

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**

Seduta pomeridiana di mercoledì 18 giugno 1997. — Presidenza del Presidente Salvatore BIASCO.

La seduta comincia alle 13,15.

Comunicazioni del Presidente.

Il Presidente Salvatore BIASCO comunica che il Presidente della Camera, d'intesa con il Presidente del Senato, ha deferito in data 17 giugno 1997 alla Commissione la richiesta del Ministro delle finanze di parere parlamentare sullo schema di decreto legislativo recante revisione organica e completamento della disciplina delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, imposta sul valore aggiunto e riscossione dei tributi (articolo 3, comma 133, lett. q, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), nonché lo schema di decreto legislativo recante norme sulla unificazione della base imponibile del lavoro dipendente a fini fiscali e a fini contributivi, semplificazione degli adempimenti dei datori di lavoro (articolo 3, comma 19, della legge 23 dicembre 1996, n. 662).

La Commissione dovrà esprimere il prescritto parere entro il 17 luglio 1997 su ambedue gli schemi di decreto.

Schema di decreto legislativo attuativo della delega di cui all'articolo 3, comma 138, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, recante « Disposizioni per la modifica della disciplina in materia di servizi di cassa degli uffici finanziari » — Relatore Caddeo.

(Seguito dell'esame e conclusione - parere favorevole con osservazioni).

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo in titolo, sospeso da ultimo nella seduta del 5 giugno.

Il Presidente, Salvatore BIASCO, avverte che si procederà alle dichiarazioni di voto sulle proposte di parere presentate.

Il Senatore Sergio ROSSI, intervenendo per dichiarazione di voto, si richiama al documento a sua firma, osservando che lo schema di decreto legislativo in titolo suscita diversi motivi di perplessità. In particolare la soppressione dei servizi di cassa interni agli uffici riguarderà anche quelli del catasto, con un conseguente disagio all'utenza, che sarà costretta a recarsi all'esterno al più vicino Ufficio postale o da un istituto di credito. Avanza l'ipotesi che per tale motivo l'articolo 6 comma 3 preveda che per le entrate fino a cinquantamila lire si possa effettuare il pagamento mediante marche da bollo ordinarie. In tal caso si domanda se si provvederà alla distribuzione delle marche

stesse all'interno degli uffici e ritiene comunque opportuno elevare almeno a centomila lire il suddetto importo.

In merito al contenuto della relazione tecnica osserva che a fronte di un costo valutato in cento miliardi di commissioni il beneficio di maggiori entrate provenienti dall'attività di accertamento valutato in centosettantacinque miliardi sia puramente ipotetico. La valutazione corretta consisteva invece nel raffrontare il costo futuro della nuova gestione con il costo dell'attuale, dato non espresso nella relazione tecnica. Evidenzia, inoltre, che nell'ipotesi, peraltro remota della adozione di una forma di stato federale, sarebbe di scarso interesse esaminare modifiche del sistema fiscale attuale, che risulterebbero a breve superate.

Conclude esprimendo il convincimento che non sia ben chiara la finalità dello schema di decreto proposto dal Governo ed annuncia pertanto un voto astensivo, suggerendo comunque una serie di proposte migliorative del testo del decreto (v. allegato).

Il senatore Andrea PASTORE, intervenendo per dichiarazione di voto, si richiama al documento di cui è primo firmatario, rilevando che il decreto non presenta soltanto aspetti di mero ordine tecnico ed esprime il convincimento che con esso non si realizzino nè una semplificazione per il contribuente nè un risparmio di spesa, dato che l'utilizzo di tre canali predeterminati per legge e non coordinati tra loro non è accompagnato dalla previsione di un servizio di pagamento diretto all'erario, che potrebbe funzionare anche con strumenti telematici. A titolo esemplificativo e sulla base della propria esperienza professionale, segnala che nel caso di successione ereditaria si avranno ben tre fasi di pagamento per il contribuente.

Ritiene inoltre che sarebbe stato opportuno prevedere un'ampia delegificazione attuabile mediante decreti ministeriali o dirigenziali non risultando sufficiente la mera previsione della emanazione di eventuali decreti correttivi. Fa

infine presente che a fronte di tributi spesso di entità irrisoria come quelli previsti per l'effettuazione delle visure catastali, si dovranno affrontare spese postali di importo addirittura maggiore.

Sulla base delle considerazioni esposte, dichiara il proprio voto contrario allo schema di decreto in esame.

Il senatore Rossano CADDEO, relatore, fa presente che si limiterà ad esprimere parere favorevole o contrario ai medesimi nel loro complesso. In merito al documento del senatore Pastore, si dichiara contrario alle proposte in esso contenute, intese ad una maggiore flessibilità e ad una più ampia delegificazione, si dichiara contrario ritenendo che non sia possibile affidare alla discrezionalità non solo di un dirigente, ma nemmeno del Ministro, un argomento così delicato. Per quanto riguarda il documento a firma del senatore Rossi, si dichiara parimenti contrario, ritenendo che le proposte in esso contenute siano scarsamente rilevanti auspicando peraltro che il Governo ne tenga conto.

Dopo osservazioni di carattere procedurale dei deputati Giovanni PACE, Luciana FROSIO RONCALLI e del senatore Andrea Pastore sull'emendabilità del testo del parere presentato dal relatore, il senatore Gavino ANGIUS ritiene che debba essere prestata la massima attenzione alle questioni procedurali per il rispetto non solo dei diritti della minoranza ma anche di quelli della maggioranza. Esprime l'avviso che il parere proposto dal relatore sia inemendabile, ferma restando la facoltà di qualsiasi commissario di proporre modifiche e la corrispondente facoltà del relatore di riformulare il parere. Le proposte emendative non recepite da parte del relatore possono del resto sempre divenire pareri alternativi.

Il senatore Giancarlo PASQUINI ritiene che sia necessaria una netta distinzione tra parere ed emendamenti, essendo a suo giudizio questi ultimi riferibili esclusiva-

mente allo schema di decreto legislativo e non alla proposta di parere, che è di per sé inemendabile. Gli emendamenti devono pertanto essere presentati prima della proposta di parere ed il relatore può accoglierli o meno; in quest'ultimo caso i proponenti possono trasformare gli emendamenti non accolti in uno schema di parere alternativo.

Il senatore Renato ALBERTINI dichiara di concordare pienamente con le affermazioni del senatore Pasquini.

Il deputato Giovanni PACE, sottolineando che il documento del Polo della Libertà è perfettamente coerente con la logica esposta dal senatore Angius, ribadisce che il Polo della Libertà intende conoscere il giudizio del relatore su tutte le singole proposte contenute nel documento.

Esprime l'avviso che su uno schema di parere, non essendo formulato in articoli, non possano presentarsi emendamenti in senso tecnico.

Dopo che il deputato Bruno SOLAROLI si è dichiarato contrario alla tesi della emendabilità del parere, il deputato Luciana FROSIO RONCALLI ritiene che allo stato dei fatti la Commissione non possa votare e che sia opportuno una decisione della Presidenza della Camera sulla questione.

Laddove si voti chiede che le proposte di modifica contenute nel documento del proprio gruppo parlamentare siano poste singolarmente in votazione come emendamenti.

Il Presidente Salvatore BIASCO, riservandosi di sottoporre la questione al Presidente della Camera, ritiene di dover ricordare la procedura di votazione che già in precedente occasione ha ritenuto di dover adottare e che corrisponde a diversi precedenti, da ultimo presso la Commissione Finanze della Camera nella seduta del 3 luglio 1996. Ricorda per completezza e per analogia, l'istruzione della Giunta del Regolamento del Senato all'ar-

ticolo 139-bis di quel Regolamento, che pure è nel senso della emendabilità dei pareri. Ribadisce dunque che proposte emendative o integrative possano essere presentate e debbano essere riferite al testo del parere, anche laddove esse intendano suggerire al Governo una modifica da apportare direttamente al testo dello schema di decreto legislativo. Tali proposte, ove non recepite nel parere del relatore, sono votate prima del parere medesimo. Non dovranno ovviamente avere contenuto tale da stravolgere il parere proposto dal relatore; nel qual caso il Presidente, sentito quest'ultimo, le considererebbe quali proposte autonome di parere, ricevibili sino all'inizio delle dichiarazioni di voto finali, da porre in votazione qualora quello presentato dal relatore sia respinto. Ritiene che tale procedura sia pienamente rispettosa al tempo stesso delle prerogative della maggioranza e dei diritti della minoranza, sottolineando che il potere di approvare l'emendamento è in ogni caso facoltà della Commissione, facoltà che non può essere esclusa o compressa dalla sola volontà contraria del relatore, il cui giudizio è certamente rilevante nel merito ma non in quello di ammissibilità.

Dopo aver riaffermato che ricercherà in ogni caso un orientamento largamente condiviso sulla procedura da adottare in futuro, ricorda il parere negativo espresso dal relatore e pone indi in votazione le proposte emendative presentate dal senatore Rossi e dal senatore Pastore ed altri, che vengono tutte respinte. Pone infine in votazione lo schema di parere del relatore, nel seguente testo:

« La 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;

esaminato lo schema di decreto legislativo "Disposizioni per la modifica della disciplina in materia di servizi autonomi di cassa degli uffici finanziari" emanato in esecuzione dell'articolo 3, comma 138;

ritenuto che l'esercizio della delega sia avvenuto entro i limiti di cui all'articolo 3 comma 138 e che lo schema di decreto corrisponda alle finalità previste che sono costituite dalla semplificazione degli adempimenti dei contribuenti e dalla razionalizzazione delle attività attualmente svolte dall'Amministrazione finanziaria;

esprime:

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

1. Pare opportuno prevedere una rimodulazione delle sanzioni al fine di garantirne l'effettiva proporzionalità alla gravità dell'infrazione accertata e di evitare che violazioni di modesta rilevanza vengano punite con sanzioni elevate. Tale graduazione consentirebbe di realizzare il necessario raccordo tra il decreto sulla soppressione dei Servizi Autonomi di Cassa e quello sulla riforma delle sanzioni tributarie non penali. Inoltre sarebbe utile stabilire che le sanzioni a carico dei concessionari della riscossione debbano essere irrogate con la procedura delineata

nel decreto di riforma del sistema sanzionatorio.

2. Si segnala l'opportunità che l'utilizzo delle banche nel sistema di riscossione sia regolato con apposite convenzioni per tener conto del carattere privatistico del rapporto. Naturalmente la disciplina di questo rapporto ha necessità di trovare un'adeguata armonizzazione con quanto è previsto dall'altra delega che deve regolamentare i servizi delle banche nell'ambito delle più generali semplificazioni degli adempimenti.

3. Al fine di migliorare l'economicità del sistema di riscossione si suggerisce di potenziare il coinvolgimento dell'Ente poste. Questo è possibile a condizione che vengano utilizzate le nuove tecnologie, in fase di sperimentazione, degli sportelli automatizzati che consentono l'acquisizione in tempo reale dei dati relativi ai pagamenti ».

La Commissione approva, rimanendo conseguentemente precluse le altre proposte di parere.

La seduta termina alle 14,20.

ALLEGATO N. 1

Proposta di parere presentata dal senatore Andrea Pastore ed altri.

La 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:

esaminato lo schema di decreto legislativo «Disposizioni per la modifica della disciplina in materia di servizi autonomi di cassa degli uffici finanziari» emanato in esecuzione dell'articolo 3, comma 138,

ritenuto che:

il decreto legislativo in epigrafe attua la delega contenuta nell'articolo 3, comma 138 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, detto decreto, pur condivisibile in linea di principio e pur nel suo tecnicismo che poso si presterebbe a considerazioni politiche contiene alcune disposizioni che non convincono circa l'effettiva semplificazione degli adempimenti per gli uffici e per il contribuente, l'adeguamento degli strumenti previsti alle evoluzioni normative e tecnologiche in atto, alla flessibilità delle modalità di esecuzione dei versamenti.

Gli scopi che il decreto si propone possono essere così riassunti:

eliminare le attribuzioni relative alla riscossione per gli uffici finanziari, 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.

Lo schema di decreto, invece, in particolare sul secondo punto, non sembra

possedere i requisiti necessari per realizzare gli scopi previsti; infatti si può osservare quanto segue:

1) le uniche modalità di riscossione consistono, come indicato nella relazione e nell'articolo 4 del provvedimento in esame, in versamenti ai concessionari del servizio di riscossione, all'Ente poste italiane e agli istituti di credito; a queste si deve aggiungere l'uso di marche da bollo nell'ipotesi previste dall'articolo 6 comma 3;

non è contemplato il pagamento diretto alle Sezioni Provinciali del Tesoro se non attraverso versamenti in c/c postale in ipotesi estremamente limitate, il che inibisce, tra l'altro, la possibilità di utilizzare per il prossimo futuro la cd. «moneta elettronica»; si contraddicono così gli ambiziosi programmi di costituire una rete unitaria telematica della P.A. (aperta ad operatori selezionati), attraverso la quale rendere possibile la fruizione di servizi a «distanza» e si prelude il ricorso a tecnologie di pagamento per via telematica con la dotazione della relativa strumentazione presso gli stessi pubblici uffici;

2) il ricorso all'uno o all'altro dei sistemi previsti è eccessivamente rigido, con probabili ripercussioni negative in termini di maggiori costi sia per il contribuente sia per l'Erario; il che emerge in modo significativo considerando le ipotesi di pagamento di diversi tributi derivanti da uno stesso atto od operazione: in tali casi, la mancanza di ogni espressa previsione in decreto fa prefigurare la possibilità, non del tutto peregrina, del ricorso a diverse modalità di pagamento pur in presenza di uno stesso titolo impositivo, con notevole aggravio sia per il contribuente sia per la stessa amministrazione in fase di verifica e controllo.

Valga quale esempio la previsione di cui al comma 3 dell'articolo 6, in materia di pagamento delle tasse ipotecarie e dei tributi speciali, in cui si dispone il pagamento solo tramite l'Ente poste italiane, senza possibilità di avvalersi di altre forme (ad es. il versamento presso istituti di credito), con la sola facoltà di effettuare il pagamento con marche da bollo fino all'importo di L. 50.000; sia tale limitato imposto sia il riferimento alle sole «marche da bollo ordinarie da annullare a cura dell'ufficio finanziario che esegue la prestazione» sono ingiustificati: il limite delle 50.000 lire è estremamente riduttivo, il riferimento alle sole marche da bollo ed al loro annullamento solo da parte dell'ufficio è eccessivamente restrittivo, essendo consentito dalla legislazione in materia di bollo il pagamento del bollo stesso anche con altre modalità (articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972 n. 642 e successive modifiche) e l'annullamento delle marche in modi diversi (articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 64/1972 citato). L'aggravio per il contribuente potrebbe divenire intollerabile soprattutto per le operazioni di modesta entità: per queste infatti non è sempre calcolabile a priori il relativo costo per cui è del tutto prevedibile che il pagamento avvenga attraverso successivi versamenti in c/c postale laddove l'importo superi le 50.000 lire (pensiamo alle operazioni di visura, al rilascio di certificati etc.).

Esemplare sul punto invece il nuovo sistema di autotassazione per le imposte collegate alle successioni a causa di morte, per le quali l'articolo 11 del decreto-legge n. 79/1997 prevede il pagamento su conto fiscale di tutti i tributi per i quali è prevista l'autoliquidazione (bolli, imposte ipotecaria e catastale, tasse ipotecarie, imposta sostitutiva, INVIM); a proposito è bene evidenziare che l'entrata in vigore della norma contenuta nel comma 2 dell'articolo 1, confermata dalla disposizione contenuta nel citato articolo 11 del decreto-legge n. 79, comma I lette. e), comporterà la modifica delle modalità di pagamento delle tasse ipotecarie per cui,

limitatamente a tali tasse, gli eredi saranno tenuti ad effettuare il versamento presso l'Ente poste mentre per le altre imposte e tasse continueranno ad utilizzare il ricorso al conto fiscale;

non vi è poi alcuna disposizione circa il pagamento dell'imposta di bollo in modo virtuale (cioè a mezzo di versamento presso l'ufficio cui si presenta l'atto), come attualmente stabilito da numerose disposizioni legislative (v. Tariffa allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 642/1972) nè, di converso, non è previsto il pagamento delle tasse di CC.GG. con marche da bollo (v. Tariffa allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 641/1972, modificata con decreto ministeriale 28 dicembre 1995); come pure non è affrontato, nè lo potrebbe essere stante l'impostazione generale del decreto, il caso del pagamento delle tasse sui contratti di borsa per il quale è pure consentito il pagamento in modo virtuale;

analogo discorso può farsi circa la rigidità del sistema di pagamento per il canone RAT (articolo 6, comma 2) per cui è previsto il solo versamento su c/c postale);

gli esempi potrebbero moltiplicarsi ma una qualsiasi elencazione si rivelerebbe comunque incompleta, considerata la giungla di balzelli di ogni tipo che caratterizza il nostro sistema fiscale e para-fiscale; occorre pertanto individuare uno strumento normativo flessibile per intervenire con speditezza nelle situazioni oggi non prevedibili o che potrebbero subire una evoluzione nel tempo.

3) la rigidità delle previsioni normative renderà in futuro impossibile l'utilizzo di sistemi di pagamento più «avanzati» moderni, consistenti, ad es., nel ricorso alla moneta elettronica, il cui uso diventerà una necessità allorquando una serie di servizi saranno resi per via telematica (si pensi alle visure ipotecarie e catastali) ovvero il pagamento a distanza diverrà una concreta possibilità mediante attivazione di sportelli tipo «bancomat»

presso gli stessi uffici pubblici; si eviterebbe, tra l'altro, di ricorrere ad intermediari nei versamenti, con enormi vantaggi sia per il fisco sia per il contribuente; in ogni caso deve restare riservata al contribuente la facoltà di scelta tra l'uno e l'altro sistema, sulla propria dimensione operativa, ecc.

4) per concludere, è necessario prevedere la massima intercambiabilità dei meccanismi di pagamento ed anche un loro possibile « allargamento »; a tal fine come pure al fine di realizzare una totale flessibilità degli strumenti normativi, si può prevedere il ricorso a decreti ministeriali o dirigenziali con cui fissare e eventualmente modificare nel tempo le diverse modalità di pagamento di singoli tributi e quelle di pagamento di tributi di diversa natura derivanti da uno stesso atto o da una stessa operazione; solo il ricorso al decreto ministeriale o al decreto dirigenziale assicurerà tali obiettivi, con la possibilità di aggiornare gli strumenti operativi prescelti sia in relazione a nuove tecniche di pagamento sia in relazione alla nascita di nuove tasse ed imposte

osservato che:

ai singoli articoli del provvedimento andrebbero comunque apportate le seguenti modifiche:

articolo 3 – nel comma 1, dopo le parole « dirigenziale » inserire: « sono indicate le modalità di versamento tra quelle previste nel presente decreto, in modo da rendere possibile, compatibilmente con la natura del tributo o della sua specifica disciplina di riscossione, l'utilizzazione facoltativa di una qualsiasi delle modalità stesse e prevedendo in ogni caso la possibilità del ricorso ad una unica modalità di versamento per tutti i tributi relativi ad un unico atto di operazione: con lo stesso o con altri decreti »;

dopo il comma 1, inserire il comma 1-bis: « Possono altresì essere emanati uno o più decreti dirigenziali (o ministeriali), anche in modifica o integrazione dei decreti di cui al comma 1, per i necessari aggiornamenti dovuti all'introduzione di nuove disposizioni normative o derivanti dalla possibilità di ricorso a mezzi di pagamento per via telematica delle somme dovute »;

dopo il comma 4, inserire il comma 4-bis: « Le entrate possono essere riscosse direttamente dalle Sezioni provinciali del Tesoro e delle Casse degli Enti interessati, allorchè si utilizzino strumenti di pagamento telematici ».

articolo 4 – al comma 1, si aggiunge: « Le entrate possono anche essere riscosse in modo virtuale con le modalità previste in materia di imposta di bollo o con ricorso a marche da bollo anche al di fuori delle attuali previsioni legislative ».

articolo 6 – È da abrogare.

articolo 16 – Manca l'indicazione delle norme da abrogare.

In ogni caso, poichè l'impostazione che qui si è cercato di illustrare contraddice radicalmente quella propria del decreto e risulta inidonea a realizzare gli obiettivi stabiliti nella legge di delega, la Commissione esprime:

PARERE CONTRARIO

allo schema di decreto legislativo in esame.

Senatore Andrea Pastore, senatore Antonio D'Alì, senatore, Francesco Saverio Biasco, senatore Furio Bosello, senatore Riccardo Pedrizzi, deputato Pietro Armani, deputato Massimo Berruti, deputato Gianfanco Conte, deputato Giovanni Pace, deputato Giulio Tremonti.

ALLEGATO N. 2

Proposta di parere presentata dal senatore Sergio Rossi.

La 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,

esaminato lo schema di decreto legislativo «Disposizioni per la modifica della disciplina in materia di servizi autonomi di cassa degli uffici finanziari» emanato in esecuzione dell'articolo 3, comma 138

osserva che:

in relazione al presente schema di decreto legislativo sulla soppressione dei servizi autonomi di cassa, il Gruppo Lega Nord esprime le proprie perplessità in merito ai seguenti aspetti:

la soppressione dei servizi di cassa interni agli uffici riguarderà anche quelli esistenti presso gli uffici del catasto, dove frequentemente l'interessato inoltra le richieste direttamente allo sportello per poi recarsi alla cassa per effettuare il versamento dei diritti o tasse, e quindi esibire a le ricevute del versamento allo sportello per il ritiro dei documenti richiesti. Si suppone che con la soppressione del servizio di cassa interno, si arrechi disagio all'utente, costringendolo ad uscire dalla struttura pubblica per recarsi al più vicino ufficio postale o ad un istituto di credito. È forse per questo motivo che al comma 3 dell'articolo 6 è prevista, per le entrate non superiori a lire cinquanta-mila, la possibilità di effettuare il pagamento tramite applicazione di marche da bollo ordinarie? In tal caso, verranno le stesse distribuite all'interno degli uffici pubblici, oppure si dovrà ricorrere ad un rivenditore esterno?

Il Governo, trasferendo le competenze dei servizi di cassa ai concessionari, al

sistema bancario ed all'Ente poste, prevede nella relazione tecnica di spendere mediamente all'anno 100 miliardi di commissioni, ma di realizzare maggiori incassi destinando il personale (1.400 addetti) per potenziare l'attività di accertamento (175 miliardi di nuove entrate per il primo anno, tenendo conto dell'addestramento).

Ma si osserva che, a fronte di un sicuro costo valutato in 100 miliardi, il beneficio di maggiori entrate provenienti dall'accertamento è solo ipotetico! Invece, per valutare il vantaggio economico della soppressione dei servizi autonomi di cassa, è opportuno confrontare il costo futuro della nuova gestione proposta con il costo dell'attuale sistema, dato non indicato nella relazione tecnica.

Se non si dovessero conseguire le entrate previste, l'unica certezza dell'effetto di questa nuova normativa è l'aver aiutato il sistema bancario ad aumentare i flussi finanziari e la quantità delle operazioni, che rappresentano in parte una soluzione al grave problema degli esuberanti di personale nel sistema bancario, stimato in quasi 40.000 lavoratori.

Inoltre, si evidenzia che, essendo nella Commissione parlamentare per le riforme costituzionali in discussione l'esame della «Proposta D'Onofrio», nel caso — remoto — in cui le forze politiche decidessero di adottare una forma di Stato in senso federale, ci sembra di scarso interesse occuparci di modifiche del sistema fiscale attuale, in quanto potrebbero a breve non avere più alcun valore in un ottica federale.

Entrando invece nel merito dell'articolato dello schema, si suggeriscono le seguenti modifiche:

1) Si propone di aggiungere all'articolo 5, dopo il comma 1, i seguenti commi: «La notificazione della cartella dei pagamenti deve avvenire almeno 60 giorni prima della data di scadenza della prima rata iscritta a ruolo.

Il contribuente può eseguire il pagamento delle somme iscritte a ruolo ai sensi del primo comma tramite il sistema bancario o postale».

2) Si propone di inserire alla fine del secondo comma dell'articolo 5 le parole: «nonchè le modalità operative per il versamento tramite il sistema bancario o postale».

3) Si propone di aggiungere all'articolo 6 il seguente comma: «Con decreto del Ministro delle Finanze potranno essere previste ulteriori possibilità di parlamento delle entrate definite dall'articolo 2 mediante applicazione di marche da bollo».

4) Si propone al comma 3 dell'articolo 6 di elevare l'importo previsto per il pagamento mediante applicazione di marche da bollo da lire 50.000 a lire 100.000.

5) Si propone di aggiungere all'articolo 7 il seguente comma: «Il concessionario della riscossione è tenuto ad eseguire i versamenti delle somme riscosse ai sensi del presente articolo entro il quinto giorno lavorativo del mese successivo a quello della riscossione.».

6) Si propone di aggiungere all'articolo 7 il seguente comma: «Il concessionario della riscossione è tenuto ad eseguire i versamenti delle somme riscosse entro il terzo giorno lavorativo del mese successivo a quello di riscossione.»

7) Si propone di sostituire all'articolo 9 le parole: «entro il giorno cinque» con le seguenti: «entro il quinto giorno lavorativo».

8) Si propone di sostituire all'articolo 9 le parole: «entro il giorno cinque» con le seguenti: «entro il terzo giorno lavorativo».

9) Si propone di riformulare il comma 1 dell'articolo 8 per rendere più agevole la comprensione del contenuto, non essendo lo stesso di comprensione immediata.

In conclusione, per le motivazioni esposte, si ritiene che non siano ben chiare le vere finalità e l'opportunità delle modifiche proposte dal Governo con questo schema di decreto legislativo. Per tale motivo ci si astiene dal votare qualsiasi parere proposto.

Roma, 17 giugno 1997.

Gruppo Lega Nord per la Padania
Indipendente *senatore*
Sergio Rossi.

Seduta notturna di mercoledì 18 giugno 1997. — Presidenza del Presidente Salvatore BIASCO.

La seduta comincia alle 20,35.

Seguito dell'esame dei seguenti schemi di decreti legislativi:

« **Semplificazione degli adempimenti dei contribuenti riguardanti la dichiarazione dei redditi e dell'imposta sul valore aggiunto e relativi versamenti nonché norme di unificazione degli adempimenti fiscali e previdenziali e di modernizzazione del sistema di gestione delle dichiarazioni** », attuativo della delega di cui all'articolo 3, comma 134, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 — Relatore: Targetti.

« **Revisione della composizione dei comitati tributari regionali e istituzione presso il Ministero delle finanze della consulta tributaria** », attuativo della delega di cui all'articolo 3, comma 134, lett. l), della legge 23 dicembre 1996, n. 662 — Relatore: Targetti.

La Commissione prosegue l'esame degli schemi di decreti legislativi in titolo sospeso nella seduta del 5 giugno scorso.

Il Presidente Salvatore BIASCO dichiara aperta la discussione sulle linee generali degli schemi di decreto in titolo.

Il deputato Massimo BERRUTI, preme alcune considerazioni di carattere generale, prospetta una serie di considerazioni sul testo dello schema di decreto legislativo in materia di semplificazione. In particolare, per quanto riguarda l'articolo 1 in materia di dichiarazione dei redditi, rileva che la previsione di un obbligo di mera conservazione del bilancio risulta incompatibile con l'articolo 39 del decreto del Presidente della Repubblica 600/1973, laddove si prevede che l'amministrazione finanziaria possa attivare il procedimento di accertamento induttivo nel caso di mancata allegazione del bilancio. Pur ritenendo che tale incompatibilità implichi un'abrogazione tacita di quest'ultima disposizione, ne suggerisce, per esigenze di chiarezza, l'abrogazione espressa. Rileva inoltre che non è chiara

la fattispecie dell'allegazione spontanea di documenti da parte del contribuente.

Con riferimento alla novella dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 600/1973 in materia di dichiarazione di sostituti di imposta, ritiene che la dizione che fa riferimento alla corresponsione dei «compensi» sia riduttiva e che ad essa debba essere aggiunta la diversa dizione di «somme o valori» nella quale si ricomprende ad esempio l'ipotesi della corresponsione di dividendi. Nel comma 2 dell'articolo 7 novellato è opportuno che vi sia un'espressa previsione della indicazione degli elementi necessari ad individuare non solo i sostituti d'imposta ma anche i sostituiti. Sempre in tale disposizione viene enunciato un criterio per il quale esprime apprezzamento, quale quello della unicità della dichiarazione ai fini contributivi anche con riferimento a casse ed enti diversi da INPS e INAIL. Tale possibilità, prevista anche nell'articolo 3, peraltro potrebbe determinare delle complicazioni operative per l'amministrazione finanziaria. Sempre all'articolo 1 dello schema di decreto legislativo si novella anche l'articolo 8 del citato decreto del Presidente della Repubblica 600/1973. Al riguardo si suggerisce l'introduzione di una disposizione che preveda l'immodificabilità dei modelli di dichiarazione approvati dalla data del 15 febbraio sino alla data del 30 giugno. Evidenzia inoltre l'esigenza che i modelli posti in distribuzione gratuita siano resi effettivamente disponibili tempestivamente e non, come attualmente avviene, soltanto negli ultimi giorni del mese di maggio. Appare inoltre condivisibile la previsione della sanatoria per le dichiarazioni rese anche da soggetti diversi dalle persone fisiche, ma si dovrebbe prevedere che l'invito alla sanatoria provenga non dall'Ufficio delle entrate ma — come in concreto avviene — dal Centro servizi delle imposte dirette. Andrebbe inoltre consentita la facoltà del contribuente di sanare spontaneamente la nullità delle dichiarazioni, specialmente in considerazione della eventuale possibilità di far valere un diritto al rimborso.

Con riferimento al nuovo testo dell'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica 600/1973 in materia di termini per la presentazione delle dichiarazioni, ritiene del tutto ingiustificata la previsione di termini diversi per le persone giuridiche rispetto alle persone fisiche. Non appare comprensibile nemmeno la previsione di cui al comma 4 di tale articolo, secondo la quale il sostituto d'imposta che ha un numero di soggetti sostituiti superiore a dieci si trova ad avere un tempo più breve per effettuare la dichiarazione rispetto ad un soggetto avente un numero di sostituiti inferiore.

Per quanto riguarda la sostituzione dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 600/1973, in materia di presentazione delle dichiarazioni, esprime forti perplessità per la configurazione a carico dei professionisti di un obbligo di presentazione in via telematica delle dichiarazioni dei redditi, obbligo che non tiene conto della realtà dei commercialisti dei piccoli centri e che non corrisponde all'esigenza di velocizzazione delle procedure.

L'articolo 4 dello schema di decreto legislativo contiene modificazioni al decreto del Presidente della Repubblica 633/1972 in materia di dichiarazione dell'imposta sul valore aggiunto. È da ritenersi iniqua la previsione della perdita del diritto alle detrazioni non computate, in quanto viene di fatto disconosciuto il diritto sostanziale alla compensazione a fronte di una omissione di tipo formale.

Nel Capo II dello schema di decreto legislativo sono contenute disposizioni in materia di liquidazione e di accertamento delle dichiarazioni. In particolare si configura un nuovo sistema di liquidazione articolato in due fasi: una prima fase di preliquidazione interamente automatizzata di tutte le dichiarazioni e una fase di liquidazione affidata agli operatori, che procedono solo su alcune dichiarazioni preselezionate. La preliquidazione sarebbe del tutto superflua, con risparmi di tempi e risorse per l'amministrazione, nel caso in cui venisse fornito dall'amministrazione finanziaria ai professionisti il software per

la redazione della dichiarazione annuale dei redditi. Ritiene inoltre discutibile la previsione dell'utilizzo del mezzo telefonico per la richiesta al contribuente di chiarimenti sui dati della dichiarazione in quanto tale mezzo non consente di stabilire la data certa di decorrenza dei termini per i relativi adempimenti. Infine ritiene che l'obbligo di motivazione degli atti di rettifica da parte dell'amministrazione debba essere sanzionato con la previsione della nullità per l'atto eventualmente privo di motivazione.

Nel Capo III dello schema di decreto legislativo sono contenute disposizioni in materia di riscossione. Ritiene che il principio della compensazione dovrebbe avere carattere assolutamente generale ed essere riferito non soltanto ai contribuenti titolari di partite IVA. A titolo esemplificativo cita il caso della possibilità di compensazione tra IRPEF e contributo sanitario obbligatorio. In ordine alla previsione di pagamenti rateali ritiene che il meccanismo di calcolo del tasso di interesse si riveli eccessivamente oneroso.

Infine, con riferimento al Capo IV, che reca disposizioni in materia di rimborsi ritiene che debba essere chiarita la fattispecie che disciplina il rimborso del credito IRPEF in caso di separazione tra i coniugi.

Per quanto riguarda lo schema di decreto legislativo sui comitati tributari regionali e sulla consulta tributaria sottolinea che, nell'ambito dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali, deve essere maggiormente riconosciuto e valorizzato il ruolo dei dipendenti dell'amministrazione periferica del ministero delle finanze.

Il senatore Furio BOSELLO ritiene che il testo dello schema di decreto sulla semplificazione sia sostanzialmente inemendabile, risultando pervaso da un'impostazione tesa ad accrescere l'incertezza del diritto. Limita pertanto il suo intervento a tre brevi notazioni: la prima concerne l'istituzione della consulta tributaria, che viene configurata come un ulteriore organo consultivo che si aggiunge a quelli già esistenti, e già ora tra loro mal

coordinati; la seconda osservazione concerne l'articolo 23 dello schema sulla semplificazione, ove si fa riferimento, anche in presenza di divorzio, alla figura del coniuge; la terza concerne il riferimento al contenuto del bilancio, che a norma dell'articolo 2423 del codice civile è costituito dallo stato patrimoniale e dal conto economico, e non, come prevede l'articolo 5 dello schema di decreto dal conto profitti e perdite.

Il deputato Pietro ARMANI, pur dividendo le valutazioni d'insieme sullo schema di decreto sulla semplificazione, ritiene comunque necessarie alcune ulteriori considerazioni. La prima considerazione che scaturisce dal provvedimento sulle cosiddette semplificazioni degli adempimenti dei contribuenti è quella sulla pochezza degli effetti che possono scaturire dal decreto legislativo. In effetti, questo rilievo potrebbe sembrare tardivo, perché avrebbe dovuto essere sollevato in sede di legge delega. In realtà, molto si potrebbe ancora fare se il Governo entrasse nell'ordine di idee che la complessità del sistema tributario non discende dalle formalità e dagli obblighi posti a carico dei contribuenti, ma al contrario dalla macchinosità della determinazione della base imponibile dei vari tributi. Si vuole, in sostanza, affermare che le dichiarazioni e i versamenti sono figli dei tributi al cui servizio sono stati concepiti. Proprio in questi giorni sono state divulgate le prime anticipazioni sulla determinazione del reddito di lavoro dipendente ed ancora una volta occorre constatare che, per ragioni antielusive, si rincorrono casi del tutto marginali. Senza voler nulla anticipare su un provvedimento che ancora deve essere sottoposto alla Commissione, è da sottolineare che la riconquista del rapporto fisco-contribuente non passa attraverso presunte semplificazioni degli adempimenti, ma al contrario eliminando, anche se possono costare qualcosa in termini di gettito (da recuperare con minori costi di accertamento), molti appesantimenti nella struttura dei tributi.

Entrando nel merito del provvedimento, rileva che lo schema prevede l'unificazione delle dichiarazioni dei redditi e dell'IVA. Tale novità contiene una conseguenza potenzialmente gravissima alla quale il Governo è bene che presti la dovuta attenzione e avanzi adeguate proposte. L'effetto principale della dichiarazione unica è la compensazione fra debiti e crediti sia di imposta sia di contributi. Allo stato attuale, la dichiarazione IVA viene presentata entro il 15 marzo di ogni anno. Chi chiede il rimborso fruisce di apposita norma che consente di ottenere, senza penalizzazioni in termini di tempo, la restituzione dell'eccedenza d'imposta. Al contrario, chi intende fruire della compensazione, presenterà la dichiarazione unificata dopo aver fruito della compensazione del credito IVA con i debiti per altre imposte o per i contributi. Orbene, con la nuova disposizione vi è il pericolo che i contribuenti non affidabili possano compensare il debito (o il credito) per imposte dirette con il credito (o il debito) derivante dall'IVA che saranno evidenziati nella dichiarazione successiva. È di tutta evidenza la pericolosità di questa situazione. Infatti, per quanto l'Amministrazione Finanziaria dichiara che i controlli diverranno rapidi ed efficaci (del che è lecito nutrire più di un dubbio), vi è il concreto pericolo di crolli di gettito anche verso il sistema previdenziale. Non sembra davvero possibile ammettere compensazioni senza un titolo valido che attesti l'esistenza del credito. In sostanza, lo spostamento in avanti del termine della presentazione della dichiarazione IVA provoca una falla evidente nel sistema. La soluzione del problema, ove si voglia a tutti i costi mantenere la promessa di questa — molto presunta — semplificazione, non sembra per niente facile. Infatti, non è assolutamente possibile anticipare la dichiarazione dei redditi, se non per le persone fisiche che esercitano attività di impresa o di lavoro autonomo; per le società tale ipotesi non è assolutamente praticabile. Pertanto, l'unificazione della dichiarazione va contenuta entro limiti che non compromettano la

tenuta del sistema. Altra ipotesi da prendere in esame è quella di far slittare la facoltà di compensazione all'esercizio successivo a quello di presentazione della dichiarazione unificata. È ovvio che, in tal modo, l'apprezzamento per la semplificazione risulterà assai ridotto.

Altro inganno di semplificazione deriva dall'indicazione che i modelli di dichiarazione dovranno essere pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale con grande anticipo rispetto alla data di presentazione. Questa disposizione è già presente nell'ordinamento, ma è rimasta praticamente inosservata per il cattivo vezzo, al quale non si è sottratto nemmeno questo Governo« di inserire nella legge finanziaria modifiche all'ordinamento tributario con effetto retroattivo. Se dunque, come proposto, i modelli vengono resi pubblici entro il 31 ottobre di ogni anno, saranno sempre indispensabili integrazioni dei modelli stessi dopo il 31 dicembre. Non è certo che il Governo possa evitare quanto si è verificato nei primi mesi di quest'anno.

L'eliminazione dell'obbligo di dichiarazione per il periodo compreso tra l'inizio del periodo d'imposta e la data di apertura della liquidazione, a meno che il liquidatore non sia nominato dall'autorità giudiziaria, è incomprensibile, dato che le regole per la determinazione del reddito, nei due periodi, è del tutto difforme; si richiede perciò la reintroduzione dell'obbligo.

Infine, un cenno va fatto alla possibilità di effettuare pagamenti delle imposte con mezzi sostitutivi del denaro. Questa innovazione è stata del tutto immotivatamente esaltata. Il provvedimento incide sui rapporti fra banche e contribuenti e non fra questi e il fisco. Pertanto, non si vede in cosa consista la pretesa novità dato che già ora le banche accettano dai propri clienti i mezzi di pagamento che ritengono più opportuni.

Da ultimo, vanno segnalate due emergenze che danneggiano gravemente i contribuenti e cioè:

a) dopo le recenti modifiche all'ICI, liquidare e pagare è divenuto oneroso perchè i Comuni non danno adeguata pubblicità alle delibere di modifica delle aliquote e delle detrazioni. Occorre, perciò, che dell'aggiornamento dei contribuenti si facciano carico i concessionari:

b) vengono date disposizioni per imporre obblighi agli Enti non commerciali. Poichè il problema dovrà essere affrontato in apposito provvedimento, si suggerisce lo stralcio di questa parte ed il rinvio alla sede propria.

Il senatore Andrea PASTORE, intervenendo sullo schema di decreto relativo alla semplificazione, rileva l'anacronistica disposizione che prevede l'effettuazione della denuncia su moduli già stampati, che invece potrebbero più utilmente essere ricompresi nel software con cui operano i soggetti che effettuano la dichiarazione. Condivide altresì l'opportunità che anche il programma informatico di controllo di cui si avvale l'amministrazione finanziaria venga utilizzato dai contribuenti in sede di dichiarazione. Ritiene inoltre irrealistica la previsione (oltretutto sancita come obbligatoria) dell'entrata in vigore della nuova rete telematica istituita dallo schema di decreto già a partire dal 1° gennaio 1999. Espone infine perplessità sull'utilizzo dello strumento telefonico consentito dall'articolo 36-ter, che non consente di verificare il contenuto dei colloqui tra amministrazione e contribuenti; sarebbe più ragionevole prevedere l'utilizzo di più moderne tecnologie, quali il telefax o la posta elettronica.

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

La seduta termina alle 22,10.