

COMMISSIONE PARLAMENTARE

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

Mercoledì 19 novembre 1997. — Presidenza del Presidente Salvatore BIASCO.

La seduta comincia alle 14,15.

Seguito dell'esame dello 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.

(Seguito dell'esame e rinvio)

La Commissione prosegue nell'esame dello schema di decreto in titolo, sospeso da ultimo nella seduta del 17 novembre scorso.

Il deputato Massimo Maria BERRUTI, continuando nell'intervento iniziato nella precedente seduta, ed interrotto nel corso della medesima per l'imminenza di votazioni presso la Camera dei deputati, osserva, in ordine al rinvio contenuto nell'articolo 23 ad un decreto ministeriale volto a stabilire le modalità di collegamento degli uffici regionali con il sistema informativo dell'anagrafe tributaria, che sarebbe più opportuno prevedere una facoltà di collegamento diretto delle regioni al sistema centrale dell'anagrafe tributaria; in tal caso, oltretutto, non

sarebbe necessario trasmettere di volta in volta i dati occorrenti tramite sistemi telematici o mediante supporti magnetici. Per quanto concerne la facoltà, prevista nell'articolo 24, di stipulare convenzioni tra le regioni ed il Ministero delle finanze per le procedure impositive, ritiene che, non avendo le regioni il personale idoneo a svolgere tali attività, attraverso l'espediente formale delle convenzioni tutte le attività di liquidazione, accertamento, riscossione e contenzioso resteranno centralizzate presso l'amministrazione finanziaria, come sembra confermare anche il comma 5 del medesimo articolo. Su tale aspetto, come sembra segnalare il deputato Targetti, relatore per tale parte del provvedimento, potrebbe invece prevedersi che in una fase transitoria vengano previste forme di coordinamento tra Stato e regioni per lo svolgimento delle procedure citate. Quanto al concorso formale di violazioni continuate previsto dal comma 7 dell'articolo 24, valuta condivisibile la preoccupazione del legislatore di non applicare il cumulo giuridico in caso di concorso formale di illeciti (sia esso omogeneo od eterogeneo), anche se sembra che si confondano tra loro due cose ben differenti come il concorso formale di illeciti e l'illecito continuato. In ogni modo, sotto un profilo pratico, l'aver scisso la materia imponibile rispetto a quella accertativa non potrà che portare a

continue complicazioni, quale appunto quella ora segnalata.

Ritiene inoltre inspiegabile l'esclusione dell'applicabilità dell'articolo 38, comma 4 e seguenti, del decreto del Presidente della Repubblica n. 600/1973, prevista dal 1° comma dell'articolo 25 in ordine alle attività impositive, stante che il predetto comma 4 dell'articolo 38 riguarda l'accertamento sintetico, che, come è noto, affinisce al reddito complessivo della persona fisica e non allo specifico reddito di impresa o di lavoro autonomo (che è il solo tassabile ai fini IRAP). Ritiene altresì opportuno richiamare l'attenzione sui rischi connessi all'eliminazione dell'obbligo del « non riscosso » per i concessionari, prevista nell'articolo 30 comma 7, atteso che nei tributi erariali vige tuttora (non essendo ancora iniziato l'esame parlamentare delle modifiche al sistema della riscossione) l'obbligo inverso. Va poi radicalmente censurato l'acconto del 120 per cento previsto dall'articolo 31 dello schema di decreto, rispetto al quale ritiene che sia preferibile riferirsi, in prima fase, agli acconti ILOR, tassa sulla salute ed altre imposte soppresse, e poi scomputarli nella dichiarazione IRAP a saldo; su tale punto rileva come il Ministero delle finanze sostenga che la ragione di una percentuale così elevata risiederebbe nell'esigenza di assicurare la parità di gettito complessivo, considerazione, quest'ultima, non condivisibile. Precisato che la sanzione da lire cinquecentomila a due milioni prevista dall'articolo 32 è eccessivamente elevata in assenza di evasione ai fini dell'imposta dovuta, rileva poi come la sanzione amministrativa pari al 30 per cento, stabilita dall'articolo 34 per il ritardato od omesso versamento dell'imposta, sia in sé condivisibile ma inspiegabilmente differente da altre sanzioni previste per identiche fattispecie: ne deriva pertanto che, a parità di versamento omesso, la sanzione IRPEF è del 40 per cento e quella IRAP del 30. Deve inoltre osservare come l'abolizione dell'ILOR prevista dall'articolo 36 ha, tra le varie conseguenze cui forse il legislatore non ha pensato, quella di favorire coloro che

erogano prestiti monetari verso corrispettivo di interessi (con riferimento, ovviamente, ai tassi d'interesse consentiti dall'ordinamento), i quali, analogamente a tutti coloro che percepiscono redditi di capitale ed altri redditi di natura patrimoniale soggetti ad ILOR, otterranno in tal modo un insperato sgravio dall'imposta reale, non incorrendo nel gravame IRAP sostitutivo, stanti i presupposti impositivi di tale tributo.

Per quanto concerne il titolo II del provvedimento, relativo all'IRPEF, rileva come ad un esame delle aliquote per scaglioni di reddito stabilite nell'articolo 46 risulti che il danno maggiore derivante dalla modifica della curva delle aliquote gravi soprattutto su coloro che percepiscono pensioni molto elevate. Nel caso, invece, di lavoratori dipendenti senza moglie e figli a carico, l'aggravio diventa sensibile una volta superati i centoventi milioni, risultando stimato tra le cento e le centocinquantamila lire per redditi fino a centotrenta milioni, fino ad un milione in più per redditi fra i centotrenta e i duecento milioni, e così via al crescere del reddito; per quanto concerne imprenditori e professionisti, non sono possibili confronti riferiti alla sola IRPEF se non tenendo conto del contestuale gravame IRAP.

Dopo aver rilevato che il meccanismo delle detrazioni per carichi di famiglia stabilito dalla lettera a) dell'articolo 47 costituisce una complicazione rispetto a quello ora vigente, ritiene necessario soffermarsi sulla detrazione di quattroccentototomila lire prevista dalla lettera b) del medesimo articolo, laddove la stessa è consentita « in proporzione all'effettivo onere sostenuto » da ciascuno degli aventi diritto alla detrazione medesima. Tale disposizione, in astratto condivisibile, risulta però di difficile applicazione pratica, poichè la scelta circa l'onere di rispettiva spettanza è rimessa alla più ampia ed insindacabile discrezionalità delle parti, con immaginabili conseguenze in presenza di coniugi separati o divorziati. Per quanto poi concerne i sostituti d'imposta non sarà affatto agevole riverificare di

volta in volta, e caso per caso, la misura delle singole spettanze dei dipendenti. Su tale aspetto sarebbe probabilmente più opportuno, in prima approssimazione, prevedere che oltre alla proporzionalità rispetto all'onere effettivamente sostenuto dagli aventi diritto alla detrazione si prevedano eventuali diverse pattuizioni in presenza di situazioni conflittuali tra i coniugi. In ordine alla percentuale di detrazione del 19 per cento degli oneri sostenuti, prevista dall'articolo 49, deve segnalare come essa, in precedenza stabilita al 27 per cento, sia scesa successivamente al 22 per cento ed ora al livello ancor minore del 19 per cento, in ragione, come sembra motivare il Ministero delle finanze, dell'adeguamento alle nuove aliquote: risulta peraltro quantomeno strano che tali adeguamenti, sempre tempestivi quando ci si trova in presenza di oneri, risultano invece mai intervenuti quando si tratta dei limiti massimi di deducibilità, che sono ormai fermi, da circa venticinque anni, ad un livello di due milioni e mezzo, cifra quest'ultima che si può ritenere svalutata di circa 80 per cento.

Rilevato il proprio fermo dissenso dall'istituzione dell'addizionale regionale prevista dall'articolo 50, unitamente alla sua indeducibilità ai fini di qualsiasi imposta, tassa o contributo, osserva conclusivamente come il comma 7 dell'articolo 50 venga a modificare, a distanza di pochissimi mesi, la normativa in materia di semplificazione emanata nel luglio di quest'anno.

Venendo ora al titolo III del provvedimento, rileva come il testo dell'articolo 52, comma 4, lettera *b*) veda, in posizione di preminenza rispetto agli altri soggetti attivi, il concessionario di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43 e l'azienda speciale di cui all'articolo 22 della legge 8 giugno 1990, n. 142, in quanto consente di affidare agli stessi, tramite convenzione, le attività connesse alla liquidazione, all'accertamento e alla riscossione dei tributi. Per gli altri soggetti (società miste a prevalente capitale pubblico locale e i soggetti iscritti all'albo istituito con il successivo articolo

53) è previsto che l'affidamento della gestione debba avvenire « nel rispetto delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici », cioè a dire previo esperimento di gara ad evidenza pubblica. La norma, così come è concepita, dà adito a non poche perplessità perchè se da un lato consente di affidare con convenzione la gestione in argomento a un soggetto privato (quale è, in ultima analisi, il concessionario ex decreto del Presidente della Repubblica 43/1988), dall'altro allinea la società a prevalente capitale pubblico locale ai soggetti iscritti all'albo previsto dall'articolo 53, nei cui confronti l'assegnazione della gestione può avvenire unicamente mediante esperimento di gara pubblica.

Ora, analizzando, in modo sia pur succinto, la natura giuridica dei soggetti attivi contemplati dalla norma in esame, è agevole constatare che si possono individuare due gruppi: il primo, afferente al pubblico, è costituito dall'azienda speciale e dalla società mista a prevalente capitale pubblico; il secondo, totalmente privato, è costituito dai concessionari ex decreto del Presidente della Repubblica 48/1988 e dai soggetti iscritti all'albo di cui all'articolo 53. A questa necessaria premessa consegue che la procedura per l'affidamento della gestione deve seguire criteri differenziati in relazione ai due gruppi di soggetti, ma uniformi all'interno di ciascun gruppo per non creare disparità di trattamento.

Le considerazioni che precedono, portano a rilevare che il termine « convenzione », a prescindere dalla sua definizione giuridica che qui è superfluo viscerare, è usata, nel testo in esame, sostanzialmente nel senso di « convenzione diretta » sol che si ponga, per esempio, in relazione tale concetto all'azienda speciale. Sarebbe, infatti, impensabile che un comune, dopo aver istituito un'azienda speciale per la gestione del servizio di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi nell'ambito del proprio territorio, fosse costretto dalla norma ad esperire un pubblico incanto per l'assegnazione del servizio stesso, con la pro-

spettiva di vanificare lo scopo dell'azienda speciale, qualora l'aggiudicazione avvenisse in capo a un terzo concorrente. Una convenzione diretta trova quindi, nell'ipotesi in esame, una giustificazione giuridica tenuto altresì conto che l'azienda speciale, pur nel nuovo profilo tratteggiato dall'articolo 22, comma 3, lettera c) della legge 8 giugno 1990, n. 142 rimane, comunque, un ente strumentale del comune, ancorché con maggiore autonomia, ma sempre sotto il controllo diretto degli organi del comune stesso.

Altrettanto, peraltro, va considerato in riferimento alla società a prevalente capitale pubblico locale se il socio di maggioranza sia il comune come di solito accade. Anche in questo caso deve essere consentita la «convenzione diretta» qualora la società sia stata istituita per la gestione del servizio in argomento nell'ambito del territorio comunale e tenuto conto altresì che l'esigenza di trasparenza nell'attività della pubblica amministrazione risulta soddisfatta in presenza della necessità di seguire una pubblica gara per la scelta, fra gli iscritti all'albo di cui all'articolo 53, dei soci privati.

Se così si deve intendere la portata del termine «convenzione» risulta chiaro che l'allineamento dei concessionari ex decreto del Presidente della Repubblica 43/1988 all'azienda speciale, operato dalla norma nel testo proposto, appare del tutto illegittimo e va a costituire una sorta di privilegio (al limite della violazione della carta costituzionale) rispetto agli iscritti all'albo che, in definitiva, nello scenario fin qui tratteggiato, potrebbero essere inopinatamente gli unici soggetti attivi costretti a confrontarsi in pubbliche gare. Per completezza d'esame pare corretto evidenziare che anche le società a prevalente capitale pubblico locale, vanno considerate alla stregua di soggetti privati qualora intendano assumere gestioni analoghe presso altri comuni.

Il senso complessivo della proposta di modifica che verrà successivamente proposta sarà quello di mantenere inalterato il contenuto sostanziale della norma, il cui nuovo testo è il risultato di un ragiona-

mento più sistematico che ha, come finalità, una più facile e immediata comprensione della norma stessa. L'inclusione poi dell'espressione «delle altre entrate» che si proporrà di introdurre nel comma 4, lettera a) e lettera b) costituirà una doverosa puntualizzazione tecnica che si raccorda sia con il comma 1, sia con il comma 4, sia, infine, con la lettera e) dello stesso comma, disposizioni in cui, correttamente, l'accertamento e la riscossione «dei tributi» sarà sistematicamente affiancata alle «altre entrate».

Per quanto poi concerne la lettera d) del comma 4 dell'articolo in esame, questa prevede che il potere di emanazione degli atti amministrativi rimane comunque in capo al comune e alla provincia: la disposizione sembra ispirata dall'esigenza di una maggior garanzia per i contribuenti rappresentando, essa, un più diretto contratto dei soggetti affidatari esterni alla pubblica amministrazione.

Al di là delle buone intenzioni, sta di fatto che, per l'individuazione delle responsabilità, la norma costituisce un vero rebus. Infatti in caso di danno arrecato all'erario «locale» pare, su un piano sostanziale, quanto meno problematica l'individuazione delle responsabilità dal momento che l'azione concreta di liquidazione, di accertamento e di riscossione del tributo viene affidato ad un terzo sulla base di documenti (atti amministrativi) emanati dal comune e dalla provincia. La norma, così com'è concepita, stride, da un lato, con il principio della buona amministrazione in quanto l'atto amministrativo rappresenterebbe, nel caso in esame, la conclusione di un iter al quale l'ente locale non ha partecipato e, dall'altro, nella migliore delle ipotesi, una sorta di garanzia formale priva di qualsiasi efficacia concreta ai fini del controllo dell'operato del gestore. Sembra, quindi, opportuna la precisazione da introdurre con una modifica intesa ad escludere dalla previsione normativa la gestione affidata a terzi con lo scopo di eliminare un inutile adempimento meramente burocratico, ben

potendo, comunque, l'ente adottare, in sede regolamentare, ben più efficaci modalità di controllo sulla gestione.

In ordine all'articolo 53, comma 2, si nota una carenza in tema di rappresentanza nell'ambito della particolare Commissione deputata a deliberare in ordine alle domande di iscrizioni all'albo e agli altri connessi provvedimenti. Data la delicatezza e l'importanza delle funzioni attribuite a tale organismo, sembra doveroso prevedere che dello stesso faccia parte almeno un soggetto designato dagli iscritti all'albo. L'integrazione non va letta nel senso che il suddetto componente può avere lo scopo di rappresentare gli interessi della categoria, ma, piuttosto che la sua presenza nell'ambito della commissione possa fornire un contributo costruttivo sulla base di un'autentica esperienza. In ordine infine al generico richiamo al Codice della Strada e al relativo Regolamento di esecuzione operato dall'articolo 62, comma 2, lettera a) si osserva che esso può ingenerare, nei destinatari della norma, non poche incertezze stante la mole di disposizioni sparse in tutto il codice, relative alle tipologie pubblicitarie. Appare pertanto opportuno modificare la norma, con lo scopo di ancorare concretamente le disposizioni alle fattispecie concrete previste dall'articolo 47 del decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n. 495 e successive modificazioni in quanto detta norma elenca dettagliatamente, tutte le possibili forme di pubblicità esterna con relative definizioni; il che, in pratica, significa che il comune, in sede regolamentare, qualora intenda istituire un canone pubblicitario in alternativa all'imposta, non può prescindere dal prendere in considerazione l'elenco e le definizioni afferenti ogni sorta di mezzo pubblicitario contenute nella norma stessa.

Il senatore Furio BOSELLO ritiene inutile l'effettuazione di un intervento che segnali punti di dissenso su specifici aspetti dell'articolato, dissentendo egli dal provvedimento nel suo complesso. Il tributo proposto nello schema di decreto

non ha infatti nulla a che vedere con analoghe norme impositive sussistenti in alcuni paesi europei, poichè esso, non costituendo una imposizione sul reddito, finisce per consistere in un tributo sulla produzione, e quindi sul valore aggiunto: aspetto quest'ultimo che pone più di qualche dubbio nei rapporti con l'Unione Europea, con la quale si augura che il Governo abbia raggiunto le necessarie intese prima della redazione dello schema di decreto. Osserva che non a caso l'imposta, nel corso della sua gestazione, abbia cambiato nome già quattro volte, al fine presumibile di evitare censure in sede comunitaria. Per tali motivi, ai quali aggiunge la grave penalizzazione costituita dall'indeducibilità dell'IRAP rispetto alle numerose categorie di soggetti non sottoposti a regime ILOR, ritiene inutile cercare di migliorare il provvedimento all'esame, che peraltro anche sotto un profilo testuale si presterebbe a numerose censure. Valuta comunque l'IRAP un'imposta dirompente quanto ai suoi effetti, e per giunta fortemente criticabile sotto il profilo costituzionale: invita pertanto la Commissione ad esprimere al Governo una forte preoccupazione, unitamente ad un severo monito, circa l'inopportunità di dar corso al decreto legislativo.

Il presidente Salvatore BIASCO osserva in primo luogo che la cosa più rilevante che finora è emersa nel corso dell'approfondito esame che la Commissione sta conducendo sul provvedimento è la giungla tributaria esistente nel nostro paese, ove ogni categoria sembra avere una fiscalità su misura, come è ben esemplificato dalla situazione dei contributi sanitari: per tale aspetto all'IRAP va comunque riconosciuto il merito — ed il coraggio — di affermare il principio dell'uniformità della tassazione, principio che dovrebbe costituire un fine comune tra la maggioranza e l'opposizione.

Tale finalità, che comporta l'abolizione delle attuali differenziazioni, costituisce altresì la causa di tutte le numerose proteste finora prodottesi. In ordine a queste ritiene importante rilevare che non

sia del tutto vero che il nuovo tributo gravi prevalentemente sulle imprese, poichè non possono ignorarsi i meccanismi di traslazione dell'imposta che verranno ad attivarsi: è il caso ad esempio dell'abolizione dei contributi sanitari nei confronti dei titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, che a breve condurrà ad una ridefinizione dei rapporti contrattuali con i rispettivi datori di lavoro; è il caso altresì dello stimolo alla concorrenza bancaria, che conseguirà dalla capitalizzazione delle imprese causata dall'IRAP e dalla DIT, con prevedibili diminuzioni del costo del denaro.

Da tali ultime considerazioni dissente il deputato Alessandro REPETTO, che segnala la possibile inidoneità del nuovo tributo al raggiungimento delle finalità per esso preventivate, sussistendo nel nostro sistema produttivo dei vincoli di carattere strutturale che non possono ritenersi eliminabili per legge: personalmente nutre forti dubbi sull'aumento della concorrenza bancaria, stante le rigidità che connotano tale settore, nonchè sulle capacità di capitalizzazione da parte di tutte quelle imprese che sono strutturalmente indebitate, per la cosiddetta elasticità di cassa, in ragione dei rapporti con i propri committenti.

Proseguendo nel proprio intervento, il presidente Salvatore BIASCO rileva come l'IRAP venga a dar luogo ad un aggravio di non più dello 0,4 per cento dei tassi di interesse, probabilmente compensato dagli effetti positivi dovuti all'abolizione dell'ILOR e della patrimoniale sulle imprese.

Quanto poi alle conseguenze sulle categorie interessate, deve rilevare come dalla numerosa documentazione inviata alla Commissione dai vari soggetti professionali non risulti affatto che coloro che sono attualmente esentati dall'ILOR vengano necessariamente penalizzati dal

nuovo tributo, considerato che le fasce professionali soggette ad un aggravio impositivo si situano in una banda di reddito che comprende una quota minoritaria degli appartenenti a ciascuna categoria: ad esempio risulta che vengono ad essere avvantaggiati i soggetti che si situano sotto i sessanta milioni di reddito annuo (livello che ricomprende circa il 60 per cento del lavoro autonomo) e sostanzialmente immuni da apprezzabili mutamenti coloro che vanno dai sessanta ai centoventi milioni di reddito, livello quest'ultimo sotto il quale sono situati circa i 4/5 dei lavoratori autonomi. Quanto poi alle piccole imprese, un pregevole studio della Banca di Roma evidenzia come più della metà di esse venga ad essere favorita dall'IRAP.

Ritiene pertanto ingiustificate le preconcette ostilità all'IRAP nel suo complesso: conviene invece sull'esistenza di alcuni settori, quali l'agricoltura o alcuni operatori del Mezzogiorno, che possono risultare consistentemente penalizzati dal nuovo tributo. Ma, se questo è il problema, la soluzione potrebbe consistere nel rendere più morbida l'entrata a regime dell'IRAP, ad esempio ipotizzando un periodo transitorio fino a tre anni: tenendo ben presente peraltro che se la « forchetta » viene posizionata in basso ed in alto rispetto alle fasce di reddito, ne deriverebbe la necessità di tenere per tutti i soggetti una doppia contabilità, mentre qualora si decida di posizionarla sulle fasce alte del reddito potrebbe derivarne una perdita di gettito da correggere con eventuali variazioni delle aliquote.

Stante l'imminenza della ripresa dei lavori presso le Assemblee parlamentari, il presidente Salvatore Biasco rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15,50.