvedimento in esame, concernenti, rispettivamente, i ter-

mini di versamento da parte dei concessionari nei confronti degli Enti destinatari delle somme e il regime sanzionatorio in presenza di inadempienze dei concessionari medesimi. Su tali aspetti, comunque, rammenta che la riforma del sistema della riscossione è oggetto di uno specifico disegno di legge, che potrà costituire una sede più idonea per affrontare compiutamente alcuni dei problemi che qui sono stati accennati. Tuttavia ritiene opportuno richiamare l'attenzione sulla necessità di evitare in questa sede scelte, come quelle relative all'Ente poste italiane, che poi potrebbero precludere il successivo intervento di riforma. Esprime infine le proprie perplessità circa le capacità dell'amministrazione finanziaria di gestire gli elevati livelli di informatizzazione presupposti dal provvedimento in esame, la cui entrata a regime potrebbe forse richiedere una opportuna fase transitoria.

Il deputato Gianfranco CONTE non ritiene affidabili le stime contenute nella relazione tecnica che presuppongono, illusoriamente, una immediata capacità operativa del personale che a seguito del provvedimento in esame verrà destinato ai controlli fiscali. Rileva inoltre come, in presenza del sempre maggior ricorso alla moneta elettronica ivi contemplato, non si specifica a chi faranno carico i costi delle relative commissioni, particolarmente consistenti, come è noto, nel caso delle carte di credito.

Il provvedimento sembra inoltre ignorare le numerose incombenze prive di sostanziali risultati di gettito che attualmente ostacolano il funzionamento di molti uffici finanziari: è il caso ad esempio degli avvisi di liquidazione che gravano sugli uffici di registro per il mancato pagamento delle tasse sulla telefonia cellulare, la cui irrazionalità egli ha da tempo segnalato con un'apposita interrogazione. Rileva infine le incongruenze dell'articolo 7, che, nel prevedere la riscossione da parte dei concessionari delle entrate delineate dal precedente articolo 2, affida, agli uffici finanziari il compito di predisporre i relativi ruoli; in tal modo si

determina un aumento immotivato dei carichi di lavoro per il personale degli uffici finanziari.

Il senatore Rossano CADDEO, relatore, replicando sugli interventi effettuati dai componenti della Commissione, valuta come emerga, pur correlato da numerose osservazioni critiche, un generale apprezzamento delle finalità perseguite dallo schema di decreto legislativo in esame. Nel precisare che, contrariamente ad alcune opinioni, reputa attendibili le stime contenute nella relazione tecnica, ritiene che non si debbano approfondire in questa sede le numerose questioni emerse in ordine ai concessionari della riscossione poiché, come è stato già ricordato, questi sono oggetto di uno specifico e separato

disegno di legge. In ordine ai problemi concernenti gli uffici del registro, rammenta come gli stessi siano oggetto di una diversa e separata delega, contenuta dall'articolo 3, comma 134, lettera g) della legge n. 662 del 1996.

Da ultimo, per quanto concerne il regime sanzionatorio previsto dagli articoli 14 e 15 del provvedimento in esame, ne reputa opportuna un'attenuazione, al fine di uniformarlo ai più recenti orientamenti che vanno manifestandosi nella recente disciplina sanzionatoria fiscale e tributaria.

Il Presidente Salvatore BIASCO rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14,55.