

COMMISSIONE PARLAMENTARE

**consultiva in materia di riforma fiscale
ai sensi della legge 23 dicembre 1996, n. 662**

*Giovedì 6 novembre 1997. — Presidenza
del Presidente Salvatore BIASCO.*

La seduta inizia alle 13,15.

Comunicazioni del presidente.

In relazione al numero degli schemi di decreto pendenti presso la Commissione per l'espressione del parere, e stante l'approssimarsi dei termini per l'esercizio delle deleghe, il presidente Salvatore Biasco ravvisa l'opportunità di chiedere ai Presidenti delle Camere la concessione della proroga di venti giorni per l'espressione dei pareri sul provvedimento relativo all'IRPEF, IRAP e finanza locale, nonché su quello concernente l'unificazione delle procedure di liquidazione, riscossione ed accertamento, di cui rispettivamente all'articolo 3, commi da 143 a 149 e 151 e comma 134, lettera b), della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

La Commissione concorda.

Schema di decreto legislativo in materia di imposta sul reddito delle persone fisiche, imposta regionale sulle attività produttive e sulla finanza locale (esame ai sensi dell'articolo 3, commi da 143 a 149 e 151 della legge 23 dicembre 1996, n. 662).

Relatori: Solaroli, Targetti, Caddeo

(Esame e rinvio).

Il presidente Salvatore BIASCO propone di procedere, come convenuto, allo svolgimento dell'audizione informale di una delegazione della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome.

Conclusa l'audizione, il presidente Salvatore BIASCO rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta sospesa alle 13,45 è ripresa alle 13,50.

Schemi di decreti legislativi recanti:

Revisione delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, IVA e riscossione dei tributi (esame ai sensi dell'articolo 3, comma 133, lett. q) della legge 23 dicembre 1996, n. 662);

Revisione delle sanzioni amministrative in materia di tributi sugli affari, sulla produzione e sui consumi e di altri tributi indiretti (esame ai sensi dell'articolo 3, comma 133, lett. q) della legge 23 dicembre 1996, n. 662);

Relatore: Rabbito.

(Seguito dell'esame e conclusione — parere favorevole con osservazioni su entrambi gli schemi di decreto).

La Commissione prosegue nell'esame dei provvedimenti in titolo, sospeso da

ultimo nella seduta del 5 novembre scorso.

Il presidente Salvatore BIASCO ricorda che nella seduta di ieri è mancato il numero legale nella votazione dell'emendamento Pastore 7.

Il deputato Massimo Maria BERRUTI, a nome del gruppo parlamentare Forza Italia, chiede la votazione nominale dell'emendamento Pastore 7, (si veda l'allegato 2-bis) ai sensi dell'articolo 51, 2° comma del Regolamento.

Il presidente Salvatore BIASCO, verificato che la richiesta corrisponde alle condizioni prescritte dalla suddetta norma regolamentare, indice la votazione per appello nominale sull'emendamento Pastore 7.

(Segue la votazione).

Indi comunica l'esito della votazione:

Presenti	18
Votanti	16
Astenuti	0
Maggioranza	9
Voi favorevoli	3
Voti contrari	13

La Commissione respinge.

L'emendamento Frosio Roncalli 8 risulta ritirato dalla proponente, analogamente agli emendamenti 10, 11, 13, 15, 17, 18, 20, 21, 22, 24, 26, 27, 28, 30 e 35. Su invito del relatore viene inoltre ritirato l'emendamento Pastore 9. Il relatore dichiara poi la propria contrarietà all'emendamento Pastore 12, che, posto in votazione, viene respinto. Il relatore si dichiara contrario altresì all'emendamento Pastore 14, ritenendolo estraneo alla delega, trattandosi nel caso di una riduzione delle sanzioni per circostanze attenuanti; posto in votazione, l'emendamento è respinto.

Dopo una precisazione del senatore Andrea PASTORE in ordine all'emenda-

mento 16 a propria firma, del quale segnala la finalità di evitare l'irrogazione di sanzioni in tutti quei casi in cui vengono presentati modelli non completamente conformi a quelli ufficiali, senza che tuttavia da ciò derivi danno per l'erario, lo stesso, posto in votazione, risulta respinto. Contrario il relatore vengono quindi respinti gli emendamenti Pastore 19 e Pastore 23, nonché Pastore 25; in ordine a quest'ultimo, il proponente specifica che lo stesso è volto a distinguere quei comportamenti che sono causa di danno per l'erario rispetto a quelle irregolarità non comportanti pregiudizio alcuno. Gli emendamenti Frosio Roncalli 29, 32, 33, 34, 36, 37 e 38 si intendono decaduti per assenza del proponente. In ordine all'emendamento Pastore 31, cui il relatore si dichiara contrario ritenendo che si tratti di una omissione di pagamento da sanzionarsi necessariamente, il proponente specifica come si tratti dell'unico caso nel provvedimento all'esame in cui la sanzione non appaia graduabile, senza che sia dato ravvisarne il motivo; posto in votazione, l'emendamento viene indi respinto.

Risultando così esaurito l'esame degli emendamenti, e rinviando il senatore Andrea PASTORE, per la propria dichiarazione di voto, alle valutazioni generali contenute nella dichiarazione espressa nella seduta di ieri sullo schema di decreto — base in materia sanzionatorio, il presidente Salvatore BIASCO pone in votazione la proposta di parere del relatore (si veda l'allegato 2) che, non avendo ricevuto modifiche nel corso della discussione, risulta così formulata:

«La Commissione parlamentare consultiva in materia di riforma fiscale ai sensi della legge 23 dicembre 1996, n. 662,

esaminato lo 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, in attuazione dell'articolo 3, comma 133, lettera q) di delega,

considerato che il provvedimento, nel rispetto della delega, unifica la normativa in materia di sanzioni relative alle imposte dirette e sul valore aggiunto, eliminando la frammentazione che caratterizza il sistema sanzionatorio vigente.

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

1) *Violazioni formali.*

La revisione della disciplina delle sanzioni in materia di apparecchi misuratori previsti dalla legge 26 gennaio 1983, n. 18 (cd. registratori di cassa) ha comportato l'abrogazione della sanzione prevista per una serie di obblighi, stabiliti con decreto ministeriale, finalizzati all'effettiva e corretta emissione dello scontrino fiscale (es. in materia di manutenzione dell'apparecchio, di richiesta di tempestivo intervento di un tecnico riparatore e di adempimenti manuali sostitutivi indispensabili in caso di guasto e così via). Andrebbe valutata l'opportunità dell'abrogazione della sanzione per l'inosservanza degli adempimenti manuali sostitutivi.

2) *Sanzioni accessorie.*

Nell'articolo 12 sarebbe opportuno prevedere per le attività stagionali, con riferimento alla sanzione della chiusura dell'esercizio, una misura proporzionata al periodo dell'anno di effettivo svolgimento dell'attività.

3) *Abrogazioni.*

Andrebbe prevista, in conformità a quanto peraltro esposto nella relazione illustrativa dal provvedimento, l'abrogazione anche del comma 2 dell'articolo 97 del decreto del Presidente della Repubblica 602/73; escludere, invece, l'abrogazione del comma 8 dell'articolo 54 del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1993, n. 427, in quanto relativo a fattispecie penale. »

La Commissione approva.

La Commissione procede quindi all'esame del secondo schema di decreto in titolo, relativo alla revisione delle sanzioni amministrative in materia di tributi sugli affari, sulla produzione e sui consumi e di altri tributi indiretti in attuazione dell'articolo 3, comma 133, lett. q) della legge delega.

Il deputato Gaetano RABBITO, relatore, segnala di aver modificato la propria proposta di parere (si veda l'allegato 3) con riferimento al problema degli interessi moratori, per i quali ritiene eccessivamente elevata la misura del 7 per cento per semestre compiuto fissata in numerosi articoli del provvedimento. Pertanto, anche in relazione a quanto proposto negli emendamenti Frosio Roncalli 16, 17, 20, 23 e 24, (si veda l'allegato 3-bis), che a tale fine ritiene di poter considerare assorbiti nella propria proposta di parere, propone la seguente riformulazione del punto 3:

« 3) *Misura degli interessi moratori.*

La misura degli interessi moratori previsti per il tardivo pagamento delle varie imposte, fissata al 7 per cento per semestre compiuto appare eccessiva: sembra più equo stabilire la misura del saggio legale di interesse. »

Si passa quindi all'esame degli emendamenti (si veda allegato 3-bis) alla proposta di parere. L'emendamento Pastore 1, contrario il relatore, che ritiene preferibile la nuova formulazione dell'articolo 71 del decreto del Presidente della Repubblica n. 131/1986 rispetto a quella vigente, posto in votazione, viene respinto. L'emendamento Pastore 2, al cui riguardo il proponente segnala che la vigente sanzione è di recente adeguamento, per cui l'aumento di 20 volte previsto dallo schema di decreto è senz'altro eccessivo, contrario il relatore, viene respinto. Vengono altresì respinti gli emendamenti Pastore 3 e Pastore 7. In ordine all'emen-

damento Pastore 6, per il quale il relatore invita al ritiro ritenendolo ricompreso nel punto 5 della propria proposta di parere, il senatore Andrea Pastore propone di aggiungere al predetto punto le seguenti parole: « intendendosi come tali solo quelli aventi rilevanza fiscale ». Avendo il relatore osservato che tale interpretazione corrisponde implicitamente al tenore della disposizione, il proponente, stante tale precisazione, ritira l'emendamento in esame. Vengono quindi posti in votazione, con il parere contrario del relatore, e respinti gli emendamenti Pastore 7, 9, 10, 11 e 13, al cui riguardo il proponente precisa che si tratta di un ulteriore caso in cui si ravvisa una ingiustificata mancanza di gradualità nell'applicazione della sanzione. Su invito del relatore, che ne segnala la identità con il punto 6 della proposta di parere, l'emendamento Pastore 12 viene ritirato dal proponente. Risultando ritirati gli emendamenti Frosio Roncalli 4, 8, 14, 15, 18, 19, 21, 22, 25, 26, 27, 28, 29, 31, e 35 ed assorbiti nel parere del relatore gli emendamenti Frosio Roncalli 16, 17, 20, 23 e 24, viene posto in votazione, e respinto, l'emendamento Pastore 30. In ordine all'emendamento Pastore 32, il relatore esprime parere contrario ritenendo che una ripetuta richiesta di attribuzione — e non di mera duplicazione — del codice fiscale costituisce un fattore di possibile ostacolo all'attività degli uffici finanziari; posto in votazione, l'emendamento viene respinto. L'emendamento Pastore 33, quindi, viene ritirato. Viene quindi posto in votazione, e respinto, l'emendamento Pastore 34, del quale il proponente segnala la finalità di ridurre i possibili effetti dell'aumento della sanzione a carico dei pubblici ufficiali. L'emendamento Frosio Roncalli 36 si intende ritirato per mancanza del proponente.

Risultando così completato l'esame degli emendamenti, ed avendo il senatore Andrea PASTORE rinviato per la dichiarazione di voto a quanto espresso nella seduta di ieri sullo schema di decreto-base in materia di sanzioni, il presidente Sal-

vatore BIASCO pone in votazione la proposta di parere del relatore, che a seguito delle modifiche apportatevi nel corso della seduta, risulta così formulata:

« La Commissione parlamentare consultiva in materia di riforma fiscale ai sensi della legge 23 dicembre 1996, n. 662;

esaminato il decreto legislativo recante revisione delle sanzioni amministrative in materia di tributi sugli affari, sulla produzione e sui consumi e di altri tributi indiretti, in attuazione dell'articolo 3, comma 133, lettera q) della legge 23/12/1996 n. 662;

Premesso che:

il provvedimento completa e chiude la revisione del sistema sanzionatorio tributario non penale disciplinando le sanzioni relative alle violazioni in materia di imposta di registro, sulle successioni e donazioni, sull'incremento di valore degli immobili, ipotecarie e catastali, di bollo, sulle assicurazioni private e contratti vitalizi, sugli spettacoli, di tasse sulle concessioni governative, sui contratti di borsa, di tributi doganali, di imposte sulla produzione e sui consumi, di tributi locali, sulle tasse di circolazione, sulle tasse automobilistiche e gli abbonamenti alle radioaudizioni e alla televisione, alle violazioni concernenti la legislazione sull'anagrafe tributaria e codice fiscale. Il tutto secondo principi fissati dalla delega e mediante modifiche ed integrazioni alle norme già contenute nelle relative leggi;

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

1) Scarsa chiarezza del contenuto di alcune norme.

Sembra utile valutare la riformulazione del testo degli articoli 1, comma 1°, lettera b) e 2), comma 1, lettera f), per migliorare la leggibilità delle norme (rispettivamente riguardanti l'omessa o tardiva richiesta di registrazione o presentazione della denuncia ai fini dell'imposta di registro e altre violazioni in materia d'imposta sulle successioni e donazioni).

2) Sanzioni riguardanti tributi dei quali è imminente l'abrogazione.

Occorre valutare l'opportunità di intervenire, come lo schema di decreto fa, sulla disciplina sanzionatoria di alcuni tributi, dei quali è prevista l'imminente abrogazione per effetto di altre disposizioni normative:

a) I.C.I.A.P. (articolo 13 dello schema), che sarà abolita con l'entra in vigore dell'I.R.A.P.;

b) Abbonamenti alle radioaudizioni (articolo 18 dello schema), dei quali il disegno di legge collegato alla finanziaria 1998 prevede l'abolizione;

c) Abbonamento alla televisione (articolo 19 dello schema), il cui allegato viene soppresso dal disegno di legge collegato alla finanziaria 1998.

3) Misura degli interessi moratori.

La misura degli interessi moratori previsti per il tardivo pagamento delle varie imposte, fissata al 7 per cento per semestre compiuto appare eccessiva: sembra più equo stabilire la misura del saggio legale di interesse.

4) Tributi locali.

L'articolo 15, in materia di sanzioni per il tributo speciale per il deposito in discarica per i rifiuti solidi, sembra aver abrogato la sanzione per l'omesso od insufficiente versamento del tributo: andrebbe verificato se ciò risponde ad una reale volontà di abolizione della disposizione o meno.

5) All'articolo 2, comma 3, lett. b), sembrerebbe utile una migliore formulazione della norma in ordine alla precisa-

zione di quali sono i documenti e le scritture cui la norma fa riferimento.

6) Sembra eccessiva la misura minima della sanzione di cui alla lett. b) dell'articolo 7. »

La Commissione approva.

Schema di decreto legislativo in materia di imposta sul reddito delle persone fisiche, imposta regionale sulle attività produttive e sulla finanza locale (esame ai sensi dell'articolo 3, commi da 143 a 149 e 151 della legge 23 dicembre 1996, n. 662).

Relatori: Solaroli, Targetti, Caddeo

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Stante l'imminenza della ripresa dei lavori presso l'Assemblea della Camera dei deputati, il presidente Salvatore Biasco propone che il testo scritto delle tre relazioni sul provvedimento venga depositato presso la Commissione (vedasi allegati A, B e C), al fine di consentire ai commissari di prenderne visione. Ritiene opportuno proporre altresì, consentendovi la Commissione, che nella seduta in cui avrà inizio la discussione generale dello schema di decreto i componenti la Commissione possano, prima di procedere ai rispettivi interventi, richiedere le necessarie delucidazioni e precisazioni ai relatori circa il contenuto delle relazioni medesime.

La seduta termina alle 14,50.

ALLEGATO 2

Proposta di parere del relatore allo 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, previsto dall'articolo 3, comma 133, lettera q), della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

Il provvedimento, nel rispetto della delega, unifica la normativa in materia di sanzioni relative alle imposte dirette e sul valore aggiunto eliminando la frammentazione che caratterizza il sistema sanzionatorio vigente.

La Commissione

esprime parere favorevole allo schema di decreto legislativo con le seguenti osservazioni:

4) *Violazioni formali*

La revisione della disciplina delle sanzioni in materia di apparecchi misuratori previsti dalla legge 26 gennaio 1983, n. 18 (cd. registratori di cassa) ha comportato l'abrogazione della sanzione prevista per una serie di obblighi, stabiliti con decreto ministeriale, finalizzati all'effettiva e corretta emissione dello scontrino fiscale (es. in materia di manutenzione dell'apparecchio, di richiesta di tempestivo intervento di un tecnico riparatore e di adempimenti manuali sostitutivi indispensabili in caso

di guasto e così via). Andrebbe valutata l'opportunità dell'abrogazione della sanzione per l'inosservanza degli adempimenti manuali sostitutivi.

5) *Sanzioni accessorie.*

Nell'articolo 12 sarebbe opportuno prevedere per le attività stagionali, con riferimento alla sanzione della chiusura dell'esercizio, una misura proporzionata al periodo dell'anno di effettivo svolgimento dell'attività.

6) *Abrogazioni.*

Prevedere, in conformità a quanto peraltro esposto nella relazione illustrativa al provvedimento, l'abrogazione anche del comma 2 dell'articolo 97 del decreto del Presidente della Repubblica 602/73; escludere, invece, l'abrogazione del comma 8 dell'articolo 54 del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1993, n. 427, in quanto relativo a fattispecie penale.

ALLEGATO 2-bis

Emendamenti al parere del relatore 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, in attuazione dell'articolo 3, comma 133, lettera Q) della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

Nell'articolo 1, comma 1, dello schema di decreto, è eccessiva la sanzione fissata nel minimo a lire 500.000, in riferimento alla possibilità che le imposte dovute siano minime ovvero nel caso in cui non siano dovute imposte

1.

Pastore, Armani, Berruti, Conte, d'Alì, Biasco F.S., Bosello, Pace, Pedrizzi.

All'articolo 1, comma 1, sostituire le parole: "lire cinquecentomila" con le seguenti: "lire centomila".

2.

Frosio Roncalli.

Nell'articolo 1, comma 2, dello schema di decreto, sarebbe opportuno distinguere tra errore che determina un versamento inferiore al dovuto ed errore solo di esposizione del calcolo, cui faccia riscontro il versamento del dovuto.

3.

Pastore, Armani, Berruti, Conte, d'Alì, Biasco F.S., Bosello, Pace, Pedrizzi.

Nell'articolo 2, comma 1, dello schema di decreto si fa una certa confusione tra omesso versamento e omessa presentazione della dichiarazione del sostituto di imposta: dalla disposizione così com'è si potrebbe ricavare la seguente interpreta-

zione: l'omissione della dichiarazione è sanzionata solo se vi è stata una evasione nel versamento delle ritenute; se tale è la volontà del legislatore, occorre formulare meglio la norma, che comunque è contraddetta dal disposto del comma 3, che va abolito; la relazione non è chiara sul punto; occorre pertanto escludere la sanzione per omessa dichiarazione in caso di effettivo versamento del dovuto; è opportuno ridurre i minimi edittali.

4.

Pastore, Armani, Berruti, Conte, d'Alì, Biasco F.S., Bosello, Pace, Pedrizzi.

All'articolo 2, comma 1, 2 e 3, sostituire le parole: "lire cinquecentomila" con le seguenti: "lire centomila".

5.

Frosio Roncalli.

All'articolo 2, comma 4, sostituire le parole: "lire centomila" con le seguenti: "lire cinquantamila".

6.

Frosio Roncalli.

La sanzione prevista nell'articolo 3 è eccessiva, completamente sganciata dalla gravità dell'omessa denuncia di variazione e quindi dal danno che ne può derivare all'erario, in considerazione che spesso i redditi sono di modesta entità; sembre-

rebbe inoltre che non vi sia alcuna possibilità di rimettersi nei termini, come invece stabilito in linea generale dall'articolo 13 dello schema di decreto "base" in materia di sanzioni

7.

Pastore, Armani, Berruti, Conte,
d'Alì, Biasco F.S., Bosello,
Pace, Pedrizzi.

All'articolo 3, comma 1, sostituire le parole: « lire cinquecentomila » con le seguenti: « lire centomila ».

8.

Frosio Roncalli.

Nell'articolo 4 dello schema di decreto, va precisato che la dichiarazione incompleta va equiparata a quella infedele solo se ricorrono i presupposti di cui al comma 2 dell'articolo 1.

9.

Pastore, Armani, Berruti, Conte,
d'Alì, Biasco F.S., Bosello,
Pace, Pedrizzi.

All'articolo 5, comma 1 e 3 sostituire le parole: « lire cinquecentomila » con le seguenti: « lire centomila ».

10.

Frosio Roncalli.

All'articolo 5, comma 6 sostituire le parole: « lire un milione » con le seguenti: « lire duecentomila ».

11.

Frosio Roncalli.

Nell'articolo 6, commi 1 e 2 dello schema di decreto, la sanzione andrebbe commisurata non all'imponibile ma all'imposta relativa.

12.

Pastore, Armani, Berruti, Conte,
d'Alì, Biasco F.S., Bosello,
Pace, Pedrizzi.

All'articolo 6, comma 4, sostituire le parole: « lire un milione » con le seguenti: « lire duecentomila ».

13.

Frosio Roncalli.

Nell'articolo 6, comma 8, lett. A) e b), va esclusa la punibilità se l'imposta risulti comunque pagata.

14.

Pastore, Armani, Berruti, Conte,
d'Alì, Biasco F.S., Bosello,
Pace, Pedrizzi.

All'articolo 6, comma 8, sostituire le parole: « lire cinquecentomila » con le seguenti: « lire centomila ».

15.

Frosio Roncalli.

Nell'articolo 8, comma 1, del provvedimento, l'equiparazione della fattispecie del mancato utilizzo di modelli ministeriali con quelle successive non è giustificata; dovrebbe essere stabilito che il mancato utilizzo del modello sia sanzionabile solo se dà luogo a difficoltà per il fisco.

16.

Pastore, Armani, Berruti, Conte,
d'Alì, Biasco F.S., Bosello,
Pace, Pedrizzi.

All'articolo 8, comma 1, sostituire le parole: « lire cinquecentomila » con le seguenti: « lire centomila ».

17.

Frosio Roncalli.

All'articolo 8, comma 3, sostituire le parole: « lire un milione » con le seguenti: « lire duecentomila ».

18.

Frosio Roncalli.

Nell'articolo 9, comma 1, l'espressione « tenere scritture contabili » può essere interpretata in due modi profondamente diversi: sia cioè come indisponibilità originaria delle scritture sia come irregolarità nella tenuta delle scritture stesse; se si accedesse a questa seconda interpretazione (come confermato dal comma 3), ne discenderebbe una sanzionabilità non collegata alla gravità della violazione, che potrebbe essere anche di minima entità o addirittura non influente sul piano fiscale; il comma 3 conferma questo dubbio allorchè non stabilisce la non punibilità delle ipotesi previste (scarsa rilevanza) ma prevede la riduzione della pena minima edittale (cioè lire 1.000.000), pena certamente non di scarsa entità.

19.

Pastore, Armani, Berruti, Conte, d'Alì, Biasco F.S., Bosello, Pace, Pedrizzi.

All'articolo 9, comma 1, sostituire le parole: « lire due milioni » con le seguenti: « lire trecentomila ».

20.

Frosio Roncalli.

All'articolo 9, comma 4, sostituire le parole: « lire cinquecentomila » con le seguenti: « lire centomila ».

21.

Frosio Roncalli.

All'articolo 9, comma 5, sostituire le parole: « lire quattro milioni » con le seguenti: « lire cinquecentomila ».

22.

Frosio Roncalli.

All'articolo 10, comma 1, dello schema di decreto, appare esorbitante la sanzione; nessuna rilevanza viene poi attribuita alla pericolosità del comportamento omissivo o non veritiero.

23.

Pastore, Armani, Berruti, Conte, d'Alì, Biasco F.S., Bosello, Pace, Pedrizzi.

All'articolo 10, comma 1, sostituire le parole: « lire quattro milioni » con le seguenti: « lire cinquecentomila ».

24.

Frosio Roncalli.

Anche nell'ipotesi prevista dall'articolo 11, comma 1, del provvedimento, fa difetto ogni riferimento al danno per il fisco.

25.

Pastore, Armani, Berruti, Conte, d'Alì, Biasco F.S., Bosello, Pace, Pedrizzi.

All'articolo 11, commi 1 e 7, sostituire le parole: « lire cinquecentomila » con le seguenti: « lire centomila ».

26.

Frosio Roncalli.

All'articolo 11, comma 4, sostituire le parole: « lire un milione » con le seguenti: « lire duecentomila ».

27.

Frosio Roncalli.

All'articolo 11, comma 5, sostituire le parole: « lire due milioni » con le seguenti: « lire trecentomila ».

28.

Frosio Roncalli.

All'articolo 11, sopprimere il comma 6.

29.

Frosio Roncalli.

All'articolo 11, comma 6, sostituire le parole: « da lire centomila a lire due milioni » con le seguenti: « da lire ventimila a lire duecentomila ».

30.

Frosio Roncalli.

Nell'articolo 13, comma 1 e articolo 14, dello schema di decreto, la sanzione non è graduata, come è stabilito in via generale dal decreto sulle sanzioni non penali; nessuna riduzione viene prevista se il ritardo è di minima entità.

31.

Pastore, Armani, Berruti, Conte, d'Alì, Biasco F.S., Bosello, Pace, Pedrizzi.

All'articolo 13, comma 1 sostituire le parole: « pari al trenta per cento dell'importo non versato » con le seguenti: « pari al cinque per cento dell'importo non versato per ogni mese di ritardo con un massimo del trenta per cento ».

32.

Frosio Roncalli.

All'articolo 13, comma 1 sostituire le parole: « pari al trenta per cento dell'importo non versato » con le seguenti: « pari al dieci per cento dell'importo non versato per ogni mese di ritardo con un massimo del trenta per cento ».

33.

Frosio Roncalli.

All'articolo 15, comma 1 sostituire le parole: « versamenti diretti » con le seguenti: « versamenti spontanei ».

34.

Frosio Roncalli.

All'articolo 15, comma 1 sostituire le parole: « da lire duecentomila a lire un milione » con le seguenti: « da lire cinquanta mila a lire cinquecento mila ».

35.

Frosio Roncalli.

All'articolo 15, sostituire il comma 2 con il seguente:

« 2. I soggetti abilitati alla riscossione spontanea sono tenuti a comunicare l'infrazione all'ufficio o all'ente impositore ».

36.

Frosio Roncalli.

All'articolo 16, comma 2, lettera f), sostituire le parole: « i commi, primo, terzo, quarto e quinto » con le seguenti: « i primi cinque commi ».

37.

Frosio Roncalli.

All'articolo 16, dopo il comma 2 inserire il seguente:

2-bis. Il secondo comma dell'articolo 97 del Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, è sostituito dal seguente:

« 2. Del mancato pagamento, decorso il termine di novanta giorni dalla scadenza della rata ovvero entro i novanta giorni dalla data di notifica della cartella di pagamento se successiva alla scadenza della rata, il concessionario della riscossione deve dare, entro i successivi sessanta giorni, comunicazione del mancato pagamento all'ente impositore ».

38.

Frosio Roncalli.

ALLEGATO 3

Proposta di parere del relatore allo schema di decreto legislativo recante revisione delle sanzioni amministrative in materia di tributi sugli affari, sulla produzione e sui consumi e di altri tributi indiretti, previsto dall'articolo 3, comma 133, lettera q) della legge 23 dicembre 1996 n. 662.

La Commissione premesso che:

Il provvedimento completa e chiude la revisione del sistema sanzionatorio tributario non penale disciplinando le sanzioni relative alle violazioni in materia di imposta di registro, sulle successioni e donazioni, sull'incremento di valore degli immobili, ipotecarie e catastali, di bollo, sulle assicurazioni private e contratti vitalizi, sugli spettacoli, di tasse sulle concessioni governative, sui contratti di borsa, di tributi doganali, di imposte sulla produzione e sui consumi, di tributi locali, sulle tasse di circolazione, sulle tasse automobilistiche e gli abbonamenti alle radioaudizioni e alla televisione, alle violazioni concernenti la legislazione sull'anagrafe tributaria e codice fiscale. Il tutto secondo principi fissati dalla delega e mediante modifiche ed integrazioni alle norme già contenute nelle relative leggi.

esprime parere favorevole

con le seguenti osservazioni:

- 1) *Scarsa chiarezza del contenuto di alcune norme.*

Sembra utile valutare la riformulazione del testo degli articoli 1, comma 1°, lettera b) e 2), comma 1, lettera f), per migliorare la leggibilità delle norme (rispettivamente riguardanti l'omessa o tardiva richiesta di registrazione o presentazione della denuncia ai fini dell'imposta di registro e altre violazioni in materia d'imposta sulle successioni e donazioni).

- 2) *Sanzioni riguardanti tributi dei quali è imminente l'abrogazione.*

Occorre valutare l'opportunità di intervenire, come lo schema di decreto fa, sulla

disciplina sanzionatoria di alcuni tributi, dei quali è prevista l'imminente abrogazione per effetto di altre disposizioni normative:

I.C.I.A.P. (articolo 13 dello schema), che sarà abolita con l'entrata in vigore dell'I.R.A.P.;

Abbonamenti alle radioaudizioni (articolo 18 dello schema), dei quali il disegno di legge collegato alla finanziaria 1998 prevede l'abolizione;

Abbonamento alla televisione (articolo 19 dello schema), il cui allegato viene soppresso dal disegno di legge collegato alla finanziaria 1998.

- 3) *Imposta comunale sugli immobili.*

La misura degli interessi moratori previsti per il tardivo pagamento dell'imposta appare eccessivo (7 per cento a semestre compiuto): sembra più equo stabilire la misura del saggio legale.

- 4) *Tributi locali.*

L'articolo 15, in materia di sanzioni per il tributo speciale per il deposito in discarica per i rifiuti solidi, sembra aver abrogato la sanzione per l'omesso od insufficiente versamento del tributo: andrebbe verificato se ciò risponde ad una reale volontà di abolizione della disposizione o meno.

5) All'articolo 2, comma 3, lett. b), sembrerebbe utile una migliore formulazione della norma in ordine alla precisazione di quali sono i documenti e le scritture cui la norma fa riferimento.

6) Sembra eccessiva la misura minima della sanzione di cui alla lett. b) dell'articolo 7.

ALLEGATO 3-bis

Emendamenti al parere del relatore sullo schema di decreto legislativo recante revisione delle sanzioni amministrative in materia di tributi sugli affari, sulla produzione e sui consumi e di altri tributi indiretti, in attuazione dell'articolo 3, comma 133, lettera Q) della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

All'articolo 1, comma 1, lettera c) dello schema di decreto l'aumento del minimo non sembra giustificato.

1.

Pastore, Armani, Berruti, Conte, d'Alì, Biasco F.S., Pace, Pedrizzi.

Nell'articolo 1, comma 1, lettera e), dello schema di decreto, è eccessivo l'aumento delle sanzioni (da L. 50/200mila a L. 1/10 milioni).

Ad es. l'articolo 68 ivi richiamato contiene previsioni di lieve entità; lo stesso dicasi per l'ipotesi dell'omessa presentazione che passa da L. 50/200mila a 2/10milioni.

Il comma 4 è superfluo; le procedure sono già fissate dalla legge.

2.

Pastore, Armani, Berruti, Conte, d'Alì, Biasco F.S., Pace, Pedrizzi.

Nell'articolo 2, comma 2, lettera d) dello schema di decreto, risulta eccessiva la sanzione per la mancata presentazione se l'imposta non è dovuta.

3.

Pastore, Armani, Berruti, Conte, d'Alì, Biasco F.S., Pace, Pedrizzi.

All'articolo 2, ove ricorrono, sostituire le parole: « da lire cinquecentomila » con le seguenti: « da lire centomila ».

4.

Frosio Roncalli.

Nell'articolo 2, lettera e, comma 3, dello schema di decreto, è generica la fattispecie ed eccessiva la sanzione se non si determina un danno per l'erario.

5.

Pastore, Armani, Berruti, Conte, d'Alì, Biasco F.S., Pace, Pedrizzi.

Nell'articolo 2, lettera f, comma 3, lettera b) dello schema di decreto, occorre precisare che i documenti e scritture, ancorchè non obbligatori, devono comunque avere rilevanza fiscale.

6.

Pastore, Armani, Berruti, Conte, d'Alì, Biasco F.S., Pace, Pedrizzi.

Nell'articolo 3, lettera a), comma 4, dello schema di decreto la sanzione appare eccessiva ed è slegata all'imposta non pagata si sovrappone l'ipotesi del comma 2.

7.

Pastore, Armani, Berruti, Conte, d'Alì, Biasco F.S., Pace, Pedrizzi.

All'articolo 3, ove ricorrono, sostituire le parole: « da lire cinquecentomila » con le seguenti: « da lire centomila ».

8.

Frosio Roncalli.

Nell'articolo 3, lettera a), comma 5, dello schema di decreto vi è un eccessivo aumento della sanzione rispetto alla precedente: da L. 120/600mila a L. 1.000.000/10.000.000, considerata la genericità delle fattispecie, peraltro di dubbia interpretazione

9.

Pastore, Armani, Berruti, Conte, d'Alì, Biasco F.S., Pace, Pedrizzi.

Nell'articolo 4, comma 1, lettera a), dello schema di decreto, non è previsto il ritardo; occorrerebbe poi precisare che la sanzione va commisurata all'imposta non versata.

10.

Pastore, Armani, Berruti, Conte, d'Alì, Biasco F.S., Pace, Pedrizzi.

Nell'articolo 4, comma 1, lettera a), dello schema di decreto la sanzione aumenta in modo eccessivo, da L. 60/600mila a L. 200mila/4milioni.

11.

Pastore, Armani, Berruti, Conte, d'Alì, Biasco F.S., Pace, Pedrizzi.

Nell'articolo 7, lettera b) comma 1, lettera a), dello schema di decreto la sanzione, stante l'applicazione per ogni biglietto venduto, assume dimensioni esorbitanti.

12.

Pastore, Armani, Berruti, Conte, d'Alì, Biasco F.S., Pace, Pedrizzi.

Nell'articolo 11, lettera a), comma 2, dello schema di decreto non c'è gradualità nell'applicazione della sanzione.

13.

Pastore, Armani, Berruti, Conte, d'Alì, Biasco F.S., Pace, Pedrizzi.

All'articolo 11, ove ricorrono, sostituire le parole: « da lire centomila a lire un milione » con le parole seguenti: « da lire cinquantamila a lire duecentomila ».

14.

Frosio Roncalli.

All'articolo 12, ove ricorrono sostituire le parole: « con un minimo di lire centomila » con le parole seguenti: « con un minimo di lire cinquantamila ».

15.

Frosio Roncalli.

All'articolo 12, comma 1, lettera a), sostituire le parole: « nella misura del sette per cento per ogni semestre compiuto » con le seguenti: « nella misura annua pari al tasso ufficiale di sconto aumentato di due punti percentuali ».

16.

Frosio Roncalli.

All'articolo 12, comma 1, lettera c), sostituire le parole: « in ragione del sette per cento per ogni semestre compiuto » con le seguenti: « nella misura annua pari al tasso ufficiale di sconto aumento di due punti percentuali ».

17.

Frosio Roncalli.

All'articolo 12, ove ricorrono sostituire le parole: « da lire centomila a lire cinquecentomila » con le parole: « da lire cinquantamila a lire duecentomila ».

18.

Frosio Roncalli.

All'articolo 12, ove ricorrono sostituire le parole: « da lire cinquantamila a lire cinquecentomila » con le seguenti: « da lire cinquantamila a lire duecentomila ».

19.

Frosio Roncalli.

All'articolo 12, comma 1, lettera d), sostituire le parole: « nella misura annua del sette per cento semestrale » con le seguenti: « nella misura annua pari al tasso ufficiale di sconto aumentato di due punti percentuali ».

20.

Frosio Roncalli.

All'articolo 14, ove ricorrono sostituire le parole: « con un minimo di lire centomila » con le seguenti: « con un minimo di lire cinquantamila ».

21.

Frosio Roncalli.

All'articolo 14, ove ricorrono sostituire le parole: « da lire centomila a lire cinquecentomila » con le seguenti: « da lire cinquantamila a lire duecentomila ».

22.

Frosio Roncalli.

All'articolo 14, ove ricorrono sostituire le parole: « nella misura del sette per cento per ogni semestre compiuto » con le seguenti: « nella misura del 2,5 per cento semestrale prevista per i tributi erariali dal comma 141, dell'articolo 3 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 ».

23.

Frosio Roncalli.

All'articolo 14, ove ricorrono sostituire le parole: « nella misura del sette per cento per ogni semestre compiuto » con le seguenti: « nella misura annua pari al

tasso ufficiale di sconto aumentato di due punti percentuali »,

24.

Frosio Roncalli.

All'articolo 17, ove ricorrono sostituire le parole: « in lire 200.000 e nel massimo in lire un milione » con le seguenti: « in lire centomila e nel massimo in lire cinquecentomila ».

25.

Frosio Roncalli.

All'articolo 17, ove ricorrono sostituire le parole: « in lire 100.000 e nel massimo in lire 500.000 » con le seguenti: « in lire cinquantamila e nel massimo in lire duecentomila ».

26.

Frosio Roncalli.

All'articolo 18, ove ricorrono sostituire le parole: « da lire centomila a lire cinquecentomila » con le seguenti: « da lire cinquantamila a lire duecentomila ».

27.

Frosio Roncalli.

All'articolo 19, ove ricorrono sostituire le parole: « da lire duecentomila a lire un milione » con le parole seguenti: « da lire centomila a lire cinquecentomila ».

28.

Frosio Roncalli.

All'articolo 19, ove ricorrono sostituire le parole: « da lire centomila a lire cinquecentomila » con le seguenti: « da lire cinquantamila a lire duecentomila ».

29.

Frosio Roncalli.

All'articolo 20, lettera a), comma 1 dello schema di decreto, è prevista un'unica sanzione, peraltro eccessiva, per diverse fattispecie di diversa gravità.

30.

Pastore, Armani, Berruti, Conte, d'Alì, Biasco F.S., Pace, Pedrizzi.

All'articolo 20, ove ricorrono sostituire le parole: « da lire 200.000 a lire 4.000.000 » con le seguenti: « da lire centomila a lire due milioni ».

31.

Frosio Roncalli.

All'articolo 20, lettera a), comma 1, lettera a) dello schema di decreto, sarebbe da escludere la punibilità; in quanto il richiedere più volte il codice fiscale non determina danno per l'erario.

32.

Pastore, Armani, Berruti, Conte, d'Alì, Biasco F.S., Pace, Pedrizzi.

All'articolo 20, lettera a), comma 1, lettera e), dello schema di decreto, l'obbligo è esaurito; si potrebbe inserire in una disposizione transitoria.

33.

Pastore, Armani, Berruti, Conte, d'Alì, Biasco F.S., Pace, Pedrizzi.

All'articolo 20, lettera a) comma 1, lettera f), dello schema di decreto, la fattispecie è indeterminata e la sanzione è eccessiva, passando da L.20/100mila a L.200mila/4milioni

34.

Pastore, Armani, Berruti, Conte, d'Alì, Biasco F.S., Pace, Pedrizzi.

All'articolo 20, ove ricorrono sostituire le parole: « da lire 400.000 a lire 10.000.000 » con le seguenti: « da lire duecentomila a lire cinquemilioni ».

35.

Frosio Roncalli.

All'articolo 20, dopo il comma 1, aggiungere il seguente:

« 1-bis. All'articolo 6 del Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605, concernente gli atti nei quali deve essere indicato il numero del codice fiscale, le parole da: « distinte e bollettini di conto corrente postale » sino a: « relativamente ai singoli soggetti deleganti »; sono sostituite dalle seguenti: « deleghe, distinte, modelli di pagamento e bollettini di conto corrente postale purché richiesto normativamente ».

36.

Frosio Roncalli.

ALLEGATO A

Relazione del deputato Ferdinando Targetti, relatore per il titolo I (IRAP) dello schema di decreto legislativo in materia di imposta sul reddito delle persone fisiche, imposta regionale sulle attività produttive e sulla finanza locale. In attuazione dell'articolo 3, commi da 143 a 149 e 151 della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

Premessa

Il presente decreto legislativo, che dà attuazione a deleghe contenute nel collegato alla finanziaria per il 1997 (legge n. 662 del 23 dicembre 1996), concerne l'istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, la modifica dell'IRPEF e il riordino della tassazione locale. Queste materie, unitamente alla revisione delle imposte sul reddito di impresa (oggetto di altro decreto legislativo) rappresentano il cuore del processo di riforma fiscale avviato dal Governo.

Con questo provvedimento: si attua un significativo decentramento del prelievo dallo Stato alle regioni e agli enti locali; si attua una drastica semplificazione del sistema tributario e contributivo; si rivede in profondità la tassazione sulle imprese con finalità produttivistiche. Il tutto perseguendo, attraverso il sistema di modifica delle aliquote IRPEF, finalizzata a compensare gli effetti di gettito e redistributivi connessi all'introduzione dell'IRAP, e il sistema delle detrazioni, finalità perequative tra nuclei famigliari, infatti la perdita di progressività delle aliquote IRPEF, derivante dall'abolizione del primo e dell'ultimo scaglione, viene bilanciata dalla scattatura delle detrazioni in funzione inversa rispetto al reddito.

La riforma è disegnata con il vincolo di mantenere parità di gettito, l'invarianza della pressione fiscale complessiva e la parità delle risorse finanziarie disponibili ai diversi livelli di governo.

La riforma connessa all'istituzione dell'Irap**Premessa: basi teoriche, esperienze estere e dibattito italiano.**

La logica di questo tipo di imposta risiede nella tassazione del valore aggiunto. Le giustificazioni teoriche della tassazione del valore aggiunto si ritrovano nella letteratura dagli anni '20 ad oggi (Adams 1921, Colm 1939, Studenski 1940, Saraceno 1945, Di Majo 1986, Pola, Gallo, Visco in questi ultimi dieci anni). La logica può essere così espressa «... occorre riconoscere, accanto alla tradizionale capacità contributiva associata alla remunerazione del «businessman» anche una autonoma capacità contributiva associata al «business», come organizzazione complessa che svolge attività di impresa... Una capacità contributiva autonoma «reale», separata dalla capacità contributiva «personale» propria dei singoli individui, in qualità di proprietari (imposta sul patrimonio), di percettori di reddito (imposte sul reddito) o di consumatori (imposte sul consumo)» (Studenski 1940).

La logica di questa imposta può trovare un fondamento teorico nell'idea che l'impresa ottenga dal settore pubblico delle economie esterne che essa contribuisce a ripagare attraverso un'imposta sulla produzione (si ricorda infatti che mentre l'IVA è un'imposta sui consumi, l'IRAP è un'imposta sulla produzione pur riferendosi entrambe, ma con diversa modalità di calcolo, al valore aggiunto). In altre parole si può pensare al settore pubblico come ad un fattore di produzione.

Lo schema allegato alla relazione chiarisce questo concetto. Nel riquadro 1 abbiamo il Prodotto lordo meno i mezzi di produzione intermedi. Questa differenza determina il prodotto netto, riquadro 2, che è la base imponibile dell'IRAP, d'ora in poi BII. Il Prodotto netto è ottenuto con il concorso dei fattori produttivi interni, riquadro 3, ed esterni, riquadro 4. I fattori produttivi interni sono dati dal lavoro, dal capitale di prestito e dal capitale di rischio. L'economia esterna è data dai servizi statali del territorio e della salute delle persone. Il prodotto netto una volta venduto si trasforma in valore aggiunto, riquadro 5, cioè in reddito che affluisce ai percettori di reddito. I fattori produttivi interni, riquadro 6, ottengono rispettivamente reddito lordo da lavoro (salario diretto ed indiretto e reddito da lavoro autonomo), interessi e utile d'impresa prima delle imposte sul reddito. Il reddito percepito da questi fattori produttivi incorpora il reddito del fattore economie esterne, riquadro 7. L'IRAP è la remunerazione di questo fattore che viene ottenuta sottraendo ai vari fattori produttivi interni una parte del loro reddito. Questo è il motivo per cui l'IRAP è indeducibile dalle imposte personali (IRPEF e IRPEG).

Una imposta sulle attività produttive, come l'IRAP, che nella letteratura inglese è chiamata business tax, non solo è stata discussa in letteratura, ma ha anche trovato applicazione concreta. L'esperienza estera mostra che l'imposta sulle attività produttive viene generalmente utilizzata da livelli intermedi di governo. A volte a livello di stato in paesi federali come gli Stati Uniti, ad esempio nel Michigan (Single Business Tax) e nel New Hampshire (Business Enterprise Tax), inoltre anche in Australia stanno studiando un'imposta di questo genere per finanziare gli stati; a volte a livello di comuni in stati unitari come in Francia (la Tax Professionnelle) o in stati federali come in Germania (la Gewerbesteuer) e in Canada (Business tax). Bisogna peraltro riconoscere che per i casi europei quelle imposte non hanno la larghezza della base im-

nibile dell'IRAP, né il gettito che questa imposta è chiamata ad offrire. Questi paesi stanno studiando un'ampiamiento e una razionalizzazione dei loro tributi. La legislazione che ci apprestiamo a varare è molto più organica e innovativa rispetto alla legislazione estera.

In Italia il dibattito specialistico su questa imposta si è intrecciato con quello del Federalismo fiscale. Il Rapporto della Commissione del prof. Franco Gallo, «Proposte per la razionalizzazione del Federalismo fiscale», arrivò alla conclusione che era necessario:

sostituire il finanziamento della sanità, basato su contributi e tassa della salute, con una nuova imposta;

dotare le regioni di un tributo proprio di rilevante importanza quantitativa, in modo da potenziare la loro autonomia finanziaria;

razionalizzare e semplificare il prelievo sulle imprese e sul lavoro, sostituendo ad una pluralità di tributi e contributi una sola imposta.

L'istituzione dell'IRAP (IPAR nel Rapporto) assolveva a questo scopo. Era un tributo idoneo alla bisogna a motivo: a. della elevata base imponibile, della possibilità quindi di applicare una sola aliquota o un ventaglio molto piccolo; b. della difficoltà di poterla eludere; c. della maggiore localizzabilità geografica della base imponibile produzione rispetto al reddito.

In alternativa all'IRAP come tributo regionale poteva essere considerato o una compartecipazione all'IRPEF o all'IVA. Con la legge che ci accingiamo a discutere una seppur piccola compartecipazione all'IRPEF è prevista con una aliquota, che come per quel che riguarda l'IRAP, sarà dal 2000 in parte determinabile dalle regioni stesse; in tal modo le regioni disporranno in futuro di due fonti importanti di entrate proprie e di strumenti in parte autonomi per la loro politica fiscale. Si è preferito invece non utilizzare l'IVA, strumento preferito da alcuni autori pur

importanti in questo dibattito, come Giarda e Vitaletti, io credo per un valido motivo. Se l'IVA è attribuita dallo stato alle regioni su semplice base pro-capite trarranno un vantaggio relativo le regioni nelle quali c'è maggiore evasione dell'IVA (che è il tributo più evaso) ed esse non saranno stimolate ad operarsi affinché i loro cittadini si comportino in modo fiscalmente corretto. Una diversa attribuzione è complessa dal punto di vista amministrativo.

La sostituzione di molte imposte con l'IRAP.

La norma in discussione ha come obiettivo primario quello della semplificazione e razionalizzazione del sistema tributario. Per questo scopo essa abolisce molti tributi che nel tempo si erano andati sommandosi e che hanno creato una situazione complessa e confusa, che presenta disparità e irrazionalità di trattamento. I tributi soppressi sono:

i contributi per il servizio sanitario nazionale (compresa la cosiddetta «tassa sulla salute») e altri prelievi contributivi minori;

l'ILOR, che gravava con una aliquota del 16% sull'utile di impresa;

l'imposta sul patrimonio netto delle imprese, che gravava con una aliquota del 7%;

la tassa di concessione governativa sulla partita IVA;

l'ICIAP, una imposta rozza che aveva come base imponibile i mq su cui veniva esercitata l'attività;

le tasse di concessione comunale.

Contestualmente viene introdotta la nuova imposta regionale sulle attività produttive (IRAP). In generale, la soppressione di una pluralità di prelievi con basi imponibili ristrette e aliquote differenziate e l'istituzione di un'unica nuova imposta, con base imponibile larga e aliquota

uniforme, comportano di per sé un miglioramento dell'efficienza economica del sistema, riducendo gli effetti distorsivi sulle scelte allocative degli operatori. D'altro canto, la scelta di allargare le basi imponibili e ridurre le aliquote è una caratteristica comune alle riforme fiscali realizzate nei principali paesi nel corso degli ultimi decenni.

Il vincolo al legislatore delegato è dato dall'invarianza di gettito complessivo. La relazione tecnica stima delle perdite di gettito per l'abolizione dei tributi sostituiti dall'IRAP che ammontano a:

CSN datori di lavoro privati	21.739
CSN lavoratori dipendenti e pensionati	5.770
Tassa sulla salute di chi è soggetto IRAP	9.575
Tassa salute non soggetti IRAP .	1.860
Contributi TBC ecc.	2.377
ILOR	19.000
Imposta patrimonio netto	7.000
Tassa concessione partita IVA	815
ICIAP e tasse concessioni comunali	2.500
TOTALE ...	70.636

A fronte di queste minori entrate si devono calcolare recuperi di gettito per il fatto che l'abolizione dei tributi anzidetti aumenta la base imponibile di IRPEF e IRPEG. La stima è di 18.372 md.

Il gettito da compensare con la nuova imposta regionale è quindi pari a 52.264 md. Le aliquote della nuova imposta data la sua base imponibile (d'ora in poi BII) sono state calcolate per ottenere questo gettito.

Le caratteristiche dell'imposta: base imponibile.

L'IRAP è un'imposta generale di tipo reale, che colpisce tutte le attività produt-

tive esercitate sul territorio regionale, sulla base del valore aggiunto. Essa grava sulle attività organizzate idonee a produrre un risultato valutabile economicamente. L'imposta è giustificata per i maggiori costi alle comunità locali derivanti dall'esercizio di dette attività. Attribuendo l'IRAP alle regioni si avvia un processo di decentramento fiscale, inteso anche a riallineare in capo ai medesimi centri decisionali la responsabilità della spesa con quella del prelievo.

L'Irap assoggetta a tassazione il valore della produzione netta (valore aggiunto), al netto degli ammortamenti, in capo ai soggetti che abitualmente producono beni o servizi, ancorchè non destinabili alla vendita, nel territorio regionale. Sono quindi soggetti passivi le società, gli enti e gli individui che esercitano attività d'impresa, compresi i produttori agricoli, gli esercenti arti e professioni, gli enti non commerciali, gli organi dello Stato e le amministrazioni pubbliche. La base imponibile della nuova imposta regionale è assai ampia e supera (escludendo le amministrazioni pubbliche) il milione di miliardi.

La base imponibile delle imprese commerciali a contabilità ordinaria (BII) è data dal valore della produzione (A) meno alcuni costi di produzione (B1). Lo schema seguente definisce il valore aggiunto sulla base dei dati del conto economico (art. 2425 del codice civile), rettificati per determinare il reddito imponibile.

A. Valore della produzione

ricavi vendite e prestazioni

variazione rimanenze semilavorati e prodotti finiti

incrementi immobilizzazioni per lavori interni

altri ricavi e proventi

B1. Costi di produzione deducibili

input: materie prime, sussidiarie, di consumo e di merci

servizi

godimento di beni di terzi

ammortamenti delle immobilizzazioni materiali e immateriali

variazione delle rimanenze degli *input*

oneri diversi di gestione

BASE IMPONIBILE IMPRESA PER IRAP

$$BII = A - B1$$

B2. Costo del lavoro (articolo 2425 c.c.)

salari e stipendi

oneri sociali

TFR

trattamento di quiescenza e simili

altri costi (contributi pagati ai dipendenti per pasti, prestazione sanitarie liberalità; non comprende vestiario, mensa aziendale, regali per festività, corsi di formazione, colonie ecc.)

MARGINE OPERATIVO LORDO

$$MOL = BII + B2$$

C. Oneri finanz. (int. pass.); D. Proventi finanz. (int. att.); E. Oneri straordinari F. Proventi straordinari

UTILE LORDO

$$UL = MOL - C + D - E = F$$

$$BII = UL + C - D + E - F + B2$$

La base imponibile per le banche è data dalla differenza tra la somma di interessi attivi, quote di fondi comuni, commissioni, plusvalenze crediti e la somma di interessi passivi, commissioni passive, perdite su crediti e ammortamenti.

Per le assicurazioni la base imponibile è data dalla differenza tra la somma di

premi e proventi di investimenti mobiliari e la somma di provvigioni, pagamento di sinistri, perdite su investimenti immobiliari, variazione delle riserve tecniche, obbligatorie e ammortamenti.

Per i professionisti la base imponibile è data dalla differenza tra i compensi e i costi sostenuti per l'esercizio dell'attività, compresi gli ammortamenti, ma esclusi gli interessi passivi e le spese per il personale dipendente.

Per i lavoratori autonomi la base imponibile è determinata dalla differenza tra l'ammontare dei corrispettivi e l'ammontare degli acquisti destinati alla produzione.

Per gli enti non commerciali la base imponibile è data dalle retribuzioni corrisposte al personale dipendente e i compensi per collaborazione coordinata e continuativa.

Nella determinazione della base imponibile non sono ammessi in deduzione i compensi erogati a terzi in esecuzione di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa. Sono invece ammessi in deduzione i contributi INAIL (è un'agevolazione ai settori con elevata pericolosità del lavoro) e il 50% delle spese relative ad apprendisti e personale assunto con contratto di formazione lavoro (è un'agevolazione all'assunzione di giovani).

Nei casi in cui il contribuente operi in diverse regioni la ripartizione della base imponibile avviene in proporzione al costo del personale addetto, con continuità, a stabilimenti, cantieri, uffici o basi fisse, operanti per un periodo di tempo non inferiore a tre mesi nel territorio di ciascuna regione. Per le aziende di credito si fa riferimento alla ripartizione regionale dei depositi bancari; per le assicurazioni alla ripartizione dei premi incassati; per le aziende agricole alla localizzazione del terreno.

Si invita il governo a tener conto delle seguenti osservazioni e anomalie per porvi rimedio:

I buoni pasto sono dentro BII, il costo della mensa non lo è.

L'interesse sul leasing è fuori dalla BII, l'interesse su un debito contratto per l'acquisto dello stesso macchinario non lo è.

Si ripercuote sulla BII la incertezza interpretativa dell'art. 2425 e della IV direttiva CEE sul significato di oneri e proventi « straordinari »: se essere evento eccezionale oppure estraneo all'attività caratteristica o all'attività normale.

Per imprese a basso contenuto di lavoro, soprattutto nei primi anni di attività, è possibile che la BII possa essere negativa; dovrebbe essere consentito di « spalmare » questo valore negativo su un certo numero di BII di esercizi successivi.

Per quel che riguarda la localizzazione su più regioni il periodo minimo di permanenza su una regione dei dipendenti previsto in tre mesi è forse troppo breve per la contabilità delle PMI, sicuramente lo è per i circhi viaggianti. In tali casi l'IRAP dovrebbe essere pagata dove la società ha la sede legale.

Si fa notare che se un'impresa, generalmente grande, che localizza gli impianti ad alta intensità di capitale nella regione A e gli uffici amministrativi, di ricerca ecc. ad alto contenuto di lavoro in una regione B, la distribuzione dell'IRAP tra regioni secondo il criterio del personale darà origine a sperequazioni.

Se un'impresa che produce con impianti ad alta intensità di lavoro localizza i suoi impianti all'estero e solo un piccolo « quartier generale » in Italia, si sottrarrà per gran parte al pagamento dell'IRAP. Si suggerisce di ripristinare la situazione dell'ILOR. Si potrebbe prevedere, nel caso di una stabile organizzazione all'estero, di imputare il valore aggiunto in base al bilancio e non al costo del personale.

Aliquote.

L'aliquota di base è fissata al 4, 25 per cento.

Trascorsi due esercizi, le regioni potranno esercitare la facoltà di maggiorarla

fino a un punto percentuale, e di differenziarla tra categorie di contribuenti e tra settori di attività.

Tale misura rappresenta, data la stima della base imponibile, l'aliquota di invarianza per il settore privato dell'economia. Essa, cioè, permette di ottenere il gettito necessario per compensare le mancate entrate dovute all'abolizione dei tributi e contributi prima citati (dovuti dalle imprese e dai lavoratori autonomi), al netto del recupero di gettito per IRPEF e IRPEG indotto dall'abolizione degli stessi prelievi.

Il mancato gettito dei contributi sanitari a carico dei lavoratori dipendenti e dei pensionati, nonché della tassa sulla salute versata dai contribuenti che non saranno assoggettati all'IRAP, troverà invece compensazione nella rimodulazione dell'IRPEF.

Per le amministrazioni pubbliche, rispondendo ad esigenze di semplicità amministrativa e in ossequio ai principi stabiliti dalla legge delega, sono state fissate aliquote eguali a quelle attualmente vigenti per i contributi sanitari. Questa scelta, che elimina l'esigenza di attuare complesse redistribuzioni compensative interne al comparto delle pubbliche amministrazioni, è senz'altro ragionevole nel periodo transitorio, ma non è giustificabile a regime. Sarà quindi necessario intervenire nuovamente in futuro su questa materia, prevedendo il riallineamento all'aliquota di base fissata per il settore privato e mettendo a punto le modalità con cui attuare la redistribuzione dei flussi finanziari tra lo Stato e le altre amministrazioni pubbliche e le regioni.

Siccome la riforma avrebbe comportato un aggravio fiscale per il settore agricolo e un beneficio per quello delle banche e assicurazioni sono state previste nella fase di transizione delle aliquote diverse per gli agricoltori, per i quali nei tre anni 1998/2000, sono previste aliquote del 3, 3,5 e del 4%, e per banche e assicurazioni, per le quali sono previste aliquote del 5, 4,75 e del 4,5%.

Entrata in vigore e acconto

La riforma entrerà in vigore nel 1998. Per quell'esercizio i contribuenti non saranno quindi tenuti al pagamento dei contributi e i tributi soppressi, ma solo dei saldi riferiti all'esercizio 1997. Nel 1998, contestualmente a quelli delle imposte dirette (a maggio e a novembre), verranno versati i primi acconti dell'IRAP, sulla base di un imponibile calcolato sulle risultanze del bilancio 1997. Le misure degli acconti sono fissate in modo da garantire la parità di gettito, in termini di cassa, in ciascun anno del triennio 1998-2000. Opportune disposizioni regolano i rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo in modo da garantire per ciascuno di essi l'invarianza delle risorse finanziarie, rispetto al vecchio regime. Ovviamente, se l'andamento del gettito dell'IRAP risultasse, già nel corso del 1998, difforme rispetto alle previsioni, si provvederà con decreti correttivi (come previsto dall'articolo 3, comma 144, lettera r) della legge 662 del 1996), a ritoccare la misura degli acconti e l'aliquota di base.

Per il primo acconto di imposta l'acconto da versare in due rate di pari importo è commisurato al 120% dell'imposta figurativa sul valore della produzione netta dell'anno precedente. Si invita il governo a precisare che se il contribuente prevede una base imponibile del 1998 inferiore a quella del 1997 è su quella su cui si basa la presunzione.

Decentramento fiscale

La riforma persegue l'obiettivo del decentramento fiscale con l'attribuzione alle regioni della gran parte dell'IRAP e di un'addizionale sull'IRPEF. Quest'ultima addizionale è prevista essere dello 0,5% nei primi due anni. Questa addizionale non comporta un aumento della pressione fiscale sui contribuenti perché della stessa misura sono ridotte le aliquote erariali. A regime ogni regione potrà aumentare questa aliquota fino all'1%.

Non tutto il gettito dell'IRAP confluirà alle regioni. Per i primi due anni una parte andrà allo stato per la gestione dell'imposta e per la compensazione della perdita della patrimoniale. Un'altra parte andrà ai comuni e alle provincie sotto forma di compartecipazione al gettito dell'imposta. Per i primi due anni questa imposta sarà commisurata al gettito che comuni e provincie perdono in seguito alla abolizione dei tributi soppressi dall'IRAP. Dal terzo anno queste compartecipazioni rispetto alla base imponibile dell'IRAP determineranno due aliquote di compartecipazione comunale e provinciale. L'aliquota di base dell'IRAP (oggi 4.25) sarà diminuita della somma di queste aliquote di compartecipazione. Sulla base di una legge regionale ogni comune potrà poi istituire una di addizionale di importo fino a 1,5 volte l'aliquota di compartecipazione.

Avremo quindi a regime cinque aliquote: l'aliquota di base dell'IRAP del 4,25%; l'addizionale IRPEF dello 0,5%, comune a tutte le regioni; un'ulteriore addizionale IRPEF fino ad un ulteriore 0,5% a discrezione regionale; le aliquote di compartecipazione comunale e provinciale all'IRAP (che vanno a deduzione dell'aliquota di base) che vanno definite sulla base dei trasferimenti passati; le aliquote addizionali all'IRAP a discrezione comunale fino ad 1,5 volte le aliquote di compartecipazione comunale.

Rispetto alla situazione vigente le risorse attribuite alle regioni aumentano. Al 1996 i contributi sanitari (compresa la cosiddetta «tassa sulla salute») ammontano a 51 mmd circa (comprendendo i contributi sanitari pagati dalle regioni stesse). Con l'entrata in vigore di questa legge la quota che è attribuita alle regioni è data dal gettito complessivo (che grava cioè sul settore privato e pubblico) dell'IRAP, che è di 66 mmd, a cui va sottratto circa 7,5 mmd (solo per due anni) che vanno allo stato e 2,5 mmd che vanno a provincie e comuni; a questa cifra vanno aggiunti 12 mmd di addizionale IRPEF. L'incremento è di 68-51, cioè 17 mmd.

A motivo della delega nei primi due anni le Regioni non potranno disporre di questo maggior gettito (la delega infatti dice che il decreto legislativo non deve comportare variazione delle risorse finanziarie per i diversi livelli di governo), che sarà però disponibile a partire dal 2000 quando saranno varate norme relative alla perequazione regionale e alla revisione del finanziamento della sanità. Da quella data le regioni disporranno di due fonti di gettito che potranno anche essere manovrate (operando sulle aliquote addizionali) secondo autonome scelte politiche ed economiche.

A differenza dei contributi sanitari, che gravano solamente sulle retribuzioni lorde del lavoro dipendente, le nuove imposte consentono di modulare la politica tributaria regionale sia sul complesso delle attività produttive della regione, sia sulle famiglie, entro margini di autonomia consistenti: un punto percentuale di aliquota IRAP equivale, a livello nazionale, a circa 12.000 miliardi di gettito dal settore privato; mezzo punto percentuale di addizionale IRPEF equivale a circa 4.600 miliardi. Si deve anche considerare la facoltà che avranno le regioni di determinare aliquote dell'IRAP differenziate per settori e tipologie di contribuenti. Questo assetto del finanziamento delle regioni potrà essere opportunamente modulato nel futuro, ampliando il gettito regionale secondo le esigenze che potranno derivare dal trasferimento di nuove funzioni, oggi di competenza dello stato.

Da ultimo va fatto rilevare che il decreto legislativo prevede che dal 2000 le regioni possano disciplinare le procedure applicative dell'IRAP e l'espletamento delle attività di liquidazione, accertamento e riscossione e il relativo contenzioso. Le regioni che non sono in grado di assolvere a tali compiti possono stipulare con il Ministero una convenzione affinché sia il Ministero a svolgere queste attività.

Il finanziamento della sanità

L'attuale sistema sanitario nazionale (SSN) italiano data dal 1980. Nel 1996 la

spesa complessiva ammonta a circa 100 mmd. Le disponibilità finanziarie complessive del SSN derivano da quattro fonti: 1. Contributi degli assistiti (contributi sanitari nazionali e tassa sulla salute); 2. Entrate dirette degli enti pubblici (ticket); 3. Fondo Sanitario Nazionale (FSN) a carico del bilancio pubblico; 4. Partite delle regioni a statuto speciale (un giroconto). Il FSN dispone di due fondi uno in conto capitale gestito dal Ministero del Bilancio; l'altro, detto FSN di parte corrente (FSN-PC), gestito dal ministero del Tesoro. Al nostro fine è quest'ultimo che ci interessa.

Il FSN- PC è annualmente distribuito tra le regioni secondo una delibera del CIPE su proposta del Ministero della Sanità, sentita la conferenza stato-regioni. I criteri di ripartizione sono un misto di ripartizione pro-capite e di ripartizione storica.

Ogni regione a statuto ordinario dispone quindi a tutt'oggi delle seguenti tre entrate: FSN, Contributi sanitari, Entrate dirette. Purtroppo dal 1992 in poi queste entrate non sono state sufficienti a coprire le spese, la cui dinamica è stata spesso fuori controllo; si è così creato ogni anno un disavanzo stabile. Solo recentemente tale disavanzo si è ridotto, ma non annullato (nel 1996 è circa il 3% del FSN, dopo essere stato mediamente più del 7% dal 1990 al 1994).

Va inoltre illustrato un altro punto. Nel 1970 (legge 281) fu costituito un fondo comune regionale in cui erano confluiti finanziamenti provenienti da altre leggi (sul trasporto regionale e per lo sviluppo regionale). Con la legge 549 del 1995, legge collegata alla Finanziaria per il 1996, si è stabilito che, a decorrere dal 1996, questo tipo di trasferimenti a favore delle regioni (che avevano raggiunto la cifra di 11.280 md) vengono a cessare. Alle regioni a statuto ordinario venne peraltro data, con quella legge, una compartecipazione all'accisa sulle benzine per autotrazione erogate al consumo nel territorio regionale, nella misura di 350 lire al litro, nonché l'intero ammontare dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione

(per un ammontare complessivo di 6.862 md). Con la stessa legge si istituì un Fondo perequativo (dotato della differenza tra le due cifre suddette e cioè di lire 4.418, ridotto l'anno successivo a 3.788 md) determinato inizialmente in modo da compensare ciascuna regione delle proprie minori entrate a motivo dei trasferimenti soppressi al netto delle accise di loro spettanza. È evidente che questo fondo perequa nel senso che distribuisce di più a quelle regioni che dalla compartecipazione regionale alle accise ottengono una minore copertura (rispetto alle regioni più ricche) dell'ammontare dei trasferimenti soppressi (ad esempio il Fondo Perequativo dai 3.788 md di dotazione ne dà 0 alla Lombardia e 880 alla Campania).

Con la riforma oggetto di discussione ogni regione a statuto ordinario verrà quindi a disporre di tre entrate: la dotazione propria del FSN; la ripartizione del FSN; le entrate dirette (ticket). La dotazione propria di ogni regione del FSN sarà data dall'addizionale IRPEF e dal 90% del gettito dell'IRAP al netto delle quote attribuite allo stato di cui si è detto più sopra. La ripartizione del FSN seguirà le procedure prima descritte (assegnazione attraverso il CIPE ecc.). Il disavanzo sarà coperto da un'integrazione quantificata dalla legge finanziaria. Non si prevedono quindi, né è questa la sede adatta, di trovare delle forme di eliminazione del piè di lista e dei connessi disavanzi.

L'obbligo di utilizzare il 90% dell'IRAP per la sanità è relativo solo ai primi due anni. Esso costituisce un mero accorgimento amministrativo, volto a consentire un passaggio agevole dal vecchio al nuovo sistema di finanziamento, senza modifiche nel livello di redistribuzione delle risorse oggi vigente (come richiesto dalla delega). Se in una regione il 90% dell'IRAP netta è superiore (o inferiore) a quanto prima otteneva dai contributi degli assistiti che vengono soppressi (contributi sanitari e tassa della salute) la differenza in meno (o in più) sarà compensata dai trasferimenti del FSN, che svolge quindi una prima funzione perequativa.

Rivolte a consentire un passaggio agevole dal vecchio al nuovo sistema sono anche le norme che stabiliscono il riversamento allo Stato delle eventuali eccedenze di risorse proprie di cui alcune regioni potrebbero trovarsi a godere, come pure il ristoro delle eventuali decurtazioni di cui altre potrebbero soffrire rispetto alla situazione precedente. Infatti per le regioni a statuto ordinario il 10% dell'IRAP al netto della compartecipazione di comuni e provincie può essere superiore al Fondo perequativo che individualmente esse percepiscono con la vecchia normativa. Si possono quindi determinare eccedenze positive e negative. Queste confluiranno dal 1998 in un fondo di compensazione interregionale che sostituirà il fondo perequativo che scomparirà a decorrere dal 1999.

Osservazioni sul federalismo fiscale e sul finanziamento della sanità

Va rilevato che con il sistema prospettato non vengono attribuite alle regioni risorse sufficienti per poter finanziare interamente la spesa corrente annullando tutti i trasferimenti da parte dello stato. Neanche la Lombardia coprirebbe la propria spesa totale e neppure tutta quella sanitaria (si ricorda che la spesa sanitaria rappresenta una quota dal 70 all'80% del complesso delle spese regionali). Per raggiungere l'obiettivo della completa autonomia finanziaria solo attraverso l'IRAP l'aliquota avrebbe dovuto essere del 9%. Questa aliquota non solo è al di fuori della forcella stabilita dalla delega, ma sarebbe anche troppo alta riferita ad un tributo che abbia la natura di imposta sulla produzione, quale è l'IRAP. Questo significa che, anche a regime, si prevede che lo stato mantenga trasferimenti verticali alle regioni. La qual cosa non è in contrasto con l'intendimento del governo di mantenere un ruolo dello stato nel finanziamento della sanità in quanto l'offerta di sanità è considerato un bene ad esplicito « interesse nazionale ».

Con la legge sull'IRAP non si poteva certo porre rimedio ai problemi delle modalità di finanziamento della sanità, né della finanza locale (ricerca dell'equilibrio tra autonomia e perequazione). Si sono solo creati strumenti che possono essere utili allo scopo. Questi strumenti per due anni sono vincolati, affinché il legislatore in questo arco di tempo possa trovare soluzioni ai due problemi seguenti:

1. Il problema del finanziamento della sanità richiede che a regime venga definito: a. un criterio che stabilisca lo zoccolo di finanziamento statale pro-capite; b. la quota di finanziamento regionale pro-capite (che può essere diversa da regione a regione); c. l'eliminazione del disavanzo.

2. L'autonomia fiscale dovrebbe lasciare ad ogni regione la libertà di spendere a suo piacimento tutte le risorse a sua disposizione (tributi propri, compartecipazione e addizionali). La perequazione interregionale dovrebbe riguardare il complesso dei proventi che le regioni ottengono.

Riguardo alla perequazione va chiarito che con l'introduzione della norma in discussione esisteranno due meccanismi perequativi relativi a due tributi passati: il FSN perequerà le diversità di gettito tra regioni che il 90% dell'IRAP netto più l'addizionale IRPEF determinerà rispetto ai contributi degli assistiti (che sono stati soppressi); il Fondo perequativo orizzontale perequerà le diversità di gettito tra le regioni che il 10% dell'IRAP netto determinerà rispetto al vecchio Fondo Perequativo, che a sua volta era stato istituito per perequare il gettito delle accise sulla benzina rispetto a trasferimenti statali alle regioni. È evidente che questo è un meccanismo farraginoso e che tra l'altro esclude la perequazione relativa all'altra importante fonte di gettito regionale, le tasse automobilistiche.

Riordino della tassazione locale

Di non secondaria rilevanza, poi, sempre nel quadro del federalismo fiscale, è l'intervento di riordino della tassazione locale, contenuto nel Titolo III. In questo caso, si è potenziata l'autonomia tributaria delle provincie, con l'istituzione dell'imposta provinciale di trascrizione sui veicoli (che sostituisce le vigenti imposta erariale e addizionale provinciale), e si è rafforzata l'autonomia finanziaria dei comuni e delle provincie, con la devoluzione, rispettivamente, del gettito dell'imposta di registro sugli immobili e dell'imposta sui premi assicurativi relativi alla responsabilità civile sui veicoli. Ma, soprattutto, si è inteso rafforzare in misura significativa il potere regolamentare dei comuni e delle provincie nella determinazione e nella gestione dei propri tributi, consentendo di trasformarne alcuni in canoni (Tosap e tassa sulla pubblicità) e di manovrare con maggiore autonomia l'ICI. L'esigenza di consentire agli enti locali di completare i necessari adempimenti deliberativi e regolamentari e di garantire al contribuente trasparenza e certezza spiega la scelta di far decorrere gran parte del riordino della tassazione locale a partire dal 1999.

Effetto sulla semplificazione degli adempimenti

La riforma sostituisce una sola imposta a ben sette tributi e contributi (considerando la tassa della salute distinta dai contributi sanitari). Inoltre la dichiarazione dell'IRAP avverrà contestualmente a quella dell'IRPEF-IRPEG e IVA. E offrirà la possibilità di compensazione immediata tra debiti e crediti. Stime svolte da associazioni di categoria hanno quantificato un risparmio di costi amministrativi oltrremodo significativo.

Effetto sul costo del lavoro

A livello macroeconomico la diminuzione del costo del lavoro è valutabile,

data l'aliquota di base dell'IRAP, in poco meno di un punto percentuale. Ovviamente si tratta di un dato medio.

A livello settoriale, o territoriale, la diminuzione del costo del lavoro si registra laddove l'aliquota effettiva sostenuta dal datore di lavoro (al netto della fiscalizzazione) per i contributi sanitari, per il contributo assistenza malattia e per la TBC è superiore al 6% circa. Infatti siccome l'IRAP si applica al costo del lavoro che è mediamente 1,36 volte la retribuzione sulla quale vengono calcolati i contributi sanitari, l'aliquota di indifferenza sarà data da: $4,25\% \times 1,36 = 5,8\%$. Se poi si vuole calcolare non già il confronto sul costo del lavoro, ma la profittabilità relativa dell'assunzione di un lavoratore nelle due configurazioni fiscali, dovremo moltiplicare detta percentuale per 1,3 per tener conto della indeducibilità a fini IRPEG dell'imposta IRAP pagata sul costo del lavoro (mentre i contributi sanitari erano detraibili). Si è scelto il moltiplicatore 1,3 anziché 1,37 (l'IRPEG è il 37%) per tener conto di imprese in perdita e del congiunto effetto della DIT. In tal caso l'aliquota di indifferenza risulta essere del 7,5%. Se si tiene conto che oggi l'aliquota formale per contributi sanitari, contributi assistenza malattia e TBC è pari all'11,81%, ci si può rendere conto che nella più parte dei casi la riforma fiscale porterà ad una diminuzione del costo del lavoro e ad una maggior convenienza rispetto a prima ad assumere lavoratori.

L'introduzione dell'IRAP può significare un aumento del costo del lavoro per quelle imprese con lavoro dipendente ad alto reddito a causa della regressività dei contributi sanitari. Va tuttavia considerato che il 92% dei lavoratori dipendenti è sotto i 60 milioni di imponibile e quindi per la più parte delle imprese l'introduzione dell'IRAP significherà una riduzione del costo del lavoro.

Peraltro, l'esclusione dalla base imponibile dell'IRAP dei contributi obbligatori per l'assicurazione sugli infortuni, che risponde anche al principio di equiparare il trattamento economico di questi costi a

quello dei premi assicurativi su beni e mezzi di produzione, intende incidere in modo differenziato sui diversi settori, recando uno sgravio relativamente più consistente per quei settori di attività (manifatturiero, costruzioni) che presentano mansioni più rischiose e che godevano di un livello di fiscalizzazione dei contributi sanitari relativamente elevato.

Inoltre, in considerazione di obiettivi di politica occupazionale, in particolare nei confronti delle generazioni più giovani, è stato disposto che la metà del costo del lavoro relativo agli apprendisti e ai dipendenti assunti con contratti di formazione lavoro sia escluso dalla base imponibile dell'Irap.

Da un'analisi settoriale emerge che l'introduzione dell'IRAP marcherà una netta riduzione del costo del lavoro per la più parte dei settori dei servizi (banche, trasporti, professionisti ecc.) e delle costruzioni (a causa della detraibilità dell'INAIL) e una modesta riduzione del costo del lavoro dell'industria.

Difesa dei contribuenti più deboli con agevolazioni settoriali e territoriali

Riguardo alle speciali agevolazioni territoriali e settoriali, va notato innanzitutto che la riforma dell'IRAP potrebbe creare problemi alle imprese ubicate nel Mezzogiorno, per le quali soltanto nell'anno 2000, in base agli accordi presi nel 1995 con la Commissione Europea, la fiscalizzazione dei contributi sanitari sarà allineata a quella vigente nel resto del Paese. In altri termini, l'introduzione dell'IRAP anticiperebbe gli effetti dell'allineamento. Si è perciò previsto che le imprese meridionali attualmente agevolate possano portare in detrazione dall'IRAP dovuta l'ammontare del differenziale di fiscalizzazione vigente fino all'anno 2000.

Per ragioni analoghe è stata prevista la possibilità di dedurre dall'imponibile IRAP gli utili che, in base alla previgente normativa sulle aree depresse, avrebbero goduto dell'esenzione decennale dall'ILOR. Per le aree depresse è stata prevista anche

una speciale agevolazione per le nuove attività produttive, concedendo un dimezzamento dell'IRAP (comunque entro il limite massimo di 5 milioni d'imposta) per i primi tre anni dall'inizio dell'attività; per le aree di cui all'obiettivo 1 la durata dell'agevolazione è estesa a sei anni.

Riguardo alle specificità per i diversi settori di attività, si è constatato che il settore dell'intermediazione finanziaria godrebbe, mediamente, di uno sgravio consistente, mentre i produttori agricoli soffrirebbero di un aggravio significativo. Tenuto anche conto che il primo settore è interessato da altri provvedimenti agevolativi, connessi con la sua ristrutturazione, mentre il secondo è stato recentemente oggetto di inasprimenti (in particolare, dalle modifiche del regime speciale dell'IVA), si è deciso di applicare aliquote difformi da quella base, prevedendo comunque un graduale riallineamento verso tale aliquota.

Alleggerimento della imposizione sulle imprese

La riduzione del livello di tassazione sugli utili è facilmente verificabile: l'aliquota legale combinata IRPEG + ILOR, per effetto dell'abolizione dell'ILOR, passa dal 53,2% al 37%. Tenuto conto che l'IRAP assoggetta a tassazione anche la quota di valore aggiunto costituita dai profitti, l'aliquota IRPEG + ILOR si colloca sul 41,2 per cento, circa 12 punti percentuali in meno rispetto al livello oggi vigente. Occorre poi considerare l'abolizione dell'imposta sul patrimonio netto (nonché dell'ICIAP); si può presumere che, in condizioni «normali» di redditività, l'imposta sul patrimonio netto equivalga a una tassazione di almeno il 4-5 per cento sui profitti; quindi, si può concludere che la riforma consente una riduzione permanente della tassazione degli utili dell'ordine di 16-17 punti percentuali.

Riguardo alle scelte di finanziamento delle imprese, verrà fortemente ridotta l'attuale discriminazione di trattamento fiscale, che favorisce fortemente l'indebi-

tamento rispetto all'autofinanziamento e al capitale di rischio. Ciò è conseguenza della rilevata riduzione della tassazione sui profitti, dell'abolizione dell'imposta sul patrimonio netto (che non colpisce l'indebitamento) e del fatto che l'IRAP aumenta il costo fiscale dell'indebitamento, in quanto gli interessi passivi sono una componente della sua base imponibile. Si avrà quindi un sistema fiscale più neutrale, che incentiverà un maggiore ricorso all'autofinanziamento e al capitale di rischio. Contemporaneamente, sarà incoraggiata la patrimonializzazione delle imprese.

Effetti sulle imprese dell'introduzione di IRAP e DIT

Il processo di aggiustamento delle imprese sarà significativamente agevolato dalla revisione della tassazione sul reddito di impresa basata sulla introduzione dell'aliquota IRPEG ridotta, la cosiddetta Dual Income Tax (DIT), che potrà produrre significativi risparmi di imposta per le imprese che sapranno utilizzare consapevolmente il nuovo strumento, incrementando il capitale proprio. Questa revisione interagisce strettamente con le innovazioni contenute nel presente decreto; nonostante la diversità dei veicoli legislativi, gli interventi sono legati da forti legami di complementarità e di coerenza, e configurano una riforma fiscale unitaria. Gli effetti combinati della manovra sull'IRAP e dell'introduzione della DIT possono sintetizzarsi nei seguenti punti:

la DIT rafforza gli effetti dell'IRAP sulle scelte finanziarie delle imprese, restringendo ulteriormente il divario nel trattamento fiscale del finanziamento con capitale proprio e con capitale di debito; infatti la DIT riduce l'imposizione sui redditi derivanti da nuovi investimenti finanziati con capitale proprio;

il meccanismo agevolativo della DIT consente alle imprese che sono maggiormente penalizzate dall'introduzione dell'IRAP a causa di una quota di oneri finanziari sul valore aggiunto relativa-

mente più elevata e di una bassa capitalizzazione, di compensare questa penalizzazione con una agevolazione più consistente rispetto a quella riservata alle società più capitalizzate e meno indebitate, purchè aumentino il capitale proprio. In altri termini, le società più solide e redditizie sono agevolate dalla riforma IRAP, mentre quelle che hanno usato il debito per ridurre l'onere dell'imposta, o sono in oggettiva difficoltà, possono ottenere riduzioni di imposta significative purchè riportino i capitali in azienda o procedano comunque a capitalizzarsi con l'obiettivo di uscire dalla situazione di bassa redditività ed elevato indebitamento;

gli effetti della DIT sono destinati a cumularsi nel tempo mano a mano che aumenta la base di commisurazione della remunerazione agevolata e ciò può consentire processi di aggiustamento consistenti in un arco di anni relativamente breve.

Minimizzazione degli effetti redistributivi rispetto alla situazione attuale.

Operando a parità di gettito, la manovra produrrà ovviamente una redistribuzione del carico fiscale. Gli effetti di impatto risulteranno favorevoli, a parità di altre condizioni, per le imprese poco indebitate, per quelle molto patrimonializzate e per quelle maggiormente in utile. Risulteranno invece penalizzate, come è ovvio, le imprese che si trovano in situazioni opposte. Nel complesso, la riforma tenderà a fare pagare di più le imprese che fino ad ora hanno contribuito all'erario relativamente poco; alleggerirà invece l'onere del prelievo per quelle che, nel regime vigente, sono state maggiormente tassate.

In base a recenti studi effettuati sui bilanci di un campione di società, risulta che quelle che beneficeranno di uno « sconto » dalla riforma si caratterizzano per pagare un ammontare di imposte e contributi in base alla legislazione attuale pari a circa 2 o 3 volte l'ammontare

pagato dalle società che invece subiranno un aumento del prelievo dopo la riforma. Risulta confermato che trarranno benefici dalla riforma le società con utili elevati e più patrimonializzate; saranno invece penalizzate quelle con utili bassi e forti interessi passivi.

Questi effetti redistributivi sono l'inevitabile conseguenza della riforma. Sterilizzare completamente tutti gli effetti penalizzanti avrebbe comportato una perdita di gettito di 4/5.000 md una cifra oggi insostenibile per il bilancio pubblico. L'unica alternativa sarebbe quella di mantenere lo status quo, che è sicuramente insoddisfacente e che rappresenta un fattore frenante per lo sviluppo di medio-lungo periodo della nostra economia. D'altro canto, un esame dettagliato degli effetti complessivi della riforma sui singoli contribuenti mostra che i « guadagni » e le « perdite » sono piuttosto concentrati, sia come importo che come frequenze, intorno alla situazione di indifferenza.

Dalle simulazioni condotte risulta che circa il 77% dei soggetti passivi si colloca entro la fascia di variazione del carico impositivo di 2 milioni di lire annue (in particolare circa il 53% delle società e l'89% delle persone fisiche). È opportuno precisare, inoltre, che tali simulazioni sovrastimano le « perdite » e sottostimano i « guadagni » in quanto nel modello, basato sulle informazioni derivanti dalle dichiarazioni dei contribuenti, non è stato possibile considerare il beneficio derivante dalla soppressione dell'ICIAP e delle tasse di concessione comunali. Nella fascia di variazione di 2 milioni considerata, il valor medio del maggior carico impositivo è pari a circa 750 mila lire che, considerando un valor medio per contribuente dell'ICIAP e delle tasse di concessioni comunali pari a circa 600 mila lire, si riduce a circa 150 mila lire. Per contro il valor medio della riduzione del carico impositivo, sempre nella fascia di variazione considerata, è pari a circa 70 mila lire che aumenta a circa 670 mila lire considerando anche l'abolizione dei suddetti tributi locali.

Considerando una fascia di variazione più ampia, quella corrispondente ad una variazione del carico impositivo fino a 5 milioni, si osserva che in essa rientrano l'88% dei soggetti passivi (71% circa di società e 96% circa delle persone fisiche). Il valor medio del maggiore carico impositivo aumenta a circa 1,38 milioni che, al netto dei tributi locali aboliti, si riduce a circa 600 mila lire. Il valor medio della riduzione del carico impositivo aumenta anch'esso a circa 1 milione considerando anche gli effetti dell'ICIAP e delle tasse di concessione comunale.

Le società per le quali risulta una variazione assoluta di qualche rilievo del carico impositivo (cioè oltre 100 milioni in più o in meno) rappresentano solo l'1,8% del totale delle società. In particolare l'1% delle società subiscono l'aggravio indicato e lo 0,8% sono invece beneficiarie dello sgravio. Importante notare che tutte le 14.666 società che subiscono detto aggravio sono di dimensioni medio-grandi, mentre di quelle che beneficiano di un minor carico fiscale 7.513 sono medio grandi e 2.656 sono piccole.

Clausola di salvaguardia

Dall'analisi svolta emerge, quindi, che i motivi di preoccupazione sono limitati a una fascia estremamente ridotta di contribuenti. Tuttavia il legislatore delegato ha comunque deciso di adottare un correttivo parziale e transitorio per il 1988, per attenuare gli effetti di impatto di dimensioni più macroscopiche; tale correttivo opererà sia sui contribuenti che subirebbero forti « perdite », sia su coloro che otterrebbero forti « guadagni ». Il decreto prevede infatti che per il 1998 l'acconto dell'IRAP non dovrà essere né superiore, né inferiore a quanto pagato nel 1997 a titolo di tributi e contributi soppressi, maggiorate di percentuali determinate dal Ministero delle Finanze di concerto con il Ministero del Tesoro che tengano conto della variazione del carico impositivo, della dimensione della base

imponibile regionale e l'invarianza del gettito complessivo.

Non deve sfuggire, tuttavia, che il meccanismo proposto presenta aspetti di notevole complessità e soprattutto appare in contrasto rispetto agli obiettivi di semplificazione, di unificazione e di automazione degli adempimenti dichiarativi, delle compensazioni tra tributi dovuti e dei relativi controlli.

Per i motivi su esposti si invita il governo a ripensare la clausola di salvaguardia secondo le linee seguenti:

a) allungare da uno a tre anni il periodo di validità della clausola di salvaguardia;

b) limitare la clausola stessa solo a tutela di chi subisce un aggravio oltre una certa soglia;

c) definire la soglia in relazione all'operare congiunto di due fattori predefiniti di incremento di prelievo che non dovrebbe superare una certa cifra assoluta e un certo incremento percentuale;

d) far compiere la dichiarazione IRAP in modo congiunto alle altre dichiarazioni IRPEF-IRPEG e IVA come se la clausola non operasse e consentire a chi si trova nella fattispecie sub.c di ottenere separatamente un credito di imposta;

e) ricalcolare, per mantenere l'invarianza complessiva di gettito, l'aliquota di base;

f) qualora il 120% dell'acconto del primo anno ecceda il limite di cui sub.c pretendere dal contribuente il versamento della cifra minore.

Osservazioni sull'introduzione dell'IRAP in settori produttivi e in aree.

Agricoltura.

In agricoltura esistono tre tipi di società: di capitale o cooperative che sono a bilancio; tutte le altre società con fatturato superiore a 5 milioni, per le quali la

base imponibile è data dal valore delle cessioni al netto degli acquisti in base alla partita IVA; infine le unità produttive piccole sotto i cinque milioni che non sono tenute né a tenere partita IVA, né a pagare l'IRAP. I produttori agricoli che non sono a bilancio possono sempre optare tra il tenere i bilanci oppure definire il valore aggiunto sulla base dei calcoli a fini IVA (si ricorda che le spese per investimento, come l'acquisto di un trattore, sono immediatamente e totalmente deducibili). È necessario non creare discrasie tra partita IVA e IRAP. Per questo motivo e per il fatto che la proposta sarebbe fuori delega non è accettabile la richiesta che la BII sia determinata dal valore a catasto più il costo del lavoro.

Circa le aliquote e il carico fiscale che grava sul settore vanno fatte quattro considerazioni: a. già le aliquote iniziali per l'agricoltura sono più basse dell'aliquota normale (e per mantenere costante il gettito si è dovuto aumentare le aliquote sul settore finanziario); b. con il 3% l'aggravio complessivo è di soli 150 miliardi per tutta l'agricoltura nazionale; c. che a regime le regioni, se vorranno privilegiare l'agricoltura regionale rispetto agli settori produttivi, potranno farlo; d. che la base imponibile in agricoltura per l'IRAP si stima (sulla base di bilanci e di dichiarazioni IVA) essere 24.200 md, mentre l'ISTAT calcola il valore aggiunto nel settore (sulla base del monitoraggio aziendale sul prodotto vendibile e sulla base di indagini campionarie sulle imprese che producono gli input detraibili, come carburanti, mangimi, concimi, sementi, e prodotti meccanici) in 60.000 md: in nessun settore lo scostamento, che teoricamente dovrebbe essere zero, è così grande.

Artigianato.

Nel comparto dell'artigianato le imprese possono essere o a contabilità ordinaria o semplificata: nel primo caso il vantaggio loro procurato dalla riforma risiede nella possibilità (oltre di non pa-

gare le sette imposte soppresse) anche del poter usufruire della DIT; nel caso di contabilità semplificata il grosso guadagno deriva dal non pagamento della tassa sulla salute.

In questo comparto rilevante è il numero dei lavoratori assunti con contratti di apprendistato e di formazione lavoro (rispettivamente 250 e 170 mila) per i quali era prevista l'esenzione dal pagamento dei contributi sanitari. Per questo tipo di costo del lavoro il decreto prevede, come si è detto, una base imponibile a fini IRAP del 50%. L'introduzione dell'IRAP comporta comunque un leggero aumento del costo del lavoro per questo tipo di lavoratori e una leggera diminuzione del vantaggio di stipulare questo tipo di contratti, rispetto ai contratti standard.

Il Governo tuttavia valuti positivamente la richiesta di estendere al 100% dei contratti di apprendistato e di formazione lavoro l'esenzione IRAP, in quanto questa esenzione sarebbe in sintonia con la politica dell'occupazione giovanile. In tal caso tuttavia la perdita di gettito dovrebbe essere compensata con un innalzamento della aliquota di base.

Assicurazioni.

In questo settore la differenza tra premi e pagamento dei sinistri e degli agenti viene investito in valori mobiliari e immobiliari.

Qualora l'investimento avviene in immobili il governo valuti la possibilità che, così come entrano nella BII i proventi di tali immobili, così vengano messi a deduzione le componenti negative degli investimenti in terreni e fabbricati come le spese di manutenzione.

Banche.

Si invita il governo ad esplicitare che per le banche il concetto di deposito sulla base del quale viene attribuita l'IRAP alle regioni competenti vada assunto in senso ampio, cioè comprensivo tanto dei depo-

siti in denaro che di quello in titoli. Inoltre « per gli altri enti e società finanziarie » (ad esempio società di leasing) il criterio di localizzazione non potendo essere in base ai depositi deve essere in base agli impieghi.

Commercianti.

L'abolizione delle imposte sostituite dall'IRAP aumenta per le imprese a imposta sul reddito IRPEF come i commercianti, la base imponibile su cui vengono calcolati i contributi sociali.

Valuti il Governo se questo aggravio contributivo debba essere compensato.

Cooperative e casse rurali.

Nel settore delle cooperative si presentano tre problemi degni di particolare attenzione. Innanzitutto il problema delle riserve indivisibili. Le associazioni delle cooperative hanno richiesto che gli utili a riserva indivisibili, costituenti la caratteristica delle cooperative, non formino B11.

Va considerato che un'imposta sul reddito, come l'IRPEG, deve continuare a discriminare tra le imprese che destinano a riserve somme delle quali i soci non verranno mai a disporre, come le cooperative, e imprese che destinano a riserve utili che sono a disposizione dei soci. Questo non vale per un'imposta sulla produzione come l'IRAP.

Questa imposta, come illustrato all'inizio, grava sul reddito dei fattori produttivi per remunerare le economie esterne pubbliche: da questo punto di vista la produzione di una cooperativa si serve delle economie esterne pubbliche: come tutte le altre imprese, per questo motivo non reputo vada dedotto dalla B11 gli utili destinati a riserve indivisibili.

In particolare nel settore delle Casse Rurali l'introduzione dell'IRAP comporta un notevole aggravio fiscale per il fatto che gli utili portati a riserva, in quanto indivisibile, non erano soggetti ad ILOR, mentre ora sono soggetti ad IRAP. Lo stato di cose precedente determinava un

vantaggio competitivo delle Casse rurali rispetto alle altre banche, compreso le Banche popolari perché gli utili delle prime destinati a riserva non erano soggetti né ad IRPEG, né ad ILOR. Con l'introduzione dell'IRAP il vantaggio si riduce, pur sussistendo a motivo del perdurare della detassazione a fini IRPEG degli utili a riserva. Non si ravvede quindi l'opportunità di sottrarre la base imponibile, utile destinato a riserva, ai fini IRAP.

Le cooperative di servizi (facchinaggio ecc.) erano state oggetto di un decreto del Presidente della Repubblica (602/70) in base al quale il loro costo del lavoro veniva valutato in modo convenzionale e non analitico. Valuti il governo se l'effetto dell'introduzione dell'IRAP è così negativo da pregiudicare la sopravvivenza delle imprese di tale settore; nel qual caso si potrebbe consentire di calcolare la BII come somma di utile lordo, oneri finanziari netti e costo del lavoro calcolato secondo il suddetto decreto del Presidente della Repubblica.

Le cooperative edilizie si trovano in una situazione particolare. Infatti oggi un risparmiatore si trova nella situazione di poter o farsi la casa da sé accendendo un mutuo su cui paga interessi, ma non imposte, oppure diventare membro di una cooperativa edilizia, pagando a questa delle somme per acquisire il diritto all'alloggio, somme che la cooperativa usa per pagare i mutui ipotecari. Se tale cooperativa dovesse pagare l'IRAP sugli interessi offrirebbe un servizio fuori mercato. In questo caso il fisco non sarebbe stato neutrale e non avrebbe conseguito nessuna finalità allocativa. In realtà queste cooperative non svolgono un'attività organizzata alla produzione, ma piuttosto rientrano nella fattispecie di un consumatore collettivo. Valuti quindi il governo la possibilità che, ai fini IRAP, queste imprese siano assimilate agli enti non commerciali.

Mezzogiorno.

Data la particolare gravità della situazione economica del Mezzogiorno va pre-

stata un'attenzione particolare agli effetti dell'introduzione di questa imposta per le imprese meridionali.

La BII è composta da: utile, costo del lavoro e interessi. Analizziamo le singole componenti confrontando la situazione precedente e successiva all'introduzione dell'IRAP.

Utile.

Pre: le imprese godevano di un'esenzione dell'ILOR decennale sugli utili di investimenti passati.

Post: quegli stessi utili continuano ad essere esenti e non formare BII.

Giudizio: invarianza assoluta del prelievo; perdita solamente di una parte della convenienza differenziale rispetto ad investimenti localizzati altrove.

Interessi.

Pre: pagamento del 7,5 per mille sul capitale a motivo della patrimoniale (indeducibile).

Post: pagamento del 4,25% sugli interessi (anch'esso indeducibile).

Giudizio: invarianza qualora il debito sia contratto per investimento e qualora gli interessi siano pari al 16,5 per cento ($0,007 : 0,0425 = 0,165$). Per interessi minori si ha un risparmio di imposta con l'introduzione dell'IRAP, per interessi maggiori si ha un aggravio. L'aggravio quindi può essere solo del 4,25% sulla differenza tra il saggio di mercato e il 16,5%. Oggi, anche in Mezzogiorno, gli interessi sono mediamente minori del 16%. Per una società con 100 milioni di debito su un debito per investimento che immaginiamo sia al 17% pagherà in più (per la componente IRAP su interessi al netto della Patrimoniale) $100 \text{ milioni} \times 4,25\% \times 0,5\% = 21.250 \text{ lire annue!}$

Costo del lavoro.

Pre: le aliquote da oneri sociali netti da fiscalizzazione per il Mezzogiorno sono dati da queste aliquote sulla retribuzione:

1998: 5,11%

1999: 6,11%

2000: 7,11%

Post: 1998:

aliquota IRAP è 4,25%;

moltiplicatore del costo del lavoro/retribuzione: 1,36 (questo è il dato nazionale al Sud dovrebbe essere un po' meno); $4,25 \times 1,36 = 5,78\%$

agevolazione IRAP per il Mezzogiorno: 2%. Quindi $5,78\% - 2\% = 3,78\%$

moltiplicatore per tener conto della indetraibilità dell'IRAP: 1,30 (l'IRPEG è 0,37, però le aziende individuali e quelle in perdita non pagano l'IRPEG, in media si è calcolato quindi 0,30). Quindi $3,78\% \times 1,3 = 4,9\%$

Giudizio: $4,9 < 5,11$ quindi nel Mezzogiorno nel primo anno c'è un leggero guadagno sul fronte del costo del lavoro con l'introduzione dell'IRAP.

Nel 1999 il confronto è tra 6,11 prima e 6,21 dopo; nel 2000 tra 7,11 e 7,50. In sostanza quindi una sostanziale parità nel triennio.

Giudizio complessivo: l'introduzione dell'IRAP, a motivo delle imposte soppresse da questo tributo e a motivo delle agevolazioni di carattere territoriale previste nel decreto (articolo 17) relative alla prosecuzione della esenzione ILOR e all'abbattimento della aliquota IRAP sulla parte relativa al costo del lavoro per la durata biennale della fiscalizzazione degli oneri sociali ancora concessi dalla CE alle imprese che operano in quest'area, non genera un aggravio fiscale a dette imprese.

Multinazionali.

Le multinazionali americane in Italia godono di un credito di imposta negli Stati Uniti sull'ILOR per il fatto che il trattato italo-americano sulla doppia imposizione prevede che il credito di imposta riguardi le imposte sui redditi. Allo stato attuale delle cose queste imprese perderebbero il credito di imposta sul-

l'ILOR e non otterrebbero alcun credito di imposta sull'IRAP.

Si invita il governo ad accelerare i tempi di modifica del trattato con gli Stati Uniti per consentire il credito di imposta anche per le business tax, così come avviene oggi tra l'Italia e la Germania per il credito di imposta sulla Gewerbesteuer. Nel frattempo valuti il governo la possibilità di consentire alle imprese in questione di scorporare la quota di IRAP gravante sugli utili ed evidenziarla nella dichiarazione come imposta sul reddito che formerebbe quindi oggetto di credito di imposta ai fini dei trattati contro la doppia imposizione.

Professionisti.

Stando ad uno studio campionario compiuto dall'associazione dei ragionieri e accettato, per la metodologia seguita, dal Ministero, la situazione di questa categoria di professionisti si presenta in questo modo. Con l'introduzione dell'IRAP in sostituzione dei tributi soppressi, insieme alla connessa modifica delle aliquote IRPEF, pur senza tener conto delle detrazioni per carichi di famiglia, il reddito disponibile medio dell'intero campione scende da 47.180.000 a 46.530.000. Tuttavia la quota del numero complessivo dei penalizzati dalla riforma sul totale (47%) è inferiore a quella dei favoriti (53%), perché la maggior parte dei soggetti si colloca in una fascia di reddito bassa. Infatti sotto la fascia dei 60 milioni di reddito, la riforma favorisce il 77% dei contribuenti. (Si ricorda che sotto la fascia dei 60 milioni di reddito si colloca il 99% dei pensionati, il 93% dei percettori di reddito da lavoro dipendente, il 92% dei percettori di reddito da impresa e il 54% dei percettori di reddito autonomo). Nella fascia entro i 120 milioni la riforma sfavorisce il 92% dei contribuenti, con un aggravio fiscale del 3,9%. Nella fascia tra i 150 e i 300 milioni tutti i contribuenti sono svantaggiati e subiscono un aggravio fiscale del 6,9%. Nella fascia superiore la percentuale dei soggetti penalizzati scende

al 87%; per questi soggetti il carico fiscale aumenta solo del 2,6%.

In sostanza gli effetti della riforma sono quelli di un appesantimento fiscale del settore, anche se contenuto ad un valore medio di poco superiore al mezzo milione, ed una salvaguardia per le fasce a minor reddito.

Situazioni di particolare indebitamento.

Crediti di imposta, subfornitura, e calamità.

Esistono delle situazioni particolari di indebitamento che vanno considerate.

Una consiste nell'indebitamento di esercizio che un'impresa è costretta a sostenere a causa di ritardato versamento da parte dello stato del credito di imposta (es. rimborso IVA per le imprese ad alto tasso di esportazione). Questo problema non può essere affrontato introducendo modifiche alla BII di queste imprese. La risposta a questo annoso problema è stata offerta con il decreto legislativo sulle semplificazioni recentemente varato dal governo dopo un esame della nostra commissione. Grazie ad esso dall'anno prossimo nella dichiarazione annuale le imprese compenseranno crediti e debiti di imposta relativi ad IRPEF, IVA e IRAP.

Una seconda consiste nell'indebitamento di esercizio di quelle imprese che a motivo della loro debolezza relativa nei confronti dei fornitori sono costrette a pagare il fornitore a tempi brevi e a farsi pagare dal cliente in tempi lunghi. Anche in questo caso la soluzione al problema non sta in una modifica della BII, ma nell'accelerazione del varo della legge sulla subfornitura. Si invita pertanto il governo, in concomitanza con l'introduzione dell'IRAP, ad adoperarsi affinché la legge della subfornitura sia varata in tempi brevi.

Una terza consiste nell'indebitamento di imprese che, avendo subito calamità naturali, devono in breve tempo sostenere spese per riattivare la produzione. Si invita il governo di escludere queste

Si invita il governo di escludere queste imprese in tutto o in parte dall'imposta dell'IRAP (e compensare proporzionalmente la regione per la perdita di gettito), così come avviene per altre imposte.

Conclusioni.

In conclusione vorrei sintetizzare i punti principali del decreto.

Con l'IRAP viene introdotta la terza imposta per importanza del nostro ordinamento. È un'imposta sulla produzione, la cui logica è quella di gravare sui fattori produttivi interni per finanziare l'economia esterna procurata alle unità produttive dal territorio.

È un'imposta che afferisce alle regioni utile strumento a causa della sua ampia base imponibile, stabile e con bassa aliquota. Essa forma un importante strumento a disposizioni delle regioni qualora il legislatore volesse in futuro procedere lungo la strada del federalismo fiscale o quantomeno di maggior autonomia fiscale dei livelli intermedi di governo. Strumento per federalismo non lo è ancora. Transitorietà norme di vincolo di spesa regionale.

La riforma comporta, con la soppressione di molti tributi, notevoli semplificazioni per il contribuente e per l'AF..

L'ampia base imponibile dell'imposta e la riduzione al minimo di eccezioni d'applicabilità e di casi particolari, riduce fortemente la capacità di eludere l'imposta stessa.

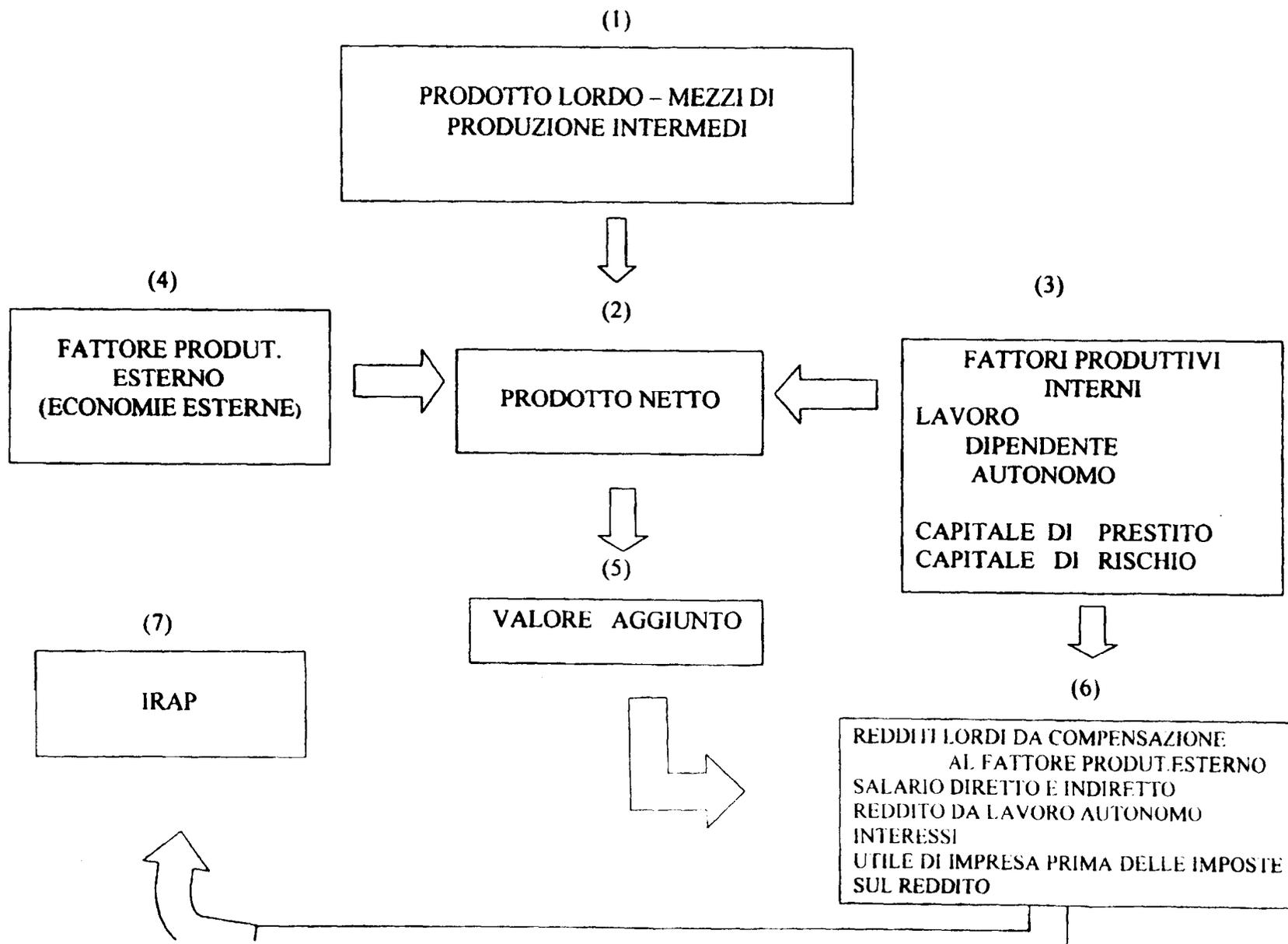
Riguardo agli effetti sul sistema economico, si ottiene una leggera diminuzione del costo del lavoro per il complesso dell'economia; una riduzione delle imposte dirette gravanti sugli utili e sul patrimonio delle imprese; una diminuzione del vantaggio fiscale all'indebitamento e quindi, una maggiore neutralità del sistema tributario in ordine alla scelta dei mezzi di finanziamento per le imprese stesse.

È uno strumento di razionalizzazione. I singoli contribuenti e, a regime, neppure i singoli comparti, non possono mantenere le stesse distanze relative. Privilegi cumulati non vanno mantenuti, ma eliminati: equità trasversale, non perpetuazione storica di diversità di trattamento senza

fondamento di equità o efficienza. Invarianza di gettito complessiva non per ogni soggetto, né per ogni categoria.

La riforma è disegnata in modo da generare il minor effetto redistributivo.

Si propone tuttavia un allungamento temporale della clausola di salvaguardia.



ALLEGATO B

Relazione del senatore Rossano Caddeo, relatore per il titolo II (IRPEF) dello schema di decreto legislativo in materia di imposta sul reddito delle persone fisiche, imposta regionale sulle attività produttive e sulla finanza locale. In attuazione dell'articolo 3, commi da 143 a 149 e 151 della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

La riforma dell'IRPEF avviene in concomitanza con l'introduzione dell'IRAP e con la abolizione di alcuni tributi e contributi e si prefigge alcuni obiettivi.

Il primo è quello di compensare gli effetti derivanti dell'introduzione della nuova imposta assicurando l'invarianza del gettito complessivo.

Il secondo è quello di agire sulle detrazioni per carichi di famiglia incrementando in modo cospicuo quelle per i figli e gli altri familiari a carico. Si vuole in tal modo correggere soprattutto le sperequazioni che si registrano a danno delle famiglie monoreddito e numerose, ovviando ad un fenomeno che è stato a più riprese messo in evidenza anche da alcune sentenze della Corte Costituzionale.

Infine con la riforma dell'IRPEF si contribuisce ad accrescere i margini di autonomia finanziaria delle regioni istituendo un'apposita addizionale.

La nuova curva IRPEF

Dal 1° gennaio 1998 la nuova curva dell'IRPEF dovrebbe essere la seguente: 19% per redditi sino a 15 milioni, 27% per redditi oltre 15 milioni fino a 30 milioni; 34% per redditi oltre 30 milioni fino a 60 milioni; 40% per redditi oltre 60 milioni fino a 120 milioni e 45% per redditi oltre 120 milioni.

Rispetto alla situazione attuale le aliquote scenderanno da sette a cinque. L'aliquota massima scende dal 51% al 45%. Le aliquote del 10% per redditi fino

a 7,2 milioni e del 22% per i redditi da 7,2 milioni fino a 14,4 milioni vengono portate al 19%.

Come si vede i principi fissati nella legge-delega vengono pienamente rispettati.

Per il nostro paese si accentua il processo di riduzione del numero delle aliquote e del loro livello che nel 1989 vide il passaggio da 33 scaglioni a 7 e l'abbattimento dell'aliquota marginale più elevata dall'82% al 51%. La riforma si inquadra inoltre in un contesto internazionale in cui i sistemi fiscali più evoluti vedono la riduzione del numero delle aliquote ed il contestuale allargamento della base imponibile.

In particolare negli anni '80 il Regno Unito ha ridotto il numero degli scaglioni da 6 a 3 ed oggi ha l'aliquota più alta al 40%, quella media al 24% e quella minima al 20%. La riforma americana successivamente ha ridotto più drasticamente la scala delle aliquote da 5 a 2 scaglioni con l'aliquota più alta al 28%.

Tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 anche Danimarca, Svezia, Norvegia e Finlandia hanno introdotto riforme che presentano come obiettivi comuni l'accorpamento e la riduzione delle aliquote e l'allargamento della base imponibile.

La soluzione proposta per l'Italia segue questo processo. Lo fa in modo equilibrato e realistico perché tiene conto delle politiche di bilancio, che non può rischiare effetti destabilizzanti dei vincoli interni dovuti all'enorme debito pubblico e di quelli esterni dettati dal trattato di Maastricht. Per questo motivo la proposta,

pur rappresentando un consistente avanzamento rispetto alla situazione esistente, può non essere considerata l'approdo definitivo.

L'allargamento delle basi imponibili nel provvedimento viene perseguito con l'abbassamento dal 22% al 19% degli oneri che possono essere portati in deduzione dal reddito. Anche qui ci si muove con una certa prudenza che pare confermare i limiti esistenti in tutti i paesi nella possibilità di estendere l'imponibile.

Occorre tener conto che processi di riforma troppo accentuati, come quello operato negli USA nel decennio passato, hanno prodotto sperequazioni ed hanno accresciuto le diseguaglianze sociali senza aumentare, com'era stato invece previsto, la domanda globale e la produzione. Tant'è vero che il Presidente Clinton ha poi dovuto accrescere nuovamente la progressività.

È questa una considerazione importante anche per il nostro sistema tributario dato che la progressività prevista dall'articolo 53 della Costituzione dovrebbe essere assicurata prevalentemente dall'IRPEF, dato che gli altri tributi (IRPEG, IVA...) vengono considerati proporzionali. Inoltre uno degli argomenti utilizzati dai fautori di una progressività più spinta, cioè che una riduzione drastica della progressività determinerebbe una diminuzione dell'evasione fiscale, appare alquanto controversa. Sul livello di evasione fiscale italiana infatti influiscono, come è noto, molti altri fattori, tra cui ha una parte rilevante lo stato dell'amministrazione finanziaria.

Le detrazioni per carichi familiari

Il secondo obiettivo della riforma è quello di cogliere l'occasione della rimodulazione della curva dell'IRPEF per operare un "aggiustamento" della politica sociale in Italia.

La discussione in atto in Italia sullo Stato sociale e sulla necessità di riformarlo per renderlo più sostenibile per le

finanze pubbliche ma anche per renderlo più equo ha messo ampiamente in evidenza due fatti. Il primo è che il nostro Welfare è caratterizzato da un sistema di trasferimenti intermediati dalla pubblica amministrazione che privilegia gli anziani, i disoccupati, i cassintegrati... Il secondo è che vengono trascurati e sottovalutati i trasferimenti diretti all'interno delle famiglie, i trasferimenti cioè tra i componenti che percepiscono redditi in favore dei minori, degli adulti inoccupati o degli anziani con pensioni nulle o minime. Il riscontro di tutto questo consiste nel fatto che i contributi previdenziali versati non rientrano nel reddito imponibile; al contrario i trasferimenti diretti all'interno delle famiglie fanno parte del reddito imponibile. Un'altra riprova è che l'Italia, tra tutti i paesi europei che usano il sistema delle detrazioni d'imposta, è quello che per i figli a carico concede l'esenzione minore. Di fronte a questa situazione era ormai ineludibile l'esigenza di provvedere ad una perequazione dell'imposizione familiare rispettando il criterio della parità del gettito complessivo. E ciò comporta la conseguenza di affrontare con coraggio la perequazione a favore della famiglia che è una componente sociale più debole rispetto a categorie sociali più forti ed organizzate.

La proposta contenuta nel decreto delegato prevede le seguenti detrazioni per carichi di famiglia. Per il coniuge a carico si ha una detrazione con una scalettatura che va da un milione per chi ha un reddito non superiore a 15 milioni fino a 0 per i redditi superiori a 60 milioni. Per i figli, compresi quelli naturali, adottivi, affidati o affiliati, o per altri conviventi con diritto agli assegni alimentari si prevede la detrazione di 408.000 lire. Se della detrazione usufruisce un solo coniuge l'importo ammonta a 504.000 lire.

Se ne ricava che viene così fissato un reddito di sopravvivenza dell'individuo e che questo, anche se consiste in un trasferimento all'interno della famiglia, viene considerato alla stessa stregua del reddito di sopravvivenza dell'individuo ga-

rantito da trasferimenti pubblici a persone prive di reddito, e per questo esentato dalla tassazione.

Un'annotazione importante è che in questo campo l'Italia recupera terreno rispetto agli altri paesi europei e, pur in presenza di una difficile situazione della finanza pubblica, lo fa a parità di bilancio.

Si tratta di una scelta da apprezzare perché costituisce una svolta rispetto agli ultimi decenni quando gli interventi a favore della famiglia erano stati ridotti ai minimi termini. Come è anche da apprezzare il fatto che ciò avvenga nel momento in cui si passa da un sistema d'intervento in campo sociale di tipo universalista, ormai insostenibile sul piano finanziario, ad uno di tipo selettivo che è sicuramente economicamente più sostenibile e più in grado di adattarsi ad un contesto percorso da forti cambiamenti sociali.

Compensazione degli effetti redistribuiti della riforma dell'IRPEF.

Per quanto riguarda poi le detrazioni per lavoro dipendente o per reddito da lavoro autonomo o d'impresa minore, la delega indicava la necessità di modificare gli importi, coordinandoli con la revisione di aliquote e scaglioni, in modo da non aggravare il carico complessivo e da non ridurre i livelli di esenzione.

Per i lavoratori dipendenti e per i pensionati la correzione deve tener conto delle conseguenze dell'abolizione dei contributi sanitari.

Questa indicazione viene rispettata con una previsione di detrazioni più elevate di quelle attuali e decrescenti con l'aumentare del reddito. Si passa così da una detrazione di 1.710.000 per redditi che non superino i 9 milioni per arrivare ad una detrazione di 100.000 lire se l'ammontare complessivo del reddito è superiore a 100 milioni. Se il reddito è dovuto al solo trattamento pensionistico fino a 10 milioni con in più il reddito dell'abitazione si ha una detrazione ulteriore di 70.000 lire.

Questa previsione pone però un problema che richiede una soluzione. Ed è quello della posizione dei pensionati e dei lavoratori dipendenti a basso reddito che abbiano solo il coniuge fiscalmente a carico. Su questa questione occorre evitare il possibile equivoco di rimandare la soluzione del problema alla legge finanziaria in discussione al Senato attraverso manovre sugli assegni familiari che si avvalgano dei fondi per il recupero del drenaggio fiscale. Data la limitata consistenza di quei fondi è bene che vengano indirizzati alla finalità a cui sono destinati, di accrescere cioè gli assegni familiari. Mentre in questa sede, nella rimodulazione della curva dell'IRPEF va risolto il problema dei pensionati o dei dipendenti col solo coniuge a carico.

Per quanto riguarda la detrazione per lavoro autonomo e per l'impresa minore la riforma si presenta un po' più complessa, la detrazione presenta comunque una scalettatura che va dall'importo di 700.000 lire per reddito fino a 9 milioni fino ad una detrazione di 100.000 per redditi fino a 60 milioni. Per cui fino a questo livello di reddito anche i lavoratori autonomi conservano la piena disponibilità del reddito goduto fino ad oggi.

Addizionale regionale.

Come si è detto la riforma si dimostra utile anche per allargare l'autonomia finanziaria delle Regioni. Viene infatti fissata un'addizionale tra lo 0,50% ed l'1% che può essere applicata dalle singole regioni alla fine del primo biennio 1998-1999. Nei primi due anni l'aliquota dell'addizionale è dello 0,50% ed è valida su tutto il territorio nazionale.

La rimodulazione della curva dell'IRPEF è inserita quindi nell'ambito di un provvedimento rilevante per la semplificazione e per il decentramento del si-

stema fiscale. In questa manovra, la riorganizzazione delle aliquote degli scaglioni e delle detrazioni rispettati principi ed i criteri previsti dalla legge delega.

I risultati che si ottengono sono apprezzabili perché viene salvaguardata la disponibilità di reddito per i contribuenti medio bassi in un quadro di complessiva equità sociale. Per di più si avvia positi-

vamente e concretamente una politica nuova di sostegno alle famiglie attraverso un aumento sostanziale delle detrazioni d'imposta.

Naturalmente si deve necessariamente osservare che è necessario trovare in questo ambito soluzione al problema dei pensionati o dei dipendenti col solo coniuge a carico.

ALLEGATO C

Relazione del deputato Bruno Solaroli, relatore per il titolo III (Finanza locale) dello schema di decreto legislativo in materia di imposta sul reddito delle persone fisiche, imposta regionale sulle attività produttive e sulla finanza locale. In attuazione dell'articolo 3, commi da 143 a 149 e 151 della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

Inizio con una descrizione sintetica del provvedimento; dopo di che effettuerò osservazioni generali e specifiche. Ovviamente sono osservazioni aperte al dibattito che ci sarà e alla consultazione ancora da completare.

I PARTE

IMPOSTE E TASSE ABOLITE

Articolo 51 1.1.98:

a) tassa sulle concessioni comunali (articolo 51);

b) Imposta comunale sugli esercenti (articolo 36- c.1- punto c) arti e professioni, con conseguente perdita anche della quota di compartecipazione provinciale (10%) della quale una parte pari al 3% è versata allo Stato.

Compensate con compartecipazione comunale e provinciale all'IRAP. Entità dell'operazione: 2.500 (forse 2.250 Comuni, 250 Province dei quali 75 di competenza statale)

1.1.'99:

a) Tassa di occupazione di spazi ed aree pubbliche dei Comuni, delle Province e delle Regioni (non esistono stime nella relazione tecnica),

b) imposta erariale di trascrizione, iscrizione e annotazione dei veicoli nel pubblico registro automobilistico (IET; stima 950 miliardi);

c) addizionale provinciale all'imposta erariale di trascrizione (APIET; stima 798 miliardi);

Per completezza di informazione ricordo l'articolo 6 del collegato alla legge finanziaria ed in particolare i Commi: 4-5-6-7-8-9-10-11-12-13-14-15-16-17-18-19-20-21-22, che prevedono il trasferimento della tassa alle regioni.

In particolare prevede:

Soppressione dell'addizionale erariale del 5% sulle tasse automobilistiche (manutenzione e costruzione rete autostradale);

riduzione ad 1/4 delle tasse su motori elettrici e GPL;

soppressione tassa speciale per GPL e metano; esenzione pagamento sovratassa per tutti gli autoveicoli cosiddetti ecodiesel; soppressione canone autoradio e tassa sulla concessione governativa;

arrotondamento tassa auto (1000 lire sotto o sopra);

competenza amministrativa alle Regioni;

elevamento a 50 mila tasse auto di importo inferiore. Tassa ancorata al parametro della potenza effettiva del cavallo fiscale, ciò vale anche per tasse di trascrizione e altre formalità relative ai mezzi di trasporto;

patenti di guida: via bollo.

Invarianza di gettito (comprese gli spazi di autonomia impositiva regionale: dal 90 al 110 per cento rispetto alla tariffa base) per Regioni compensata con riduzione accise benzina. Proventi Stato: + 100 MLD

Aboliti:

obbligo esposizione contrassegno e i versamenti per trasferimenti residenza nella patente e sul libretto di circolazione; la soppressione del certificato abilitazione KE e l'accertamento patente di guida avviene ogni 5 anni a fronte degli attuali 2 anni.

Dall'1.1.'98 l'imposta sulla pubblicità può essere sostituita per regolamento con un canone basato su una tariffa (non esiste stima nella reazione tecnica forse 110 MLD).

Le Province e i Comuni possono prevedere che l'occupazione, sia permanente che temporanea di strade, aree e relativi spazi soprastanti e sottostanti appartenenti al proprio demanio o patrimonio indisponibile, comprese le aree destinate a mercati anche attrezzati, sia assoggettato al pagamento di un canone. Il pagamento del canone può essere anche previsto per l'occupazione di aree private soggette a servizi di pubblico passaggio costituito nei modi di legge. Si comprendono nelle aree comunali i tratti di strada situati all'interno dei centri abitati con popolazione superiore a 10.000 abitanti.

Articoli 52/53

Si concede ai Comuni e alle Province il potere di disciplinare le proprie entrate anche di natura tributaria, con regolamento, fatta eccezione per l'individuazione e la definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e dell'aliquota massima dei vari tributi, nel rispetto dell'articolo 23 della Costituzione.

Presso il Ministero delle Finanze è prevista la creazione di un albo dei soggetti privati abilitati ad affiancare gli

enti locali nella gestione delle varie fasi di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi.

Articolo 54

1.1.'98: l'approvazione delle tariffe e dei prezzi pubblici da parte di Province e Comuni è contestuale alla approvazione del bilancio di previsione.

Articolo 55

1.1.'98: diventano facoltative le concessioni regionali;

Articolo 56

1.1.'99: Le Province avranno la facoltà di istituire l'imposta provinciale di trascrizione, iscrizione ed annotazione dei veicoli, compensativa delle abolite IET e APIET (stima 1.748 miliardi). È prevista una addizionale facoltativa provinciale con una maggiorazione sino al 20%.

Articolo 57

Si rende non obbligatoria la registrazione degli autoveicoli con pagamento della relativa imposta di registro e si esentano da imposta le donazioni.

Articoli 58/59

Prevedono modifiche alla disciplina e alla potestà regolamentare locale dell'imposta comunale sugli immobili.

In particolare si prevede:

sono soggetti passivi dell'imposta, oltre ai proprietari degli immobili, il titolare di diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie anche se non residenti nel territorio dello Stato e il locatario per gli immobili utilizzati a titolo di locazione finanziaria se si tratta di un fabbricato classificabile nel gruppo catastale D) non iscritto al catasto e interamente posseduto da impresa;

si precisa la figura del coltivatore diretto o di imprenditore agricolo;

è conferito al Comune il potere di deliberare una detrazione per l'abitazione

principale al di sopra del tetto massimo di 500 mila lire e fino a concorrenza dell'imposta dovuta, prevedendo però che non si possa in tal caso stabilire una aliquota penalizzante rispetto a quella ordinaria già deliberata per le unità immobiliari tenute a disposizione;

viene soppressa la norma che demanda al Ministro delle Finanze la rivalutazione periodica delle rendite catastali agli effetti della applicazione dell'ICI.

Ai Comuni vengono inoltre forniti rilevanti criteri direttivi da seguire nella redazione dei futuri regolamenti per sbarare la strada a comportamenti elusivi, semplificare la gestione del tributo e per introdurre elementi di maggiore equità fiscale.

Voglio inoltre ricordare l'estensione della considerazione di abitazione principale con conseguente applicazione delle agevolazioni, alle abitazioni concesse in uso gratuito a parenti in linea retta o collaterale; l'introduzione anche per l'ICI dell'istituto dell'accertamento con adesione del contribuente.

Articoli 60/61

Con effetto dal 1 gennaio del 1999 viene attribuito: alle Province il gettito dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori;

ai Comuni si attribuisce il gettito dell'imposta di registro, ipotecaria, catastale riscosse sugli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà o di diritti reali sui beni immobili.

Queste attribuzioni sono compensate con riduzioni di pari importo dei trasferimenti statali. Per le Province è altresì ridotto il trasferimento per un importo pari al gettito della imposta erariale di trascrizione, iscrizione e annotazione dei veicoli al pubblico registro automobilistico.

Articolo 64

Sono infine previste norme per consentire la gestione della fase transitoria.

È importante valutare i flussi di cassa e i saldi per le diverse amministrazioni pubbliche come appare dalla tavola seguente:

	Stato	Comuni	Province
Perdite di gettito (-) e incrementi di gettito (*)			
IET	-950		
Devoluz. Gettito imposta registro, ipotecaria e catastale	-3.277	+3.277	
Devoluz. Gettito imposta sull'assicurazione RC-Auto	-2.467		+2.467
APIET			-798
Compensazioni			
IPT			+1.748
Riduzione trasferimenti erariali	+6.694	-3.277	-3.417
Saldo	0	0	0

Contemporaneamente viene istituita l'IRAP che assorbe le concessioni comunali e l'ICIAP e che a compensazione delle perdite di gettito prevede una compartecipazione comunale e provinciale di pari importo.

Inoltre a partire dall'1.1.2000 Province e Comuni possono istituire una addizionale all'IRAP. In questo caso non è più obbligatoria la devoluzione regionale delle compartecipazioni comunali e provinciali. Il gettito di base dell'addizionale è identico a quello delle compartecipazioni e può essere aumentato sino ad una volta e mezza. Stima ICIAP: 2.500 miliardi e conseguente limite massimo dell'addizionale: 6.250 miliardi (+ 3.750). Salvo diversa interpretazione della —.ma nel qual caso il limite massimo diventerebbe di 3750 e lo spazio di autonomia si ridurrebbe a 1.250 MLD.

Inoltre in rapporto alle funzioni trasferite la Regione può elevare la compartecipazione Provinciale e definirne una per le città metropolitane, compensate con riduzione del gettito di pertinenza regionale.

È istituita anche una addizionale regionale all'IRPEF, sostitutiva di una quota analoga di quella statale, pari allo 0,5.

Dal 2000 le regioni potranno introdurre una addizionale all'IRAP sino ad 1 punto di aliquota e usare una maggiorazione dell'addizionale IRPEF dello 0,5 e quindi sino ad 1 punto.

II PARTE

Fatta questa descrizione sintetica vorrei compiere alcune valutazioni generali:

a) vi è coerenza sostanziale di impostazione e di contenuti rispetto al contenuto della delega prevista dall'articolo 3, commi dal 143 a 149 e 151, del collegato alla finanziaria del 1997.

Non vedo scarti o eccessi.

Manca solo la attuazione della lettera e) del punto 3) del comma 143), e della lettera l) del punto 4) del comma 149. E cioè l'abolizione delle attuali addizionali comunali e provinciali sul consumo dell'energia elettrica sostituite dalla istituzione di nuove aliquote addizionali, però di carattere facoltativo.

Il Ministro delle Finanze ha affermato di recente che ha rinunciato ad esercitare quella parte di delega perché così come definita si è rivelata impraticabile ed ha annunciato al proposito una modifica al testo iniziale da inserire nel collegato alla legge Finanziaria per il 1998.

b) Si compie un passo in avanti sul terreno del decentramento fiscale.

Un passo abbastanza sostanzioso per le regioni: aumentano le entrate proprie, ma soprattutto a partire dal 2000 con la facoltà di maggiorare di un punto l'IRAP e di mezzo punto l'IRPEF le Regioni acquisiscono uno spazio di autonomia finanziaria di 16/17.000 miliardi.

Molto più modesto è il passo per i Comuni, mentre per le Province si profila una soluzione più adeguata.

Per i Comuni il passo realizzato si caratterizza soprattutto in termini di riordino, semplificazione, di maggiore autonomia, ma nel mantenimento dello spazio fiscale autonomo esistente.

COMUNI: diventano titolari dell'imposta di registro, ipotecaria e catastale: 3277 MLD

Il Comune istituisce la TOSAP

Compartecipazione IRAP pari al 2250. Dal 2000 con l'addizionale il gettito massimo può salire a 5265 con uno spazio facoltativo pari a 3375. È questo un punto che va chiarito. Potrebbe anche essere inteso diversamente nel qual caso il gettito massimo potrebbe salire a 3375, con un aggravio facoltativo pari a 1125 MLD.

PROVINCE: diventano titolari IPT per 1748 MLD e dell'imposta

Assicurazioni auto pari a 2467 MLD

Compartecipano all'IRAP per 250 MLD + addizionale 20% IPT allo Stato con un autonomia fiscale di 350 MLD

+ addizionale IRAP con spazio autonomo di 375 MLD o di 125 MLD a seconda di cosa si intende per maggiorazione sino ad una volta e mezza.

Ora a mio avviso occorre aprire, e da subito, una seconda fase: sia per le Regioni che per i Comuni tenendo conto anche del fatto che è in corso l'attuazione dei provvedimenti Bassanini.

C'è un problema di tempi: dal 2000 occorrerebbe anticipare e aumentare l'autonomia fiscale e finanziaria.

c) Questi provvedimenti continuano ad essere segnati da una grave vincolo che va superato anche modificando, nell'ambito del possibile questo decreto legislativo.

Si amplia l'autonomia regolamentare e di decisione ma ancora su di una linea "rigida" e dirigista e quindi vincolista e centralista. In sostanza: si dà potere regolamentare ma con vincoli.

C'è l'esigenza di una svolta ed è da questa ottica che esaminerò i contenuti dal decreto legislativo per la parte di mia competenza.

C'è un salto da compiere: in coerenza anche con alcuni orientamenti che hanno contrassegnato il lavoro su questi temi nella Commissione Bicamerale per le riforme Costituzionali e in coerenza anche con l'impronta con la quale il Senato sta discutendo della revisione della Legge n. 142 del 1990.

Si tratta di affermare un impianto sostanziale che affidi alle leggi statali e regionali solo funzioni di principio e che riconosca nella gestione piena autonomia regolamentare agli enti decentrati, allargandone la sfera di responsabilità compresa anche quella della propria competenza fiscale.

Stato e Regioni nell'ambito delle loro competenze fissano principi e indirizzi, alla gestione decentrata compete l'autonomia nella regolamentazione della gestione stessa.

Conosco bene le difficoltà: una abitudine centralistica e pervasiva, dura a morire, nella dirigenza della Pubblica Amministrazione, nel governo e nel Parlamento, la delicatezza della materia fiscale, compreso il rispetto dell'articolo 23 della Costituzione, i contenuti di delega che dobbiamo rispettare.

Ma su questo piano e in questa occasione credo che uno sforzo vada compiuto chiedendo anche "mutamenti forti", nell'ambito del possibile, del decreto-legislativo che stiamo discutendo.

E il mio esame di merito del provvedimento sarà improntato prevalentemente ai criteri: di allargamento dell'autonomia regolamentare e decisionale, di semplificazione e di sburocratizzazione ulteriore.

Lo ripeto: nell'ambito del possibile in quanto i contenuti della delega sono per noi, in questa sede, un vincolo insuperabile.

Nel merito più specifico.

Sull'articolo 51 che abolisce imposte e tributi non ho osservazioni particolari, salvo l'inserimento al comma 3 di questa disposizione: "Con attribuzione del potere di accertamento e riscossione al concessionario di cui all'articolo 52 del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, ove il servizio sia stato a questi affidato. La aggiunta al 3° comma proposta consente una più agevole comprensione della ratio. Nei casi di gestione appaltata della Tosap, al soggetto titolare della gestione medesima per gli anni nei quali si sono

verificati i presupposti di imposta, consente di portare a conclusione gli atti diretti alla riscossione del tributo senza che ci sia soluzione di continuità nel procedimento già avviato. Diversamente, la eventualità che maturi al prescrizione è più che probabile.

Per l'articolo 52 che introduce e disciplina la potestà regolamentare di Province e Comuni mi sembra di poter ribadire un concetto già espresso nelle considerazioni generali e cioè che è vero che si compie un passo in avanti nel decentramento, ma contemporaneamente lo si svuota parzialmente perché poi si dettano criteri vasti, onnicomprensivi, specifici e rigidi.

OSSERVAZIONE n. 1: al comma 1, andrebbe aggiunto che per quanto non regolamentato e per quanto non previsto dai regolamenti: vi è piena libertà. Esiste un criterio: è consentito tutto quello che non è vietato. Sino ad oggi invece ha prevalso il criterio opposto e cioè: Tutto ciò che non è chiaramente consentito è vietato. Va ribaltato.

Dovrebbe diventare l'asse dei rapporti civili, economici e sociali. Sino ad ora è avvenuto il contrario: "Lecito solo quello previsto".

Da qui i tanti mali: la proliferazione delle leggi e dei regolamenti, l'espansione abnorme dell'incertezza e degli intoppi burocratici ed anche le difficoltà di comportamento, i rischi per tutti gli operatori (pubblici e privati).

Si rende necessaria una svolta. Vi sono le leggi che sanciscono i principi.

Vi sono i regolamenti: che definiscono la gestione dell'essenziale.

Il resto sta nei comportamenti dell'Amministrazione e dei cittadini.

OSSERVAZIONE n. 2 Comma 1. Comuni e Province possono disciplinare con regolamento: (è una facoltà) ma poi quando entriamo nel merito dei singoli tributi diventa un obbligo:

possono o devono?

Ciò vale per:

Art. 56: Imposta provinciale di trascrizione.

Art. 59: ICI

Art. 62: Canone per l'installazione di mezzi pubblicitari

Art. 63: Canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche.

Inoltre: comma 2 articolo 52: "I regolamenti sono approvati con deliberazione dei consigli non oltre il termine di approvazione del bilancio di previsione e non hanno effetto prima del 1 gennaio dell'anno successivo.

È chiara la disposizione?

A mio avviso questo combinato disposto crea una situazione di difficile praticabilità delle azioni previste nel provvedimento e ne sposta molto in avanti negli anni la fattibilità.

Ad esempio è chiaro che nel 1998 non è possibile fare nulla; e forse anche nel 1999.

Non è praticabile per il 1998 il 1° comma dell'articolo 62 (canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari)

Ciò vale anche per l'articolo 63 (Canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche).

Ma forse questi provvedimenti con questa disciplina non possono entrare in vigore neppure nel 1999 e se così fosse aggiungo, sono coinvolti, anche:

imposta provinciale di trascrizione (articolo 56);

potestà regolamentare in materia di imposta comunale sugli immobili (articolo 59).

Esempi: come è possibile fare i regolamenti entro 31/12(97 (anche se fosse 31 gennaio '98); ma anche se fosse possibile: entrata in vigore 1/1/99 e quindi '98 vanificato.?

Tutti i regolamenti predisposti nel 1998 - approvati entro termine bilancio '99: entrano in vigore l'anno successivo e quindi il 2000.

Cambiare:

1. il regolamento è un obbligo o una facoltà? (C'è una contraddizione: nella parte generale si usa il possono nello specifico devono adottare il regolamento:

2. Comunque rivedere disposizioni vincolante sui tempi e sui regolamenti.

OSSERVAZIONE n. 3

ancora articolo 52

Comma 4 punti a) e b)

Per accertamento: può essere effettuato anche nelle forme associate previste negli articoli 24-25-26 e 28 della Legge 8 giugno 1990, n. 142.

Quali sono?: Convenzioni, Consorzi, Unioni e Comunità Montane. Era più semplice affermare: gestione in economia, associata o diretta, o affidata a terzi.

Problema punto b) perché differenziare concessionari salvo aziende speciali, per i quali è prevista la convenzione, mentre per le società miste (per questi vale il rispetto delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali) iscritte al nuovo albo (come previsto dall'articolo 53) (tenendo conto inoltre che i soci privati delle società miste devono essere a loro volta iscritti all'albo) soggetti iscritti all'albo.

Perché differenziare?

Tutti uguali: o convenzioni o rispetto delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali.

La previsione di affidare con convenzione ai concessionari di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 43/88 i servizi è contraria al principio di imparzialità; confligge con la direttiva comunitaria 92/50 e con le norme in tema di concorrenza e di mercato del 1990.

I concessionari suddetti devono essere posti su un piano di parità con gli altri soggetti privati cui il Comune o la Provincia possono affidare i servizi.

Ancora sul punto a): va esteso il potere di accertamento non solo ai tributi ma a tutte le altre entrate locali.

Sempre sul punto D. "Il potere di emanazione degli atti amministrativi spetta comunque esclusivamente alla Provincia e al Comune"

A mio avviso è da sopprimere.

La previsione contrasta con le "esigenze di semplificazione degli adempimenti

dei contribuenti" prescritte dalla legge-delega (articolo 3, comma 149, lettera a, Legge 23.12.1996, n. 662).

Nel caso di affidamento in concessione delle attività di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi e delle entrate degli enti locali non ha senso dare luogo a due distinti centri di attività:

a) quello privato che svolge tutta l'attività istruttoria e di rilevamento dei presupposti dell'imposta e dell'entrata in genere;

b) quello pubblico (funzionario designato) che svolge un'attività che non può non ritenersi meramente formale, di sottoscrizione degli atti amministrativi.

Si crea, in tal modo, una sovrapposizione di attribuzioni che finisce per ritardare il procedimento, nonché una duplicazione di responsabilità, difficilmente scindibile, tra l'attività del privato e l'attività del pubblico: insomma, una situazione ibrida, fuoriera di confusioni e ritardi.

Riesce difficile immaginare che il funzionario designato dal Comune sottoscriva atti di accertamento, assumendosene le conseguenti responsabilità i cui presupposti siano stati rilevati da soggetti terzi. È opportuno quindi, attribuire, eventualmente, al funzionario incaricato una mera funzione di visto sugli stati compilati dal concessionario.

La necessità di garantire il Comune concedente, che sottende alla previsione contenuta in un testo redatto dalla Commissione, può trovare idonea tutela solo nella previsione di norme rigorose per l'accesso e la permanenza all'albo dei concessionari previsto dall'articolo 53, ovvero nell'adozione da parte dell'Ente locale di un capitolato d'oneri puntuale e penetrante circa il controllo sulla gestione.

Articolo 52 comma 2) Io sono per convenzioni (è illusione la via delle procedure complesse come sbarramento alla corruzione. Al contrario. Il privato come si comporta? È previsto l'obbligo pubblicazione regolamenti in G.U.: necessario?

Ciò vale anche per il comma 4 articolo 58 e cioè per le deliberazioni comunali che determinano l'aliquota. Vi sono già le procedure per la pubblicizzazione degli atti degli Enti Locali territoriali e delle Regioni. Evitare spese: stimate sui 250-300 MLD.

Articolo 53 Albo dei soggetti privati abilitati ad effettuare attività di liquidazione e di accertamento e di riscossione delle entrate degli enti locali.

Altro albo - spinta al numero chiuso? I requisiti e il loro permanere chi li valuta? E i tempi?

Non esiste già l'obbligo dell'iscrizione alle Camere di Commercio?

Se l'albo serve solo per avere un quadro di conoscenza va bene! Altrimenti esprimo riserve!

Comunque la Commissione prevista al comma 2 deve essere composta solo dai rappresentanti dei soggetti titolari dei tributi, altrimenti va aperta adeguatamente a tutte le rappresentanze dei soggetti attuatori.

Articolo 54 Le Province e i Comuni approvano le tariffe e i prezzi pubblici contestualmente all'approvazione del bilancio di previsione.

Si possono modificare in corso d'anno? Propongo: integrazione

Articolo 55 - diventano facoltative le tasse di concessione delle regioni a statuto ordinario (bene)

Articolo 56 - Imposta provinciale di trascrizione;

Articolo 57 Revisione delle imposte di registro e sulle donazioni;

Articolo 58 - Modifiche alla disciplina dell'ICI.

Per ora non ho osservazioni particolari (aperto ed ascoltare dibattito e consultazioni)

Salvo comma 3. Articolo 58: esempio di come non dovrebbero essere fatte le leggi.

Prevede facoltà di aumentare detrazione ICI oltre le 500.000 e sino alla concorrenza dell'imposta dovuta, senza però rivalsa (recupero gettito) su unità immobiliari tenute a disposizione.

Comprendo e condivido il senso della proposta

Ma se lo Stato vuole fare sconti li faccia sulle proprie entrate erariali (IR-PEF-abitazioni) ma lasci libertà agli altri; appare facoltà, ma diventa obbligo, per pressioni.

In tema di agevolazioni ed aliquote differenziate ICI: situazione caotica per due motivi:

principio che quello non previsto dalla legge non è possibile;

insieme confuso di agevolazioni obbligatorie e facoltative.

Occorre abbattere tutto e concedere la massima autonomia: entro la forcilla del 4/7 per mille ogni ente si disciplina come vuole. Se vogliamo al massimo indichiamo parametri generali quali: condizioni socio-economiche, politiche territoriali e abitative, tipologia degli immobili, divisione in zone e minizone, vocazioni territoriali ed economiche.

Articolo 59: potestà regolamentare in materia di ICI (va bene)

Punto 2. Pg. 40: limitarsi solo ad attribuire alla Giunta la competenza delle azioni di controllo. Via tutto il resto.

Articolo 60: attribuzione alle Province e ai Comuni del gettito di imposte erariali.

Comma e): perché escluso i ciclomotori? Altra esclusione prevista:

Al netto del contributo di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), del decreto-legge 31.12.'91, n. 419, convertito con modificazioni dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172. (Fondo di sostegno per le vittime di richieste di estorsione per le quali è previsto 1 punto in più di imposta).

Non è meglio trasferire tutto il gettito e ridurre a compensazione i trasferimenti inserendo le poste di risparmio in capitoli del bilancio dello Stato per sostenere le spese previste in funzione del sostegno delle attuali azioni previste?

Articolo 61: riduzione dei trasferimenti erariali agli enti locali e compensazione per Comuni: al trasferimento del gettito imposta registro, catastale e ipotecaria;

Per Province: gettito imposta assicurazioni e imposta erariale di trascrizione, iscrizione e annotazione al PRA.

Non ho osservazioni per ora.

Articolo 62: (Canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari)

Contestabili i criteri per il regolamento Via tutto salvo punto a) comma 2:

Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 e relativo regolamento di attuazione approvato con decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495. (Codice della strada). A questo proposito si potrebbe integrare con una indicazione più precisa alle parti del codice stradale interessate. Si potrebbe aggiungere alla fine: "Con specifico riferimento all'articolo 47 del Decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495, sostituito dall'articolo 37 del Decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1996, n. 610".

Per essere generosi e prudenti si possono fare salvi anche commi 3 e 4 in materia di agevolazioni e di rimanenze delle installazioni abusive.

Forse occorre precisare che ciò avviene in sostituzione. Tale integrazione si rende necessaria per un maggiore chiarezza del testo normativo che, altrimenti, darebbe luogo ad equivoco. Si potrebbe intendere, infatti, che l'esercizio della facoltà di escludere l'applicazione dell'imposta si traduca in una abrogazione del tributo, abrogazione non prevista dal provvedimento delegante.

Articolo 63: Canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche:

Comma 1): ultima parte: si comprendono nelle aree comunali i tratti di strada situati all'interno di centri abitati con popolazione superiore a 10.000 abitanti individuabili a norma dell'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.

Perché solo questi? Decidano i Comuni.

Comma 2): Regolamento: via i criteri. Se si vuole esercitare un ruolo di tutela verso situazioni particolare si può salvare:

punto e)- previsione di speciali agevolazioni per occupazioni ritenute di particolare interesse pubblico indicando fattispecie già agevolate: installazioni di attrazioni, giochi e divertimenti (oggi 80% e riduzione nel conteggio dell'area)

Occupazioni di aree realizzate in occasioni di manifestazioni politiche istituzionali e sociali (oggi 80% riduzione nel conteggio dell'area.

Si possono salvare i punti f), g) ed il comma 3) in tema: occupazioni sotterranea per distribuzione servizi primari, sanzionamento occupazioni abusive, tariffe.

Articolo 64: Disposizioni finali e transitorie: per ora non ho osservazioni

Pur trattandosi di materia contenuta nel Capo I, e pertanto di competenza di altro relatore, compio una escursione nel capo I medesimo, per la parte IRAP, in rapporto alla mia ottica di lettura.

Articolo 16: Comma 3. Le Regioni dal 2000: facoltà di aumentare l'aliquota IRAP fino ad un massimo di 1 punto percentuale. La maggiorazione può essere differenziata per settori di attività e per categorie di soggetti passivi. Osservazione: perché non anche per zone territoriali?

Articolo 24: è previsto un periodo transitorio di due anni 98/99, nel corso del quale le regioni possono disciplinare con legge le procedure applicative dell'imposta nel rispetto dei principi in materia di imposta sul reddito ferme restando le disposizioni degli articoli 19, 20, 21, 22, 23, 32, 33, 34, 35. Vedi:

- 19) Dichiarazione dei soggetti passivi;
- 20) obblighi contabili;
- 21) domicilio dei soggetti passivi;
- 22) giurisdizione delle controversie;
- 23) scambi di informazione;
- 32) violazioni relative alla dichiarazione;

33) violazioni relative al contenuto e alla documentazione della dichiarazione;

34) ritardato o omesso versamento dell'acconto;

35) violazioni degli obblighi relativi alla contabilità.

Articolo 25: sino al 2000 escluso – data di entrata in vigore delle leggi regionali – ed anche dopo se non vengono approvate le leggi regionali per controllo, rettifica della dichiarazione, accertamento, riscossione dell'imposta regionale, contenzioso. si applicano le disposizioni in materia di imposte sui redditi ad eccezione degli articoli 38, commi dal quarto al settimo, 44 e 45 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600,

Comma 2: prevede la partecipazione di Comuni, Province e Regioni all'attività di gestione dell'imposta a cui segnalando elementi e notizie utili, collaborando, eventualmente anche tramite le apposite commissioni paritetiche, con osservazioni e proposte alla predisposizione dei programmi di accertamento degli uffici dell'amministrazione finanziaria.

Modalità definite con Decreto Ministero Finanze, sentita Conferenza Stato/Città- Stato/Regioni. Con stesso decreto Ministero Finanze possono essere istituite le Commissioni paritetiche.

Va bene II parte relativa ai programmi di accertamento.

Poco la I: rafforzare soprattutto ruolo per regioni.

Articolo 26. Per due anni e comunque sino all'entrata in vigore della legge regionale ogni Regione versa allo Stato una quota del gettito IRAP a compensazione dei costi sostenuti per attività di regolazione.

Va allo stato anche una quota del gettito IRAP compensativa della perdita di gettito derivante dall'abolizione dell'imposta sul patrimonio netto delle imprese.

Le quote sono decise con decreto Ministero delle Finanze di concerto con Ministero del Tesoro, sentiti la conferenza Stato/Regioni.

Per due anni! E poi? A chi va questa entrata? Sono 7000 MLD, non è partita di poco conto.

Articolo 27. Per Comuni è prevista compartecipazione per quota IRAP pari ICIAP - Tassa concessioni comunali (riscossi nel 1997)

Per Province: è prevista compartecipazione per quota IRAP pari a quanto ricevuto dai Comuni,

meno quota Stato (3 decimi) che continua ad essere versata allo Stato.

La Regione versa nel mese di luglio di ciascun anno. Il primo anno il versamento è pari al riscosso 96 risultante dai relativi rendiconti consuntivi, salvo conguaglio, da effettuare nell'anno successivo con gli importi dovuti per tale anno in base alle risultanze dei rendiconti per l'anno 1987.

Importi determinati dalla Regione che ne informa Comuni e Province

Mi pare poco. Occorre istituire uno spazio di interlocuzione per Province e Comuni - Concedere almeno tempo e spazio per contestare!

Tali importi costituiscono per le Regioni somme a destinazione vincolata.

La provincia gira poi allo Stato la quota di propria competenza (attenzione: perché questo giro?).

Le Regioni: possono attribuire alle Province altre quote di compartecipazione per finanziare le funzioni ad esse delegate, secondo criteri stabiliti con propria legge. E perché non anche ai Comuni in casi di funzioni delegate?

Articolo 27 - comma 5 - dal 2000 Province e Comuni possono istituire una addizionale all'IRAP: se istituite cessa l'obbligo della compartecipazione.

Le aliquote minime devono assicurare un gettito pari alle compartecipazioni e la Regione diminuisce l'aliquota base dell'imposta di un importo pari alle aliquote minime e può rideterminare l'aliquota di competenza entro base maggiorata dell'1%.

Province e Comuni hanno facoltà di maggiorare l'aliquota minima delle loro addizionali, sino ad una volta e mezzo.

Inaccettabile questa procedura della legge regionale che stabilisce aliquote minime comunali e provinciali.

E se non lo fa! Se lo fa in maniera diversa!

Rafforzare l'obbligatorietà degli adempimenti regionali che potrebbe recepire con legge solo a consuntivo.

Coerenza con determinazioni comunali e provinciali che devono avvenire prima della legge regionale - esempio ottobre dell'anno precedente.

Se la Regione non adotta la legge: occorre salvare comunque la determinazione di Comuni e Province.

Articolo 29 Città metropolitane

Le Regioni nell'attribuire alle città metropolitane le funzioni di competenza provinciale o affidate ai Comuni, provvedono ad assegnare alle stesse quote del gettito di tributi regionali, provinciali e comunali in rapporto alle funzioni attribuite.

Ma la Regione può attribuire anche funzioni proprie. Perché non prevederlo?.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

E la modifica delle addizionali Comunali e Provinciali che avvengono nel corso d'anno? Ad esempio per sopravvenute esigenze di Bilancio?

Rafforzare partecipazione soprattutto Regioni. Cito al proposito alcune esigenze:

All'articolo 23 vi è un contenuto che esorbita dalla delega fissata nella legge 662 del 1996. È questo un punto delicatissimo sul quale le regioni sono più volte intervenute proponendo i centri di servizio regionali. Essendo la questione della disponibilità di informazioni alla base della definizione di un sistema di comunicazione tra amministrazioni centrali, regioni ed enti locali, questa materia è espressamente prevista dal comma 153, articolo 3 della legge delega n. 662/96. La normativa in esame, invece, affida a un decreto del Ministero delle Finanze le sole "modalità d'inserimento dei competenti uffici regionali nel sistema dell'anagrafe

tributaria". Cioè, si dà per scontato che il sistema di comunicazione richiamato non è definito pariteticamente tra lo Stato e i vari protagonisti sub statali del nuovo sistema tributario decentrato.

All'articolo 24, comma 7, il decreto stabilisce gli organi competenti all'irrogazione delle sanzioni e le modalità di ripartizione delle somme riscosse a titolo di sanzione, deve prevedere il parere della Conferenza Stato/Regioni;

All'articolo 27, comma 2 - è fatto obbligo alle Regioni di versare nel mese di luglio di ciascun anno gli importi dovuti ai comuni e alle province come compensazione del mancato gettito delle tasse di concessione comunale e dell'ICIAP. Si tratta di verificare se per quel periodo la Regione ha già incassato la sua parte di IRAP, perché se così non fosse il versamento ai comuni e alle province diviene una "anticipazione di cassa".

All'articolo 30, comma 5, si propone di inserire la previsione del parere della Conferenza Stato/Regioni riguardo al decreto ivi previsto.

Articolo 50, comma 6, alle Regioni è riconosciuta la partecipazione alle attività di liquidazione e accertamento dell'addizionale ed è fatto obbligo di provvedere agli eventuali rimborsi. Tuttavia, non sono indicate le modalità di partecipazione delle Regioni a tali attività né è regolata la materia dei rimborsi, che rischiano di non poter essere attivati, così come già avvenuto per i soppressi contributi al servizio sanitario nazionale.

- Ridurre Transizione obbligatoria in attesa di legge regionale ad un solo anno.

Cosa succede dopo il II anno del gettito dell'imposta patrimoniale delle imprese?

Rafforzare il ruolo di interlocuzione di Province e Comuni nei confronti della Regione nella determinazione della compartecipazione.

Perché la Provincia deve continuare a versare allo Stato la quota di ICIAP dello Stato? Non è più semplice che la quota statale rimanga alla Provincia con conseguente riduzione del trasferimento statale?

Le Quote di compartecipazione aggiuntive per funzioni trasferite vanno previste. Non solo a Province ma anche a Città Metropolitane e Province.

Mantenendo fermo il requisito della legge regionale: maggiore spazio alla facoltà provinciale e comunale di istituire addizionale, obbligatorietà e coerenza delle legge regionale a garanzia per gli enti locali territoriali in caso di inadempienze regionali.

E le modifiche per le addizionali?

Forse conviene prevedere la legge regionale a chiusura di un periodo di tempo concesso per le delibere comunali e provinciali. Per chi non ha deliberato vale l'aliquota dell'anno precedente. Per le modifiche in corso d'anno conviene prevedere una integrazione della legge a metà d'anno.

Queste sono prime osservazioni. Sono aperte.

Forse ho ecceduto rispetto ai vincoli della legge delega, ma c'è una esigenza imprescindibile. Il riconoscimento dell'autonomia organizzativa degli enti Locali Territoriali.